

## **ORH-Bericht 2021 TNr. 44**

### **Verfahrenssicherheit im Bereich der Personalverwaltung**

#### **Jahresbericht des ORH**

Die Personaldaten der über 400.000 staatlichen Bediensteten im System VIVA bilden die Grundlage für alle Bezügezahlungen. Ein korrekter und aktueller Datenbestand schützt vor Fehlzahlungen und hat deshalb wesentliche Bedeutung für einen ordnungsgemäßen Haushalt. Seit langem bestehende Mängel bei der lückenlosen, fälschungssicheren und historisch nachvollziehbaren Verarbeitung und Prüfung dieser Daten sollten zeitnah behoben werden.

#### **Beschluss des Landtags**

vom 8. Juni 2021

(Drs. 18/16220 Nr. 2a)

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht, die Mängel bei der lückenlosen, fälschungssicheren und historisch nachvollziehbaren Verwendung und Prüfung von Daten im Personalverwaltungssystem VIVA zu beheben. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2021 zu berichten.

#### **Stellungnahme des Staatsministeriums der Finanzen und für Heimat**

vom 9. November 2021

(72 O 1950-6/255)

#### **Vorbemerkung des Finanzministeriums**

Die Personaldaten im IT-System VIVA (Vollintegriertes Verfahren komplexer Anwendungen) würden die Grundlage für alle Bezügezahlungen der Bediensteten im Freistaat bilden. VIVA werde in der Bezügestelle des Landesamts für Finanzen eingesetzt (VIVA-BEZ). Das einheitliche Personal- und Stellenverwaltungssystem für die Dienststellen im Freistaat (Basiskomponente VIVA-PSV<sup>1</sup>) sei seit 2005 erfolgreich im produktiven Einsatz und sei sukzessive in allen Ressorts und Obersten Dienstbehörden flächendeckend eingeführt worden. VIVA werde von den personalverwaltenden Stellen (PSV-Stellen) für die Personalsachbearbeitung und von den Bezügestellen für die Bezügeabrechnung im integrierten Verfahren verwendet.

Das Landesamt für Finanzen verantworte das Verfahren VIVA. Es sei zuständig für die fachliche und technische Weiterentwicklung des Verfahrens, den

---

<sup>1</sup> Personal- und Stellenverwaltung (PSV).

Betrieb sowie die Unterstützung der Anwendenden.

Die Zuständigkeit für die Verfahrenssicherheit in der Personalverwaltung liege bei den jeweiligen PSV-Stellen. Im Bereich PSV fänden Datenprüfungen statt. Diese würden der Qualitätssicherung wichtiger Daten und auch der Datensicherheit für den Bezügebereich, der im integrierten Verfahren VIVA teilweise keine Unterlagen von den Personalstellen zu den gespeicherten Daten mehr erhalte, dienen. Die Prüfungen sollten bis zum nächsten, spätestens vor dem übernächsten Abrechnungslauf abgeschlossen sein. Ausgenommen seien jedoch nach Maßgabe der VIVA-Arbeitsanleitungen zahlungskritische Vorgänge. Bei diesen müssten die zahlungsbegründenden Unterlagen den Bezügestellen übermittelt werden. Das Prüfkonzept zu HR-easy-audit sei diesbezüglich derzeit missverständlich formuliert.

Eine technische Unterstützung der Prüfung der Datenvorgaben, insbesondere im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Dokumentation, werde durch den Einsatz des Prüftools HR-easy-audit ermöglicht. Der Ablauf der Prüfung werde im Prüfkonzept des Landesamts für Finanzen beschrieben. Die Würdigungen und Empfehlungen des ORH im Jahresbericht 2021 würden im Wesentlichen darauf abzielen, die Vorgaben aus dem Prüfkonzept einzuhalten. Dabei seien Mängel festgestellt worden, die es zu beheben gelte.

Einleitend sei festzuhalten, dass es sich bei den festgestellten Mängeln um **Mängel bei der Prüfung und Dokumentation der Datenvorgaben** handle, **losgelöst von der ebenfalls erforderlichen materiell-rechtlichen Prüfung**. Diese könne gesondert oder gleichzeitig mit der Prüfung der Datenvorgabe stattfinden. Zusätzlich zur durch HR-easy-audit unterstützten Prüfung würden Datenvorgaben auch vom System laufend abgeprüft (plausibilisiert). Bei unstimmgigen Vorgaben werde ein Sachbearbeitender bereits bei der Eingabe durch Systemmeldungen auf mögliche Eingabefehler hingewiesen. Bei Fehlvorgaben, die vom System erkannt würden, werde eine Eingabe verweigert.

