

Mitteilung

des Rechnungshofs

Jahresbericht 2026 zur Haushaltsrechnung 2024 (vgl. Drucksache 18/300)

hier: Beitrag Nr. 6 – Digital statt Papier: Die smarte Zukunft der Gehaltsabrechnung in der Landes- verwaltung

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 16. Juli 2026, Az.: RHP3-0451.1-25/3/3:

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) nutzt das Digitalisierte Abrechnungs- und Informationssystem DAISY, um die Gehälter für rund 290.000 Bedienstete des Landes zu berechnen. Die dafür notwendigen Personaldaten werden von den personalverwaltenden Dienststellen digital oder über andere Wege an das LBV übermittelt. Unsere Prüfung hat gezeigt, dass die noch vorhandenen Medienbrüche beseitigt und Abrechnungsdaten durchgängig digital an das LBV übertragen werden sollten. Das LBV sollte hierzu die vorhandenen digitalen Dienste konsolidieren und anwenderzentriert weiter ausbauen. Die personalverwaltenden Dienststellen sollten im Gegenzug mittels Stichtagsregelung verpflichtet werden, die bereitgestellten digitalen Dienste unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu nutzen.

6.1 Ausgangslage

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg (LBV) setzt für rund 290.000 Bedienstete des Landes die Gehälter fest und zahlt sie aus. Dafür nutzt es das Digitalisierte Abrechnungs- und Informationssystem (DAISY). Die für die Gehaltsberechnung benötigten personenbezogenen Daten erhält es insbesondere von den personalverwaltenden Dienststellen des Landes. Bei diesen Daten handelt es sich beispielsweise um die Neuerfassung von Personalfällen, Adressänderungen, Eheschließungen, Versetzungen, Abordnungen, Versetzung in den Ruhestand/Verrentungen, Sonderurlaube, Elternzeiten, Mutterschutz, Änderungen im Beschäftigungsumfang/Arbeitszeitmodelle, Beförderungen, Änderungen in der Eingruppierung und die Gewährung von Zulagen/Zuschlägen für Beamte sowie Arbeitnehmer. Das LBV stellt elektronische Schnittstellen zur Ver-

fügung, damit diese Daten digital übermittelt und in DAISY weiterverarbeitet werden können. Über diese Schnittstellen werden unter anderem auch Daten aus den im Land für die Personalverwaltung eingesetzten IT-Verfahren Dialogisiertes Integriertes Personalverwaltungssystem (DIPSY) und HIS-SVA übertragen. DIPSY kann von allen Landesbehörden, HIS-SVA von den Universitäten und Hochschulen des Landes genutzt werden. Daneben stellt das LBV weitere elektronische Dienste zur Verfügung, welche die Übertragung digitaler Abrechnungsdaten ermöglichen. Die personalverwaltenden Dienststellen übersenden darüber hinaus abrechnungsrelevante Daten über andere Wege an das LBV.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir unter prozesskritischer Betrachtung insbesondere Medienbrüche identifiziert, Optimierungspotenziale aufgezeigt und Aspekte der haushaltsrechtlichen Ordnungsmäßigkeit betrachtet. Hierzu hat der Rechnungshof unter anderem auch eine Online-Befragung bei 529 Dienststellen des Landes einschließlich Universitäten und Hochschulen durchgeführt. Die Rücklaufquote lag bei 75 %. Daneben hat der Rechnungshof Daten für 70 % der 214 Arbeitsplätze beim LBV, welche mit Abrechnungsaufgaben in den Bereichen Besoldung und Entgelt betraut sind, in die Prüfungsergebnisse einbezogen.

6.2 Prüfungsergebnisse

6.2.1 Vielzahl an Übertragungsmöglichkeiten nutzbar

Ungeachtet der Tatsache, dass mit DIPSY und HIS-SVA zwei spezifische Fachanwendungen zur Verfügung stehen, findet die Übertragung abrechnungsrelevanter Personaldaten an das LBV auf unterschiedlichste Art und Weise statt. Dabei kann zwischen digitalen und nicht-digitalen Übertragungswegen unterschieden werden.

