

Auszug aus

# Denkschrift 2023

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 11

Dialogisiertes Abrechnungs- und Infor-  
mationssystem (DAISY) beim Landesamt für  
Besoldung und Versorgung



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Einzelplan 06: Ministerium der Finanzen**

### **11 Dialogisiertes Abrechnungs- und Informationssystem (DAISY) beim Landesamt für Besoldung und Versorgung (Kapitel 0618)**

**Das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) sollte sein Risikomanagement weiterentwickeln und die Revisionsaufgaben risikoorientiert wahrnehmen. Vorhandene Medienbrüche zwischen Dienststellen und LBV sollten abgebaut und haushaltsrechtliche Verantwortlichkeiten geklärt werden. Auch die Übernahme von Abrechnungsdaten in das Rechnungswesen des Landes sollte optimiert werden. Schließlich sollte das LBV die Dokumentation des dialogisierten Abrechnungs- und Informationssystems DAISY vervollständigen.**

#### **11.1 Ausgangslage**

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) zahlt Gehälter und Zuschüsse zu Krankheitskosten (Beihilfe) an rund 444.000 Beamte, Ruhestandsbeamte und Arbeitnehmer des Landes Baden-Württemberg sowie Entschädigungsleistungen aus.

Die Finanzkontrolle hat 2021/2022 das dialogisierte Abrechnungs- und Informationssystem DAISY unter den Gesichtspunkten Ordnungsmäßigkeit, Informationssicherheit und Revisionsaufgaben geprüft (LBV-Systemprüfung). Das Verfahren wird seit 1992 eingesetzt. Es wurde regelmäßig angepasst, technisch verbessert und für die Anbindung anderer Verfahren weiterentwickelt. Über DAISY weist das LBV jährlich mehr als 5 Mio. Zahlungen mit einem Volumen von 17 Mrd. Euro an. Dies entspricht fast einem Drittel der bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts 2020.

Der Rechnungshof hat sich mit den IT-Verfahren beim LBV bereits 2020 befasst (Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 13, Landtagsdrucksache 16/8413). Dabei hatte er insbesondere empfohlen, das LBV solle die Wirtschaftlichkeit der selbst entwickelten Fachverfahren, zu welchen auch DAISY gehört, unter dem Aspekt „make or buy“ prüfen. Im Dezember 2022 teilte die Landesregierung mit, eine Voruntersuchung zeige einen deutlichen Vorteil zugunsten von modernisierten, eigenentwickelten LBV-Verfahren gegenüber der Einführung neuer Software. Geplant sei, die Fachverfahren vom Großrechner auf eine offene Server-Systemwelt zu migrieren und dabei die vorhandenen Codes auf moderne Programmiersprachen umzustellen (siehe Landtagsdrucksache 17/3758). Die folgenden Ergebnisse basieren auf der Prüfung des aktuellen IT-Verfahrens DAISY. Sie sollen auch in die Ausgestaltung künftiger Abrechnungsverfahren einfließen.

## **11.2 Prüfungsergebnisse**

### **11.2.1 Risikomanagement bislang noch nicht umfassend entwickelt**

Das Risikomanagement einer Behörde muss deren Risiken bei der Aufgabenwahrnehmung angemessen berücksichtigen. Angesichts des Zahlungsumfangs von 17 Mrd. Euro je Jahr und vielen Prozessbeteiligten sind an das Risikomanagement im LBV hohe Anforderungen zu stellen.

Zu einem angemessenen Risikomanagement gehören neben einer Risikoanalyse auch Instrumente zum Umgang mit Risiken, insbesondere die Festlegung konkreter Kontroll- und Revisionsaufgaben.

Das LBV verfügt bereits über wesentliche Teile eines Risikomanagements. In vielen Einheiten werden Aufgaben wahrgenommen, die eine Kontroll- und Präventivfunktion haben. Zudem ist im LBV eine Interne Revision eingerichtet. Im Fachverfahren DAISY werden vielfältige Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. So werden beispielsweise aktuelle Programmänderungen vor dem Produktiveinsatz getestet.

