

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

4 BMF unterlässt Erfolgskontrolle bei Personalverwaltungssystem und erschwert IT-Konsolidierung Bund

Zusammenfassung

Das BMF verzichtet darauf, die Stärken und Schwächen des Personalverwaltungssystems der Bundesfinanzverwaltung zu analysieren. Diese Erkenntnisse könnten aber das künftige einheitliche Personalverwaltungssystem der Bundesverwaltung verbessern und damit die IT-Konsolidierung des Bundes unterstützen.

Im Jahr 2015 führte das BMF als Personalverwaltungssystem die Software „PVS“ ein. Damit bearbeitet es die Personalangelegenheiten der mehr als 40 000 Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung. Bereits im Jahr 2014 hatte das BMF dem Bundesrechnungshof zugesagt zu überprüfen, inwieweit PVS das Personalwesen der Bundesfinanzverwaltung effektiv und effizient unterstützt. Zu dieser Erfolgskontrolle war es haushaltsrechtlich verpflichtet. Die Ergebnisse liegen bis heute nicht vor. Das BMF war auch nicht gewillt, diese nachzuholen. Seiner Vorbildrolle als Haushaltsressort ist es somit nicht gerecht geworden.

Als wesentlichen Teil des Projektes „IT-Konsolidierung Bund“ entwickelt die Bundesregierung derzeit auf Basis von PVS für über 90 Mio. Euro die Software „PVS Bund“. Sie will PVS Bund in der gesamten Bundesverwaltung einführen und damit die Personalangelegenheiten von über 300 000 Bundesbeschäftigten bearbeiten. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes fehlen ihr dazu die Erkenntnisse aus der Erfolgskontrolle zu PVS. Diese könnten dazu beitragen, PVS Bund zu verbessern und wirtschaftlich zu gestalten. Das BMF hat erwidert, dass eine Erfolgskontrolle bei PVS keinen Aussagewert für PVS Bund habe.

Ohne eine Erfolgskontrolle von PVS ist die effiziente Einführung von PVS Bund gefährdet. Dies kann die Vereinheitlichung aller Personalverwaltungssysteme und damit das Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ beeinträchtigen.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Erfolgskontrollen als vorgeschriebenes systematisches Prüfverfahren

Das Haushaltsrecht verpflichtet die öffentliche Verwaltung, den Erfolg ihres Handelns systematisch zu kontrollieren. Sie muss bei finanzwirksamen Maßnahmen begleitend und abschließend feststellen,

- ob und in welchem Ausmaß die Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle),
- inwieweit die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und
- ob die Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Erfolgskontrollen tragen dazu bei, die Qualität künftiger Entscheidungen zu verbessern, gleichartige Fehler zu vermeiden und wirksame Problemlösungen auf vergleichbare Maßnahmen zu übertragen.

Das Personalverwaltungssystem der Bundesfinanzverwaltung

Das BMF hatte im Jahr 2007 ein Projekt gestartet, um die Personalverwaltungssysteme in der Bundesfinanzverwaltung zu vereinheitlichen. Als Ergebnis führte es im Jahr 2015 die Software „PVS“ ein. Damit bearbeitet es die Personalangelegenheiten der 40 000 Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2011 bis 2012 die Einführung von PVS. Das BMF legte ihm dabei eine Vorkalkulation und eine Zwischenkalkulation zur Wirtschaftlichkeit von PVS vor. Die Vorkalkulation hatte ergeben, dass PVS in einem Zeitraum von 15 Jahren 35 Mio. Euro einsparen würde. Das BMF erwartete beispielsweise, weniger Beschäftigte im Personalwesen zu benötigen. Darüber hinaus würden alle Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung durch vorausgefüllte Urlaubsanträge und Krankmeldungen etwa eine Minute pro Arbeitstag einsparen. In der Zwischenkalkulation hatte das BMF seine Erwartungen angepasst. Z. B. hatten sich die Entwicklungsausgaben von 26 Mio. Euro auf 52 Mio. Euro verdoppelt. Insgesamt hatten die Ausgaben nun um 42 Mio. Euro über den Einsparungen gelegen. Das BMF hatte PVS dennoch als wirtschaftlich bewertet, da es u. a.