Zu den digitalen Methoden gehören:

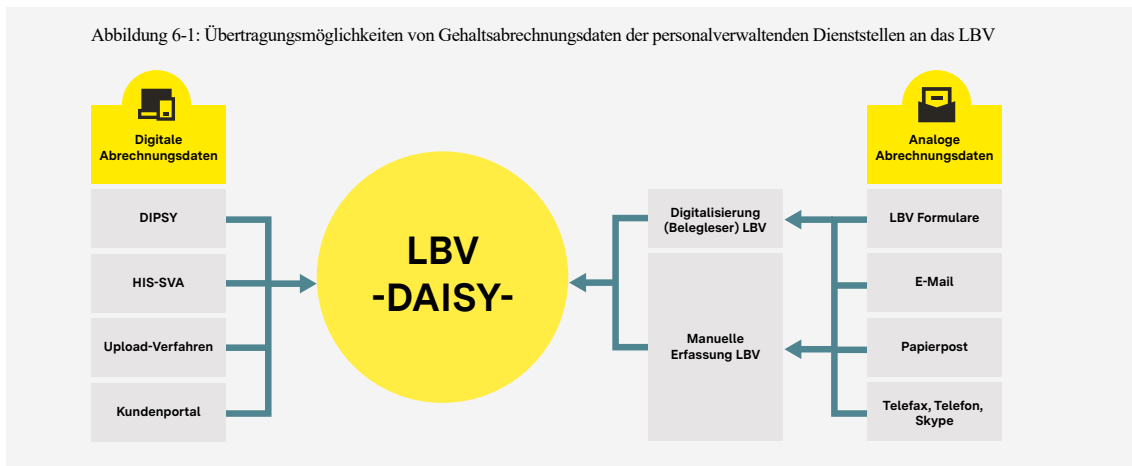
- DIPSY: Eine Fachanwendung, die eine direkte Übertragung von Daten ermöglicht.
- HIS-SVA: Eine Fachanwendung, die im Universitäts- und Hochschulbereich für die Personal- und Stellenverwaltung verwendet wird und Daten medienbruchfrei über Webservices überträgt.
- Upload-Verfahren: Ein Verfahren, bei dem Daten elektronisch über Webservices an das LBV gesendet werden.
- Kundenportal: Ein Webportal, über das registrierte Anwender Daten elektronisch senden und empfangen können.

Zu den nicht-digitalen Methoden gehören:

- Belegleseverfahren: Ein Verfahren, bei dem Daten auf einem standardisierten Papierbeleg an das LBV gesandt, dort gescannt und weiterverarbeitet werden.
- E-Mail, Telefax, Papierpost: Neben der Übersendung von LBV-Formularen findet über diese Kommunikationsmöglichkeiten teilweise auch ein formloser Informationsaustausch in Schriftform statt.
- Telefon, Skype: In Einzelfällen werden Daten auch über diese Kommunikationsmittel mündlich übertragen.

Mit dieser Vielzahl an Übertragungsmöglichkeiten sind Risiken und Herausforderungen verbunden, die nachfolgend näher dargestellt werden.

Abbildung 6-1: Übertragungsmöglichkeiten von Gehaltsabrechnungsdaten der personalverwaltenden Dienststellen an das LBV



6.2.2 Bestehende Prozesse gehen mit einer Vielzahl an Medienbrüchen einher

Der Umfang, in welchem einzelne Dienststellen Abrechnungsdaten digital an das LBV übermitteln, unterscheidet sich nach den jeweiligen Zuständigkeiten für Personalaufgaben, dem eingesetzten IT-Verfahren oder den zur Verfügung stehenden Schnittstellen, dem Nutzungsverhalten der Dienststellen und den Abrechnungssachverhalten sehr stark. Hinzu kommt, dass mit den vom LBV bereitgestellten digitalen Verfahren und Schnittstellen derzeit noch nicht alle abrechnungsrelevanten Sachverhalte von den personalverwaltenden Dienststellen an das LBV übertragen werden können. So nutzen Dienststellen, die nach eigenen Angaben überwiegend DIPSY einsetzen, DIPSY durchschnittlich zu 44 % für Meldungen abrechnungsrelevanter Daten an das LBV. Dabei unterliegt der Anteil der Datenübertragung mit DIPSY für die verschiedenen Personalvorgänge einer starken Streuung und beträgt zwischen 91 % für Meldungen von Arbeits- und Dienstunfähigkeiten und 9 % für Meldungen von Beihilfeberechtigungen bei Arbeitnehmern. Von vielen Dienststellen werden andere Übertragungswege wie z. B. LBV-Formulare, Webservices oder formlose Schreiben entweder ergänzend zur DIPSY-Meldung oder in vielen Fällen auch komplett ohne DIPSY verwendet. Der Nutzungsumfang von HIS-SVA ist mit durchschnittlich rund 80 % zwar höher. Jedoch werden auch im Hochschulbereich nicht-digitale Übertragungswege in erheblichem Umfang genutzt. Die damit verbundenen Medienbrüche führen bei den personalverwaltenden Dienststellen, insbesondere aber beim LBV zu einem erheblichen Mehraufwand und zu einer höheren Fehlerhäufigkeit. Dieses Prüfungsergebnis ist durch die Rückmeldungen der Beschäftigten des LBV in der Online-Datenerhebung bestätigt worden.