Wir vermissen jedoch eine systematische Kontrolle aller abrechnungsrelevanten Daten mit dem Ziel, z. B. fehlerhafte Bezügeabrechnungen oder andere systematische Fehler frühzeitig zu erkennen. Die Schwerpunkt- und Standardprüfungen der Innenrevision orientieren sich an den Eingaben im Einzelfall und führen eher zufällig zu systemischen Feststellungen. Im Laufe der Prüfung hat das LBV mitgeteilt, es habe auf Basis einer Gefährdungsanalyse Maßnahmen ergriffen, um die Risiken zu minimieren.

Das vorhandene Risikomanagement bewertet nicht alle Risiken systematisch und reicht auch angesichts dieser weiteren Maßnahmen wegen der hohen finanziellen Risiken im Verfahrensbetrieb von DAISY noch nicht aus. Es sollte daher konsequent weiterentwickelt und vervollständigt werden.

### **11.2.2 Revisionsaufgaben umfassen noch nicht alle Bereiche und Methoden**

Beim LBV werden Revisionsaufgaben schon seit mehreren Jahrzehnten in eigenen Revisionseinheiten wahrgenommen und sind inzwischen durch eine Dienstweisung der Behördenleitung geregelt. Eine Risikoanalyse ist nicht vorgeschrieben.

Nach unseren Feststellungen sind Organisation und Aufgaben der Internen Revision noch unvollständig geregelt. Die vorhandenen Risiken werden noch nicht gezielt minimiert.

Die IT-Ausstattung ist nicht angemessen, um die hohe Anzahl von Zahlungsanordnungen zeitnah und sachgerecht zu prüfen. Daneben sollten sich die Revisionsaufgaben neben den Fachaufgaben auch auf den IT-Betrieb erstrecken. Derzeit verfügt das LBV zudem noch nicht über das erforderliche Know-how, um dieser veränderten Aufgabenausrichtung gerecht zu werden.

### **11.2.3 Schnittstellen und Medienbrüche bei der Datenübertragung / Verantwortlichkeiten für Personalabrechnungsdaten unklar**

Die Personalabrechnungsdaten werden auf unterschiedlichen Wegen nach DAISY übertragen. Diese reichen von elektronischen Schnittstellen bis hin zu rein manuellen Datenerfassungen. So nutzen nahezu alle Dienststellen des Landes das elektronische Personalverwaltungssystem DIPSY (Dialogisiertes Integriertes Personalverwaltungssystem), um abrechnungsrelevante Personaldaten an DAISY elektronisch zu übermitteln. Teile der Universitäten und Hochschulen setzen für diesen Zweck das Personalverwaltungssystem HIS-SVA ein. Daneben werden Abrechnungsdaten lediglich IT-unterstützt (z. B. durch Uploadverfahren per Webservices, Belegleseverfahren) oder über sonstige Kommunikationswege, wie E-Mail, an das LBV übermittelt. Die verschiedenen Übertragungswege führen im LBV zu unterschiedlichen Bearbeitungsschritten und Verantwortlichkeiten.

Erkennt beispielsweise ein LBV-Bediensteter, dass die übermittelten Daten möglicherweise nicht korrekt sind, hat er diese in der Regel an die personalverwaltende Dienststelle zurückzugeben. Eingaben von DIPSY können in DAISY nicht verändert werden, die entsprechenden Eingabemasken sind gesperrt. Dagegen können in HIS-SVA erfasste Daten, die elektronisch nach DAISY übermittelt wurden, in DAISY-Dialog geändert werden. Eine interne Regelung des LBV zu diesen Sachverhalten entspricht teilweise nicht den haushaltsrechtlichen Regelungen und bedarf einer Anpassung. So sollte diese Regelung die Funktionen der LBV-Bediensteten, deren Aufgaben und jeweiligen haushaltsrechtlichen Verantwortlichkeiten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Übertragungswege in Abgrenzung zu den personalverwaltenden Stellen festlegen.