Besonders hervorzuheben seien die Vorzüge des integrierten Verfahrens. Im Rahmen der integrierten Personalsachbearbeitung hätten die PSV- und Bezügestellen gemeinsam Zugriff auf relevante Daten. Alle PSV-Personalmaßnahmen würden für eine korrekte Abrechnung im Bearbeitungsablauf durch die Datenvorgaben der Bezügestellen ergänzt. Zahlungsbegründende Unterlagen würden der Bezügestelle übermittelt. Zwar gehöre die Prüfung der Datenvorgabe der PSV-Stellen nicht zu den Aufgaben der Bezügestellen, dennoch fielen offensichtliche Fehler und Unstimmigkeiten der PSV-Stellen in der Regel in der Bezügesachbearbeitung auf und würden nach Hinweis von der PSV-Stelle korrigiert. Dies betreffe nicht nur Fehler in der Datenvorgabe: gemäß der Verfahrensanweisung sei die PSV-Stelle durch das Landesamt für Finanzen auch auf eine seiner Ansicht nach fehlerhafte Rechtsanwendung aufmerksam zu machen.

Es lägen also - neben der Datenprüfung in HR-easy-audit - **weitere Sicherungsmaßnahmen** vor. Wenn mit der Prüfung in HR-easy-audit nun nur ein Teil dieser mehrstufigen Sicherungsmaßnahmen nicht greife, käme es daher nicht zwangsläufig zu Fehlzahlungen. Tatsächlich könne davon ausgegangen werden, dass **langfristige Über- oder Unterzahlungen aufgrund von Fehlern bei der Datenvorgabe weitestgehend unwahrscheinlich<sup>2</sup>** seien. Denn entweder würden mögliche Fehler bei der Datenvorgabe noch vor Auszahlung in der Bezügesachbearbeitung auffallen (wie oben erwähnt würden bei allen zahlungskritischen Vorgängen die begründenden Unterlagen von den PSV an die Bezügestellen übermittelt) oder die betroffenen Beschäftigten würden sich bei der Personalverwaltung melden, sobald sie Unstimmigkeiten bei ihren Bezügen feststellen. Beschäftigte würden hierzu auf jeder Bezügemittteilung darauf hingewiesen, dass sie die Angaben in der Mitteilung sorgfältig nachzuprüfen hätten und ihre Bezügestelle unterrichten sollten, sofern sie Fehler feststellen oder

---

<sup>2</sup> Eine Auswertung der HR-easy-audit Prüfsätze, dass durchschnittlich nur rund 1 % der Prüfsätze Fehler als solche mit möglichen finanziellen Auswirkungen eingestuft wurden. Hierbei handelt es sich jedoch um eine technische Auswertung, die einen guten Hinweis, jedoch keine abschließende Aussage zulässt. Ergänzend ist zu erwähnen, dass die PSV-Stellen befragt wurden und in der Sachbearbeitung kein Fall bekannt war.

vermuten. Dies zeige auch, dass hinsichtlich Zahlungsrelevanz materiellrechtliche Fehler kritischer einzustufen seien, da diese sowohl von den Beschäftigten als auch Bezügestellen schlechter zu erkennen seien.

In der Gesamtschau sei somit die Prüfung der Datenvorgaben anhand des Prüfkonzpts ein zentraler und wichtiger Baustein innerhalb eines tragfähigen Sicherheitsnetzes zur Vermeidung von Fehlern in der Personalverwaltung - jedoch nicht der einzige. Jede dieser Maßnahmen habe einen anderen Schwerpunkt. Die Prüfung der Datenvorgaben via HR-easy-audit sei hier insbesondere essenziell zur lückenlosen und revisionssicheren Dokumentation der Prüfung.

### **Bericht des Finanzministeriums**

#### **Möglichkeiten der weiteren informationstechnischen bzw. verfahrensseitigen Unterstützung**

Inwieweit eine weitere informationstechnische Unterstützung möglich sei, sei geprüft worden. Dabei seien auch Verbesserungsvorschläge und Erfahrungsberichte aus den PSV-Stellen berücksichtigt worden. Einleitend sei an dieser Stelle vermerkt, dass materiellrechtliche Fehlentscheidungen (z. B. falsche tarifliche Einstufung) durch technische Maßnahmen nicht abgefangen werden könnten. Auch die bestmögliche informationstechnische Unterstützung entbinde die für die Prüfung zuständigen Personen sowie die Vorgesetzten nicht von ihren Dienstpflichten. Zudem dürfe durch die informationstechnische Unterstützung der Prüfung der Datenvorgaben keine Möglichkeit der Leistungskontrolle eingeführt werden.

Die technischen Auswertungsmöglichkeiten seien daher aus personalrechtlichen sowie datenschutzrechtlichen Gründen stark eingeschränkt. Auch die Wirtschaftlichkeit dürfe nicht außer Acht gelassen werden: Es sei kein Fall bekannt, in dem die Mängel in der Prüfung der Datenvorgaben zu finanziellen Schäden geführt hätten.