Das LBV arbeitet derzeit am weiteren Ausbau der digitalen Dienste für Abrechnungsdaten. Der Rechnungshof begrüßt dieses Engagement. Um jedoch eine vollständige Digitalisierung der Übertragung der Abrechnungsdaten zu erreichen, müssen auch die personalverwaltenden Dienststellen die Voraussetzungen dafür schaffen, ausschließlich die vom LBV bereitgestellten digitalen Dienste zu bedienen. Gleiches gilt auch für die bereits vorhandenen IT-Verfahren, deren Potenziale für die Datenübertragung an das LBV von den personalverwaltenden Dienststellen noch nicht vollständig und nicht einheitlich genutzt werden. Ursachen dafür sind insbesondere fehlende Kenntnisse über die Übertragungsmöglichkeiten sowie historisch gewachsene Verwaltungsabläufe, die bislang noch nicht an die Randbedingungen des digitalen Zeitalters angepasst wurden. In der Folge beeinflussen die personalverwaltenden Dienststellen durch ihr Handeln unmittelbar die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung beim LBV und den dort notwendigen Ressourceneinsatz. Unsere Prüfung hat gezeigt, dass bei einer konsequenten Ausgestaltung der Prozesse und einer verbesserten Zusammenarbeit durch die personalverwaltenden Dienststellen die Effizienz der Organisation des LBV nachhaltig gestärkt werden kann. Aber auch bei den personalverwaltenden Dienststellen würden sich so signifikante personelle Optimierungspotenziale erschließen lassen.

6.2.3 Fachverfahren und Wissensmanagement optimierungsbedürftig

Dienststellen bewerteten die Personalverwaltungssysteme DIPSY und HIS-SVA in der durchgeführten Online-Befragung oftmals als schlecht strukturierte, komplexe und wenig anwenderfreundliche IT-Verfahren. Es gab aber auch Dienststellen, die die IT-Verfahren als funktional und gut erlernbar beschreiben. Die Anwender bewerteten die Erlernbarkeit und die Qualität der Handbücher durchschnittlich mit befriedigend. Der Funktionsumfang wurde durchschnittlich mit gut bis befriedigend beurteilt. Insgesamt äußerten die Anwender bei den Dienststellen den Wunsch nach mehr Support und einem größeren und verbesserten Schulungsangebot.

Die Bediensteten beim LBV bemängelten ihrerseits die Qualität der von den Dienststellen übermittelten Daten. Einzelne Funktionen der Personalverwaltungssysteme würden von den Dienststellen zu wenig genutzt. Dies lasse auf fehlende Kenntnisse zu den IT-Verfahren schließen. Bezüglich DIPSY wurde teils die Ansicht vertreten, dass zusätzliches Personal bei den Dienststellen zu Verbesserungen führen könnte und bezüglich HIS-SVA wurde der Wunsch nach mehr Plausibilitätsprüfungen geäußert.

Im Ergebnis hat die Online-Befragung gezeigt, dass sowohl für DIPSY als auch für HIS-SVA Verbesserungsmöglichkeiten in den IT-Verfahren, bei der Qualität der Dateneingaben und im Wissensmanagement bestehen. Der Schulungsbedarf umfasst dabei nicht nur die Softwareanwendung selbst, sondern auch personalrechtliche Fragestellungen, auf deren Grundlage die Daten in den IT-Verfahren gepflegt werden. Ein entsprechendes übergreifendes Schulungskonzept, das zwischen den zuständigen Stellen – Ministerium für Finanzen und LBV für haushaltsrechtliche Aspekte und DIPSY, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst für HIS-SVA und Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Europa für personalrechtliche Aspekte – abgestimmt ist und von diesen auch getragen wird, existiert derzeit nicht und ist auch nicht in Vorbereitung.