### **11.2.4 Haushalts- und kassenrechtliche Vorschriften beim Einsatz von DAISY noch nicht durchgängig eingehalten**

Die Risiken von Missbrauch, Manipulation und Fehlern bei der Aufgabewahrnehmung sollen prinzipiell durch das Vier-Augen-Prinzip minimiert werden.

Nach unseren Feststellungen wird bei verschiedenen Geschäftsprozessen im Abrechnungsverfahren das Vier-Augen-Prinzip noch nicht vollständig umgesetzt. Hiervon betroffen sind insbesondere die zu trennenden Bereiche Datenerfassung und Datenprüfung bzw. -freigabe sowie weitere Teilprozesse, die aus haushaltsrechtlichen Gründen die Einhaltung dieses Prinzips (z. B. zur Abgrenzung von Verantwortlichkeiten) erfordern.

In Ausnahmefällen kann auf andere Art und Weise die Informations- und Kassensicherheit gewährleistet werden. Hierfür kommen u. a. verfahrenssichere technische Lösungen, ein wirkungsvolles Risikomanagement oder ergänzende Geschäftsprozesse in Betracht.

Das LBV hat aufgrund der Prüfung der Finanzkontrolle verschiedene risikominierende Maßnahmen angestoßen und teilweise bereits umgesetzt.

### **11.2.5 Abrechnungsdaten von DAISY werden noch nicht vollständig automatisiert in das Rechnungswesen des Landes übernommen**

Das Abrechnungsverfahren DAISY ist ein Fachverfahren, welches elektronische Zahlungsanordnungen für die Landesoberkasse Baden-Württemberg erzeugt. DAISY ist jedoch nicht unmittelbar in das Rechnungswesen des Landes integriert.

Um die Landeshaushaltsrechnung zu erstellen, werden die angeordneten Zahlungen elektronisch in den Landeshaushalt überführt und dort verbucht.

Diese Belegdaten werden auch dazu genutzt, um die einzelnen Bestandteile der ausgezahlten Bezüge in der Kosten- und Leistungsrechnung der jeweiligen Dienststellen nachzuweisen. Dazu werden die Beträge in mehreren Abrechnungsschritten haushaltsneutral und maschinell verbucht. Diese Daten werden lediglich im internen Rechnungswesen der Dienststellen vorgehalten und können von diesen u. a. verwendet werden, um mittelbar über die Kosten- und Leistungsrechnung die Haushaltsansätze der besonderen Personalausgaben nach § 51 Landeshaushaltsordnung zu überwachen.

Für DAISY, das Haushaltsmanagement und die Kosten- und Leistungsrechnung werden keine identischen Dienststellennummern verwandt. Es existiert kein automatisierter Abgleich der Dienststellennummern und Buchungsstellen zwischen den IT-Verfahren.

Dadurch ist nicht sichergestellt, dass Zahlungen über DAISY nur auf solche Dienststellennummern und Buchungsstellen angeordnet werden können, die zur Bewirtschaftung des Landeshaushalts freigegeben sind.

Das LBV nutzt derzeit manuell gepflegte Zuordnungsstrukturen, um diese abrechnungsrelevanten Finanzdaten in das Rechnungswesen des Landes zu überführen.

Wir haben festgestellt, dass diese Verfahrensweise unwirtschaftlich und fehleranfällig ist. Zahlungen ohne gültige Dienststellennummern oder Buchungsstellen werden als Vorschusszahlung der Dienststelle LBV zugeordnet. Sie werden erst mit zeitlicher Verzögerung manuell auf eine gültige Buchungsstelle bzw. Dienststelle umgebucht.

Gleiches gilt sinngemäß, soweit die Belegdaten nicht auf gültige Dienststellennummern in die Kosten- und Leistungsrechnung überführt werden können. Diese Daten verbleiben auf einer Dienststellennummer des LBV.