- die Beschäftigten des Personalwesens von Routinetätigkeiten entlaste und
- somit erlaube, die Personalentwicklung, die Personalgewinnung sowie den Arbeits- und Gesundheitsschutz personell zu verstärken.

Die personalwirtschaftlichen Prozesse in der Bundesfinanzverwaltung und den damit verbundenen Aufwand hatte es nicht untersucht. Es hatte auch keine mit überprüfbaren Indikatoren unterlegten Ziele festgelegt, um den Erfolg von PVS später bewerten zu können. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF im Jahr 2013, dies nachzuholen und den Erfolg von PVS zu kontrollieren. Im Jahr 2014 sagte das BMF zu, die Effekte von PVS bei einer Erfolgskontrolle im Jahr 2017 exemplarisch in einer Behörde der Bundesfinanzverwaltung zu untersuchen. Zwei Jahre nach der Einführung lägen ausreichend Informationen dazu vor. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) werde zeitgleich alle in der Bundesverwaltung eingesetzten Personalverwaltungssysteme bewerten und vergleichen. Daher halte es das BMF für zielführend, für seine Erfolgskontrolle von PVS Indikatoren zu nutzen, die das BMI für den Vergleich entwickelt hatte.

Im Jahr 2016 erinnerte der Bundesrechnungshof das BMF an die Erfolgskontrolle.

Vereinheitlichung aller Personalverwaltungssysteme des Bundes

Mit dem Projekt „IT-Konsolidierung Bund“ vereinheitlicht die Bundesregierung derzeit u. a. alle Personalverwaltungssysteme in der Bundesverwaltung. Dazu entwickelt das BMI auf Basis von PVS der Bundesfinanzverwaltung die Software „PVS Bund“. Es plant, dieses Projekt bis zum Jahr 2025 fertigzustellen und dann die Personalangelegenheiten von über 300 000 Bundesbeschäftigten mit PVS Bund bearbeiten zu können. Für die Einführung von PVS Bund erwartet das BMI Ausgaben von mehr als 90 Mio. Euro. Insgesamt soll die Nutzung 89 Mio. Euro einsparen.

Den Erfolg von PVS in der Bundesfinanzverwaltung hat das BMF bis Mitte 2020 nicht überprüft. Es verwies auf PVS Bund. Das BMI habe zwischenzeitlich festgestellt, dass es wirtschaftlich sei, PVS Bund in der gesamten Bundesverwaltung einzuführen. Das BMF habe hierzu die Daten zu den Ausgaben und Nutzerzahlen von PVS beigetragen. Auf eine Erfolgskontrolle von PVS habe es verzichtet, da die Erkenntnisse auf die Bundesfinanzverwaltung begrenzt wären. Wesentliche Effekte von PVS Bund entstünden jedoch dadurch, dass alle Bundesbehörden es nutzten. Wie es sich auswirke, alle Personalverwaltungssysteme zu konsolidieren, müsse nunmehr das BMI betrachten.

4.2 Würdigung

Obwohl dem BMF als Haushaltsressort eine Vorbildrolle und besondere Verantwortung in Haushaltsangelegenheiten zukommt, verzichtete es auf eine Erfolgskontrolle für PVS. Es verstieß damit gegen Haushaltsrecht.

Die große Differenz zwischen Vor- und Zwischenkalkulation belegt, dass das BMF erst während der Entwicklung von PVS einen besseren Überblick über die Ausgaben und Aufwände erlangte. Zum Zeitpunkt der Zwischenkalkulation standen den gestiegenen Ausgaben für PVS keine Einsparungen in gleicher Höhe mehr gegenüber. Daher begründete das BMF die

Wirtschaftlichkeit nur über den zusätzlichen Nutzen. Es legte seinen Überlegungen aber keine konkretisierten und mit Indikatoren unterlegten Ziele zugrunde. Dazu hätte es z. B. festhalten müssen, wie genau es die personalwirtschaftlichen Prozesse optimieren wollte. Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für die Erfolgskontrolle. Anstatt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen und die Ziele zumindest nachträglich zu konkretisieren, verwies es auf das BMI und dessen Planungen zu PVS Bund.