6.2.4 Vier-Augen-Prinzip nicht durchgängig sichergestellt

Gemäß den Regelungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (VV-LHO) darf an einer Anordnung, die zu einer Einzahlung oder einer Auszahlung führt, nicht nur eine Person allein beteiligt sein (Vier-Augen-Prinzip). Die Verantwortungsbereiche Datenerfassung und Datenprüfung/Freigabe sind daher bei der Eingabe zahlungsrelevanter Daten in IT-Verfahren zu trennen und müssen von mindestens zwei unterschiedlichen Personen wahrgenommen werden. Diese Anforderung richtet sich allein an die personalverwaltenden Dienststellen, da nur sie die Richtigkeit der Personaldaten feststellen können.

In der Prüfung ergaben sich Hinweise, dass die Anforderungen an das Vier-Augen-Prinzip bei einem erheblichen Teil der personalverwaltenden Dienststellen nicht im erforderlichen Maße eingehalten werden. Hinzu kommt, dass auch systemseitig keine Algorithmen zur Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips implementiert sind. So besteht beispielsweise in DIPSY für einen Benutzer die Möglichkeit, zahlungsrelevante Personaldaten (Anspruch auf eine bestimmte Zulage, eine höhere Entgeltgruppe, usw.) zu erfassen und diese Daten ohne weitere inhaltliche Prüfung oder Freigabe an das LBV zu übermitteln. Im Ergebnis ergibt sich ein hohes Risiko für unrechtmäßige Zahlungen.

6.3 Empfehlungen

6.3.1 Verpflichtung zur Nutzung der digitalen Übertragungsmöglichkeiten

Personalabrechnungsdaten sollten künftig ausschließlich digital und medienbruchfrei an das LBV übertragen werden. Der Rechnungshof kann keine Gründe erkennen, die das Festhalten an den nicht-digitalen Übertragungsmöglichkeiten

rechtfertigen oder gar erforderlich machen. Die Landesregierung sollte daher einen für die gesamte Landesverwaltung verbindlichen Stichtag festlegen, ab dem nicht-digitale Übertragungswege nicht mehr zugelassen sind.

Bei der Festlegung des Stichtags sollte ein sachgerechter Übergangszeitraum von maximal 3 Jahren berücksichtigt werden. Dieser ist erforderlich, damit die Ressorts zusammen mit dem LBV und den weiteren personalverwaltenden Dienststellen die Voraussetzungen dafür schaffen, die digitalen Dienste und elektronischen Schnittstellen des LBV umfänglich nutzen zu können. In diesem Zusammenhang sollten die Ressorts, alle weiteren personalverwaltenden Dienststellen sowie das LBV zeitnah ihre Geschäftsprozesse, IT-Verfahren und digitalen Schnittstellen anpassen, vervollständigen und aufeinander abstimmen. Die in diesem Zusammenhang erforderlichen Abstimmungen können agil über bereits bestehende Gremien erfolgen.

Die sich in der Folge der ausschließlich digitalen Übertragung von Abrechnungsdaten ergebenden personellen Optimierungspotenziale bei den personalverwaltenden Dienststellen und beim LBV sollten primär für eine Qualitätsverbesserung und Beschleunigung der Aufgabenerledigung genutzt werden. Freiwerdende Personalkapazitäten, die weder für eine Qualitätsverbesserung noch für nachgewiesene Personalmehrbedarfe genutzt werden können, wären abzubauen.

6.3.2 Digitale Fachverfahren konsolidieren und optimieren

Auch für die digitale Übertragung von Abrechnungsdaten stehen den personalverwaltenden Dienststellen derzeit mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Der Rechnungshof empfiehlt, dass künftig für gleiche Abrechnungssachverhalte grundsätzlich nur eine digitale Übertragungsmöglichkeit zugelassen und bereitgestellt wird. Dabei sollte eine starke Konzentration auf HIS-SVA im Bereich der Hochschulen und auf DIPSY in der restlichen Landesverwaltung verfolgt werden. Alternative digitale Dienste sollten nur in wirtschaftlich begründeten Ausnahmefällen bereitgestellt werden. Hierfür sollten die Ressorts mit dem LBV zeitnah eine Konzeption zur Konsolidierung der digitalen Übertragungswege aufstellen. Die Konzeption sollte gemeinsam so konsequent umgesetzt werden, dass die Konsolidierung bis zu dem Stichtag, ab dem die nicht-digitalen Übertragungsmöglichkeiten nicht mehr zugelassen sind, abgeschlossen ist.