Technisch unterstützt werde die Prüfung der Datenvorgaben durch das Prüftool HR-easy-audit. Bei Datenvorgaben würden anhand bestimmter Kriterien (z. B. stichprobenartig) sogenannte Prüfsätze erzeugt. Diese würden den für die Datenprüfung

zuständigen Personen zur Bearbeitung angezeigt. Der Abschluss einer Prüfung werde im HR-easy-audit dokumentiert. Damit HR-easy-audit ordnungsgemäß verwendet werden könne, müssten Personen in der Sachbearbeitung entsprechende Prüfer zugewiesen werden und diesen wiederum Vertretungen. Mit der Vertretung sei gewährleistet, dass Prüfungen auch zeitnah bei Abwesenheiten eines Prüfers erfolgten. Die ordnungsgemäße und vollständige Zuordnung der genannten Zuständigkeiten könne bereits heute über eine Auswertung (Transaktion ZPAT\_VERF\_SICHERHEIT) geprüft werden.

Die Pflege der Zuständigkeiten werde teilweise als komplex und wenig übersichtlich empfunden und sei daher eine mögliche Fehlerquelle, an der die geplanten Verbesserungsmaßnahmen ansetzen. So werde zukünftig die Plausibilisierung der Zuordnung von Sachbearbeitenden zu den für die Prüfung und Vertretung zuständigen Personen deutlich verbessert. Um die Transparenz zu erhöhen, würden außerdem die Rollen der Personaladministration erweitert, sodass jeder Sachbearbeitende für sich nachsehen könne, wer für die Prüfung zugeordnet sei. Zudem sei der Benutzerantrag um einen Hinweis auf unerledigte Prüffälle erweitert worden, um die Benutzerverwaltung bei der Antragstellung besser zu unterstützen.

Da bisher nur Prüfer sowie ihre Vertretung einen Überblick über ihre offenen Prüffälle hätten, sei derzeit für zentrale Stellen nicht leicht zu erkennen, ob in einem Bereich viele unbearbeitete und über 30 Tage alte Prüffälle vorlägen. Um hier eine bessere Unterstützung zu bieten, solle zukünftig die Anzahl der offenen Prüffälle in der ZPAT\_VERF\_SICHERHEIT mit ausgegeben werden; nur die Anzahl und nur auf hoher Abstraktionsebene, sodass kein Rückschluss auf Personen möglich sei. Ob und inwieweit auf diese zusätzliche Information reagiert werde, ist und bleibt wie auch allgemein die Prüfung der ZPAT\_VERF\_SICHERHEIT organisatorisch zu regeln.

Für eine detailliertere Beschreibung der Verbesserungsmaßnahmen verweist das Finanzministerium auf die Anlage 1 seiner Stellungnahme.

Neben diesen konkreten kurz- bzw. mittelfristig umsetzbaren Verbesserungsmaßnahmen sei eine Markterkundung für ein Werkzeug zur (dezentralen) Benutzerverwaltung durchgeführt worden. Solche Softwarewerkzeuge hätten das Potenzial, bei der Benutzerverwaltung die Rechte- und Rollenvergabe maßgeblich zu unterstützen. Eine in der Vergangenheit durchgeführte Markterkundung sei ergebnislos mangels geeigneter Software am Markt abgebrochen worden. Die aktuelle Markterkundung habe ein dem Grunde nach geeignetes Softwareprodukt aufgezeigt. Daher werde dieser Handlungsstrang wieder aufgegriffen. Abschließende Aussagen seien, auch aufgrund der Komplexität und der organisatorischen Einzigartigkeit der Bayerischen Staatsverwaltung, zu diesem frühen Stadium jedoch noch nicht möglich. In einem ersten Schritt würden die Ergebnisse der Markterkundung mit den Ressorts erörtert werden. Bei Einführung einer (dezentralen) Benutzerverwaltung sei ggf. mit erhöhten Aufwänden auch bei den personalverwaltenden Stellen zu rechnen. Vor einer möglichen Ausschreibung gelte es daher die praktische Einsatzfähigkeit der Lösung eingehend zu prüfen.

#### **Weitere Maßnahmen (Schulung)**

Das Landesamt für Finanzen biete bereits umfassende Dokumentationen und Schulungen an. Neben der umfassenden Online-Hilfe und Schulungsmaterial zu VIVA würden regelmäßige Verfahrensschulungen angeboten. Insbesondere für die Schulung zu HR-easy-audit habe das Finanzministerium in den letzten Monaten intensiv geworben. Derzeit werde eine FAQ zu HR-easy-audit erarbeitet, um eine weitere Unterstützung neben der Dokumentation und den Schulungsunterlagen anzubieten. Die Schulung zu HR-easy-audit werde zudem mittlerweile (auch) digital angeboten und sei damit aufgrund der wegfallenden An- und Abreise niederschwelliger als bisher.