Auch wenn das BMI mittlerweile alle Personalverwaltungssysteme der Bundesverwaltung vereinheitlicht, hätte das BMF den Erfolg von PVS kontrollieren müssen. Dabei hätte es PVS den vorgeschriebenen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrollen unterziehen müssen. Somit kann das BMF bis heute nicht bewerten, ob PVS die Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung von Routinetätigkeiten entlastet und daher andere Bereiche wie vorgesehen personell verstärkt werden konnten. Auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des BMI zu PVS Bund konnte die Erfolgskontrolle zu PVS in der Bundesfinanzverwaltung nicht ersetzen. Das BMF hätte insbesondere prüfen müssen, ob der Ressourcenverbrauch für PVS wirtschaftlich war. Dafür wäre es u. a. notwendig gewesen, die Durchlaufzeiten und Aufwände in personalwirtschaftlichen Prozessen vor und nach der Einführung von PVS zu vergleichen. Da es die Ausgangsinformationen in der Planungsphase nicht erhoben hatte, hätte es sie nachträglich ermitteln sollen.

Von den Erfahrungen bei der Einführung sowie in Kenntnis der Stärken und Schwächen von PVS hätte das BMI bei PVS Bund profitieren können.

4.3 Stellungnahme

Das BMF hat erwidert, es habe nicht versäumt, den Erfolg von PVS zu kontrollieren und somit nicht gegen Haushaltsrecht verstoßen. Zum Zeitpunkt einer möglichen Erfolgskontrolle sei bereits entschieden gewesen, PVS Bund in der gesamten Bundesverwaltung einzuführen. Für PVS hätten keine Entscheidungsspielräume oder Handlungsalternativen mehr bestanden. Eine auf die Bundesfinanzverwaltung beschränkte Erfolgskontrolle hätte keinen Aussagewert mehr gehabt.

Die Vereinheitlichung der Personalverwaltungssysteme des Bundes sei nur eine von vielen Maßnahmen innerhalb des Projektes „IT-Konsolidierung Bund“. Dies schließe aus, dass das BMF mit seinem Vorgehen das Projekt in Gänze erschwere.

Das BMI habe bereits seit dem Jahr 2013 – bevor eine Erfolgskontrolle von PVS in der Bundesfinanzverwaltung überhaupt möglich gewesen wäre – eine Vereinheitlichung aller Personalverwaltungssysteme des Bundes geprüft. Es habe später die Wirtschaftlichkeit von PVS Bund untersucht und dafür vom BMF Daten zu den Nutzerzahlen und den Ausgaben von PVS erhalten. Das BMI habe die fehlende Erfolgskontrolle bei PVS nie als Projektrisiko für PVS Bund bewertet. Mittlerweile würden 8 von über 200 Behörden (4 %) PVS Bund erfolgreich nutzen. Dies zeige, dass das BMF mit seinem Verwaltungshandeln bei PVS das Projekt des BMI weder verzögert noch anderweitig negativ beeinflusst habe.

4.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest. Die Bundesregierung stuft PVS Bund als eines der wesentlichen IT-Verfahren für den Gesamterfolg ihres Projektes „IT-Konsolidierung Bund“ ein. Da bis heute erst 4 % aller Bundesbehörden PVS Bund nutzen, könnte das BMI die Erkenntnisse aus einer nachträglichen Erfolgskontrolle des Vorgängersystems PVS noch berücksichtigen. Sie würden dem BMI bei der weiteren Einführung helfen und zur Wirtschaftlichkeit von PVS Bund beitragen. Das BMI könnte z. B. bislang nicht erkannte Risiken für den Erfolg von PVS Bund identifizieren und somit rechtzeitig erkennen, inwieweit es steuernd eingreifen muss. Außerdem tragen die Erfahrungen aus dieser Erfolgskontrolle dazu bei, Fehler sowie Daten- und Methodenprobleme bei den Erfolgskontrollen für PVS Bund auszuschließen.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMF, die fehlende Erfolgskontrolle nachzuholen. Es muss die Ergebnisse aus der Erfolgskontrolle von PVS dem BMI bereitstellen, sobald diese vorliegen.