Im Rahmen der Konsolidierung sollten die Fachverfahren anwenderzentriert weiterentwickelt und dahingehend optimiert werden, dass in den personalverwaltenden Dienststellen künftig abrechnungsrelevante Sachverhalte, wie z. B. bei der digitalen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung, nicht mehr händisch von einem System in ein anderes System übertragen werden müssen.

6.3.3 Wissensmanagement bedarfsgerecht ausbauen

Aufbauend auf den Rückmeldungen der Online-Befragung empfiehlt der Rechnungshof, das Wissensmanagement zu den digitalen Übertragungsmöglichkeiten von abrechnungsrelevanten Personaldaten an das LBV aktiver zu betreiben. In diesem Zusammenhang sollten stärker auch die Chancen einer dezentralen Wissensvermittlung durch digitale Formate genutzt werden, wie z. B. E-Learning-Angebote mit Screen-Recordings, eine zentrale, interaktive Wissensdatenbank (Wiki und FAQ) oder eine wöchentliche Onlinesprechstunde als Jour-fixe mit Spezialisten des LBV zu Anwendungsthemen.

Aufbauend auf einer Abfrage des genauen Wissensbedarfs bei den personalverwaltenden Dienststellen sollten das Ministerium für Finanzen, das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Europa sowie das LBV ein umfassendes, bedarfsgerechtes und effizientes Konzept zur Wissensvermittlung und -vorhaltung zu DIPSY, HIS-SVA und damit zusammenhängenden personalrechtlichen Fragestellungen konzipieren. Die so ins Auge gefassten Angebote sollten im Interesse aller Verfahrensbeteiligten baldmöglichst bereitstehen und dann fortlaufend angepasst und weiterentwickelt werden.

6.3.4 Haushaltsrechtliche Anforderungen bei der Digitalisierung beachten

Auszahlungsrelevante Daten und Informationen sind von den personalverwaltenden Dienststellen unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips an das LBV zu melden. Der Rechnungshof sieht die Möglichkeit, dass zur Verschlankung der Prozesse IT-gestützte Kontrollalgorithmen, gegebenenfalls auch unter Einsatz von Künstlicher Intelligenz, das klassische Vier-Augen-Prinzip ersetzen können. Inwieweit ein solcher Ansatz im vorliegenden Anwendungsfall programmtechnisch tatsächlich umgesetzt werden kann, sollte von der Landesregierung im Weiteren geprüft werden. Bis zur Umsetzung einer auch im Hinblick auf das Haushaltsrecht hinreichend verfahrenssicheren digitalen Übertragung abrechnungsrelevanter Personaldaten ist das Vier-Augen-Prinzip organisatorisch durch die personalverwaltenden Dienststellen sicherzustellen und zu dokumentieren. Die Sicherstellung kann effizient durch Workflow-Prozesse erreicht werden, sodass eine zweite Person nicht dauerhaft anwesend sein muss. Die personalverwaltenden Dienststellen sollten entsprechend sensibilisiert werden und ihrerseits geeignete Maßnahmen ergreifen.

6.4 Stellungnahmen der Ministerien

Unsere Empfehlungen betreffen überwiegend die Ressorts des Ministeriums für Finanzen, des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Europa sowie des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Diese drei Ministerien haben wir daher um ihre Stellungnahmen gebeten.

6.4.1 Ministerium für Finanzen

Das Ministerium begrüßt die Zielsetzung des Rechnungshofs, Verwaltungsprozesse zu digitalisieren, Medienbrüche zu beseitigen und sagte seine Unterstützung hierbei zu. Gegen die ausgesprochenen Empfehlungen bestünden keine Einwände. Die Umsetzung der Empfehlungen könne über bereits bestehende Gremien realisiert werden:

Die notwendigen Vorgaben und Abstimmungen hinsichtlich einer umfassenden Digitalisierung könnten über die Unterarbeitsgruppe Einheitliches Personalverwaltungssystem (UAG EPVS) und die Arbeitsgruppe Lehrer-DIPSY erfolgen. Die Konzeption zur Konsolidierung und Optimierung der digitalen Fachverfahren solle ebenfalls über diese beiden Arbeitsgruppen erarbeitet werden. Das Konzept zur Wissensvermittlung sowie die fachlichen Anforderungen für eine programmtechnische Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips sollten über die UAG EPVS erarbeitet bzw. entwickelt werden. Letzteres solle an das LBV zur Umsetzung adressiert werden.