Die Verantwortlichkeiten und Geschäftsprozesse, um die Zuordnungsstrukturen zu pflegen, sind nicht klar geregelt. Zum Teil fehlen dem LBV IT-Berechtigungen im Rechnungswesen des Landes, um sachlich notwendige Korrekturbuchungen vornehmen zu können.

Ziel muss sein, sicherzustellen, dass die in DAISY verarbeiteten Zahlungsdaten im Rechnungswesen des Landes korrekt verarbeitet und dort auch ohne zeitliche Verzögerung den Dienststellen vollständig zugeordnet werden können.

### **11.2.6 Verfahren sowie Konzepte zur Informationssicherheit und zum Datenschutz sind noch nicht vollständig dokumentiert**

Nach Nr. 2.1 ITBest-HKR (Bestimmungen zum Einsatz von IT-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen) ist beim Einsatz eines IT-Verfahrens eine Verfahrensdokumentation einschließlich einer Gefährdungsanalyse und eines Ordnungsmäßigkeitskonzeptes zu erstellen. Aus der Verfahrensdokumentation müssen der Inhalt, der Aufbau, der Ablauf und die Ergebnisse beim Einsatz des IT-Verfahrens vollständig und schlüssig ersichtlich sein. Das umfasst auch Regelungen für ein Abweichen vom Vier-Augen-Prinzip. Aufgrund der Dokumentation muss das Verfahren für einen sachverständigen Dritten in angemessener Zeit vollständig nachprüfbar sein.

Die Verfahrensdokumentation zu DAISY ist insoweit noch unvollständig. Die Verweise auf andere Dokumente sind nicht immer aktuell.

Im IT-Sicherheitskonzept sollten an einigen Stellen individuelle Formulierungen die bisherigen Standardbeschreibungen ersetzen.

## **11.3 Empfehlungen**

### **11.3.1 Risikomanagement konsequent weiterentwickeln**

Das LBV sollte das vorhandene Risikomanagement konsequent weiterentwickeln, um die finanziellen Risiken im Verfahrensbetrieb von DAISY zu bewerten und gezielt weiter zu reduzieren. Dafür sollten neben haushaltrechtlichen Vorgaben auch weitere allgemein gültige Standards für die LBV-spezifische Risikoanalyse und -minimierung herangezogen werden.

### **11.3.2 Innenrevision risikoorientiert ausrichten und besser ausstatten**

Die Interne Revision sollte die ihr übertragenen Aufgaben auf die Anforderungen des Risikomanagements ausrichten und priorisieren. Um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, sollte die elektronische Verfügbarkeit von Abrechnungsdaten aus DAISY für die Interne Revision deutlich verbessert und eine für Massendaten geeignete Analysesoftware eingesetzt werden. Das für Revisionsaufgaben eingesetzte Personal sollte für die angepassten Aufgaben qualifiziert werden.

### **11.3.3 Schnittstellen und Medienbrüche abbauen und Verantwortlichkeiten für Abrechnungsdaten klar regeln**

Die Dienststellen des Landes sollten abrechnungsrelevante Personaldaten künftig digital und sicher zur unmittelbaren Weiterverarbeitung in DAISY übermitteln können. Zugleich sollten in einer Dienstanweisung die Geschäftsprozesse der digitalen Datenübermittlung beschrieben und die Verantwortlichkeiten geregelt werden.

#### **11.3.4 Abrechnungsdaten von DAISY effizient, vollständig und richtig in das Rechnungswesen des Landes übernehmen**

Das LBV sollte in Abstimmung mit den anderen Verfahrensbeteiligten sicherstellen, dass mit dem aktuellen Geschäftsprozess die Abrechnungsdaten von DAISY vollständig und richtig im Rechnungswesen des Landes zugeordnet werden können. Dazu sollten die vorhandenen Prozesse verbessert, regelmäßig angepasst und die Buchungsergebnisse plausibilisiert werden. Ziel sollte es sein, Finanzdaten des Abrechnungsverfahrens und des Rechnungswesens automatisiert zu synchronisieren.