Die abschließende Verantwortung für die Durchführung, Organisation und Dokumentation der Prüfung, sowie für die unverzügliche Abwicklung der aus der Prüfung resultierenden Fehler trügen zwar die jeweiligen Dienstvorgesetzten. Eine weitere mögliche Verbesserungsmaßnahme wäre, eine

verpflichtende Vorgesetztenschulung einzuführen. Dies und die Anwendung des Prüfkonzpts müssen die Ressorts in eigener Zuständigkeit veranlassen.

### **Dedizierte Stellungnahmen der Ressorts**

Im Folgenden fasst das Finanzministerium die Stellungnahmen der jeweiligen Ressorts zusammen, wie im jeweiligen Zuständigkeitsbereich sichergestellt werde, dass das Prüfkonzpt umgesetzt bzw. wie die ordnungsgemäße Prüfung gewährleistet werde (sofern das Prüfkonzpt des Landesamts für Finanzen keine Anwendung finde) sowie dazu, ob hierfür eine Neu- oder Umorganisation erforderlich sei.

Generell hätten die ORH-Prüfungsmittelungen 2020 den Anstoß gegeben, die zuständigen Personen erneut auf die Einhaltung des Prüfkonzpts zu sensibilisieren und die Zuordnungen von Sachbearbeitung zu Prüfer sowie der Vertretung zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Hier sei anzumerken, dass in Ausnahmefällen aufgezeigte Mängel auf die Art der Auswertung zurückgehen könnten, nicht aber auf tatsächliche Fehler in der Zuordnung. So sei es unschädlich, wenn im Rahmen gegenseitiger Vertretung Sachbearbeitung und Prüfvertretung identisch seien, sofern eine weitere Vertretung eingetragen sei. Da in allen Bereichen zusätzlich die Zuständigkeit für die Ausführung und Prüfung der Auswertung ZPAT\_VERF\_SICHERHEIT überprüft worden sei, sei zu erwarten, dass eventuelle Mängel in der Zuordnung zukünftig nur auf diese Auswertungs-Artefakte zurückgehen würden.

Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf den zusammenfassenden Bericht des Finanzministeriums und die dessen Bericht beigefügten Stellungnahmen der Staatskanzlei sowie der Ressorts (Anlagen 2 bis 11) verwiesen.

### **Anmerkung des ORH**

Der ausführliche Bericht des Finanzministeriums und die Stellungnahmen der Staatskanzlei sowie der Ressorts zeigen, dass die Verfahrenssicherheit im Bereich der Personalverwaltung nunmehr stärker beachtet wird. Dies unterstützen insbesondere organisatorische Maßnahmen, die einige Ressorts

ergriffen haben und Schulungen des Landesamts für Finanzen.

Der ORH begrüßt das Ergebnis der Markterkundung des Finanzministeriums, um den Ressorts ein Werkzeug zur (dezentralen) Benutzerverwaltung zur Verfügung stellen zu können.

Soweit Finanzministerium und Ressorts berichten, ihnen sei kein Fall bekannt, in dem die Mängel in der Prüfung der Datenvorgaben zu finanziellen Schäden geführt hätten, weist der ORH auf Folgendes hin:

- Gegenstand der Prüfung war, ob die Verfahrenssicherheit in der Personalverwaltung bei Einträgen in das System VIVA gewahrt ist. Dabei hatte der ORH u. a. festgestellt, dass von den 201.316 prüfpflichtigen Datenvorgaben in 2018 und 2019 insgesamt 53.110 Fälle (26 %) nach einer Zeit von mehr als 30 Tagen geprüft wurden.
- Nicht Gegenstand der Prüfung war, ob Datenvorgaben, die inhaltlich fehlerhaft waren, tatsächlich zu Fehlzahlungen geführt haben, die durch rechtzeitige oder verspätete Prüfungen hätten vermieden werden können.
- Dem ORH ist allerdings aufgrund seiner Prüfungserfahrungen bekannt, dass nicht nur fehlerhafte materiellrechtliche Personalmaßnahmen, sondern auch (versehentliche) fehlerhafte Datenvorgaben zu Fehlzahlungen geführt haben. Um dies möglichst auszuschließen, sollten alle Personalverwaltungen das Prüfkonzept des Finanzministeriums künftig einhalten, wie dies auch in den Stellungnahmen zum Ausdruck kommt.

**Beschluss des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen**      Kenntnisnahme.  
vom 23. Juni 2022