6.4.2 Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Europa

Die Darstellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs seien grundsätzlich nachvollziehbar und würden vom Ministerium unterstützt. Dies betreffe insbesondere die digitale medienbruchfreie Datenübertragung an das LBV und den Ausbau des Wissensmanagements. Es begrüße den weiteren Ausbau der digitalen Dienste für Abrechnungsdaten durch das LBV, die Erstellung und Nutzung digitaler Lernformate, eine zentrale, interaktive Wissensdatenbank und Online-sprechstunden. Auch befürworte es, bestehende Gremien für die Umsetzung der Empfehlungen zu nutzen.

Das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Europa gab zu bedenken, dass es hinsichtlich eines übergreifenden Schulungskonzepts nicht allgemein für personalrechtliche Aspekte, sondern konkret für den Bereich des Beamtenrechts zuständig sei. Für tarifrechtliche Fragestellungen verwies es auf das Ministerium für Finanzen und für sozialversicherungsrechtliche Inhalte auf das Ministerium für Soziales, Arbeit und Gesundheit.

Zum Vier-Augen-Prinzip wies es auf die letzte Novellierung der Verwaltungsvorschrift zu §§ 70 bis 79 Landeshaushaltsordnung hin, nach der in größerem Umfang als zuvor auf die Einhaltung dieses Prinzips verzichtet werden könne, wenn z. B. durch technische Plausibilitätsprüfungen die Kassensicherheit und ordnungsgemäße Anordnungsprozesse gewährleistet seien.

6.4.3 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Das Ministerium begrüßt die Empfehlungen, die abrechnungsrelevanten Geschäftsprozesse zwischen dem LBV und den personalverwaltenden Dienststellen ausschließlich digital und durchgängig medienbruchfrei zu gestalten. Die Hochschulen nutzten bereits jetzt jede Gelegenheit, das Personalverwaltungssystem HIS-SVA in Zusammenarbeit mit dem Hersteller zu optimieren. Das Ministerium unterstütze das Ziel der kompletten Digitalisierung der Übertragungswege zum LBV, gab jedoch zu bedenken, dass die notwendigen Prozess- und Abstimmungsschritte sowie nur eingeschränkt verfügbare finanzielle und personelle Kapazitäten für IT-Entwicklungen zu beachten seien. Der Übergangszeitraum von 3 Jahren erscheine daher knapp bemessen. Die Hochschulen selbst hätten kaum Möglichkeiten, auf eine Beschleunigung bei IT-Entwicklungen hinzuwirken. Den Hinweisen zu einem abgestimmten Konzept zur Wissensvermittlung und -vorhaltung stehe das Ministerium offen gegenüber und werde gerne daran mitwirken. Es begrüße die Offenheit des Rechnungshofs für den Einsatz von IT-gestützten Kontrollalgorithmen, die gegebenenfalls das Vier-Augen-Prinzip ersetzen können. Bis zur Realisierung werde es die Hochschulen hinsichtlich ihrer Verantwortung für die haushaltsrechtlich korrekte Datenübertragung sensibilisieren.

6.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof sieht bei allen Beteiligten eine hohe Bereitschaft, die vollständige Digitalisierung von Personalabrechnungsdaten an der Schnittstelle zum LBV mit hoher Qualität zu realisieren. Um dieses Ziel mit dem erforderlichen Nachdruck weiter zu verfolgen, bedarf es jedoch eines intensiven Zusammenwirkens aller Ressorts. Daher sollten zur Umsetzung der Empfehlungen neben dem Finanz-, Innen- und dem Wissenschaftsressort auch alle anderen Geschäftsbereiche bedarfsorientiert in die Umsetzung eingebunden werden. Dies gilt insbesondere für die Konzeption zur Wissensvermittlung und -vorhaltung sowie für die Schaffung der Voraussetzungen in den Ressorts, um die vom LBV angebotenen digitalen Dienste nutzen zu können. Für alle dafür erforderlichen Beteiligungsprozesse können nach unserer Einschätzung die bereits etablierten Gremien genutzt werden.