#### **11.3.5 Verfahrensdokumentation sowie Konzepte zur Informationssicherheit und zum Datenschutz vervollständigen und fort-schreiben**

Die Verfahrensdokumentation zu DAISY sollte vervollständigt werden. Insbesondere sollten darin die haushalts- und kassenrechtlich relevanten Prozesse des IT-Verfahrens nachvollziehbar und schlüssig beschrieben werden. Daneben sollten Datenschutz- und/oder Informationssicherheitskonzepte auch die Verfahren zur Datensicherung umfassen.

Programmänderungen in DAISY sollten revisionssicher dokumentiert werden. Zur Sicherstellung sollten hierzu Kontrollmechanismen eingerichtet werden.

#### **11.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Finanzministerium teilt mit, die Interne Revision des LBV prüfe bereits systematisch im Rahmen des vorhandenen Risikomanagements. Ziel sei es, anhand von ausgewählten Parametern, schwerpunkt- und stichprobenbezogene Einzelfälle risikobehafteter Fallkonstellationen zu prüfen. Das vorhandene Risikomanagement des LBV werde kontinuierlich nach definierten Standards ausgebaut. Das LBV prüfe aktuell eine ergänzende Risikoanalyse nach definierten Standards sowie die Optimierung der IT-Unterstützung.

Die Einführung marktüblicher IT-gestützter Analysetools für die zielführende Auswertung von Massendaten befinde sich in Planung.

Da es keine Pflicht zur Nutzung von DIPSY oder HIS-SVA gibt, könne das LBV lediglich auf deren Vorteile und die bereits etablierten Schnittstellen hinweisen. Alle haushaltsrechtlichen Verantwortungsbereiche seien definiert und abgegrenzt. Eine verfahrensspezifische Dienstanweisung sei nicht erforderlich.

Das LBV habe schlüssig dargelegt, dass hinreichende Verfahrensweisen und Vorkehrungen für die Einhaltung der Kassensicherheit vorhanden sind. Gravierende Mängel, die die Wirksamkeit des praktizierten internen Kontrollsystems in Frage stellen, seien nicht bekannt.

Die haushalterische Verbuchung auf Kapitel und Titel des Staatshaushaltsplans erfolge korrekt. In Ausnahmefällen müssten Buchungen zur richtigen Dienststelle manuell nachgepflegt werden. Bei der Einführung von RePro (Restrukturierungsprojekt Baden-Württemberg) seien bereits Maßnahmen zur Reduzierung des Fehlerrisikos bei der Übermittlung der Daten ergriffen worden. Das LBV prüfe zusammen mit anderen Verfahrensbeteiligten die Verbesserungsmöglichkeiten und die Machbarkeit der geforderten Synchronisierung. Die Verfahrensdokumentation nach ITBest-HKR sei dem Grunde nach ausreichend und vollständig. Die Prüfungsergebnisse würden jedoch eingehend analysiert werden und die erforderlichen Punkte in die Dokumentation einfließen.

Das LBV verfüge über ein allgemeines Datensicherungskonzept. In das anwendungsspezifische Datensicherungskonzept würden die verfahrensrelevanten Aspekte aus den vorhandenen Sicherungskonzepten des Landesentrums für Datenverarbeitung eingearbeitet werden. Dieses werde sodann in die Nomenklatur der Datenschutz-/Informationssicherheits- und Datensicherungskonzepte aufgenommen.

### **11.5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bewertet die Aktivitäten des Finanzministeriums und des LBV, die seine Empfehlungen aufgreifen, positiv. Das Ministerium beschreibt in seiner Stellungnahme selbst einzelne Themenfelder, in denen noch Handlungsbedarf besteht und zum Teil noch konkrete Lösungen zu erarbeiten sind.