

7 Unklares Rollenverständnis zwischen BMF und dem zentralen IT-Dienstleister des Bundes gefährdet Modernisierung der Haushaltsverfahren

(Kapitel 0812)

Zusammenfassung

Das BMF kann den Erfolg seines seit mehreren Jahren laufenden Programms zur Modernisierung der technisch veralteten Haushaltsverfahren nicht sicherstellen. Es kann nach eigener Auskunft seiner Rolle als fachlicher Auftraggeber gegenüber dem IT-Dienstleister Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) nicht gerecht werden.

In seinen Haushaltsverfahren wickelt das BMF den Zahlungsverkehr von über tausend Bewirtschaftern für den gesamten Bundeshaushalt ab. Im Jahr 2016 entschied es, die Verfahren zu modernisieren, da externe Beratungsunternehmen einen dringenden technischen Erneuerungsbedarf aufgezeigt hatten. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, nicht nur die Technik, sondern auch die Prozesse zu hinterfragen, auf moderne technische Lösungen zu setzen und Medienbrüche bei der Bewirtschaftung künftig zu vermeiden.

Das BMF will die Empfehlungen aufgreifen. Es müsse dazu jedoch zunächst die vertraglichen Regelungen mit dem ITZBund überarbeiten, um seine Interessen als Auftraggeber angemessen durchsetzen zu können. Zudem sei es von Entwicklungen der Dienstekonsolidierung in der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) abhängig. Diese betreffen z. B. eine digitale Signatur und eine elektronische Akte.

Leistungsfähige Haushaltsverfahren sind unabdingbar, damit die Bewirtschaftler ihre Aufgaben wahrnehmen und Zahlungen ordnungsgemäß und sicher abwickeln können. Sie bilden zudem eine wesentliche Grundlage für parlamentarische Entscheidungen über die Haushaltsplanung und die Rechnungslegung. Das BMF muss daher die Zusammenarbeit mit dem ITZBund umgehend so gestalten, dass es die Ziele des Modernisierungsprogramms sowohl inhaltlich als auch zeitlich erreichen kann. Zudem muss es sich mit dem BMI über die Entwicklungen der Dienstekonsolidierung eng austauschen.

7.1 Prüfungsfeststellungen

In den Haushaltsverfahren wickelt das BMF den Zahlungsverkehr für über tausend Bewirtschafter für den gesamten Bundeshaushalt ab. Es verarbeitet damit jährlich Ein- und Auszahlungen mit einem Bruttovolumen von über 1 Billion Euro in mehr als 100 Millionen Buchungen. Mit den Verfahren erzeugt es auch wesentliche Grundlagen für haushaltspolitische Entscheidungsprozesse, insbesondere die Haushaltspläne sowie die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung. Es bezeichnet die Haushaltsverfahren als „kritische Infrastruktur des Bundes“. Im Jahr 2016 entschied es, die Verfahren zu modernisieren.

Die Haushaltsverfahren gehen auf die Haushaltsrechtsreform des Jahres 1969 zurück. Sukzessive baute das BMF die Verfahren auf und aus. Seit dem Jahr 1996 bilden sie das alleinige Buchführungssystem des Bundes. In den Jahren 2014 und 2015 hinterfragten externe Berater im Auftrag des BMF die Zukunftsfähigkeit der Haushaltsverfahren. Demnach sei die technische Architektur in den nächsten sieben bis zehn Jahren zu erneuern. Darüber hinaus identifizierte das BMF gestiegene oder veränderte Anforderungen an die Informationssicherheit, den Datenschutz, die Bedienbarkeit der Programme und an deren Pflege und den Betrieb.

Im Sommer 2017 richtete das BMF in seiner Haushaltsabteilung ein neues Referat zur informationstechnischen Modernisierung der Haushaltsverfahren ein. Sein IT-Dienstleister ist das ITZBund. Das ITZBund ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMF und zentraler IT-Dienstleister für den überwiegenden Teil der Bundesverwaltung.

In seinem strategischen Leitbild für die Modernisierung sah es das BMF als notwendig an, moderne und zukunftsfähige Technologien einzusetzen und die Verfahren fachlich anzupassen. So wollte es die Einnahmeplattform ausbauen und die Vermögensrechnung in das Haushalts- und Rechnungswesen integrieren. Bestehende Verfahrensabläufe oder haushaltsrechtliche Vorschriften hinterfragte es nicht. Diese sehen derzeit z. B. noch vor, dass Bewirtschafter Anordnungen per Fax an die Bundeskasse senden müssen.

Die Planungen des BMF enthielten Termine für einzelne Teilschritte des Modernisierungsprogramms. Einen Zeitpunkt für die Inbetriebnahme der neuen Verfahrenslandschaft nannten sie bisher nicht.

Der Bundesrechnungshof begann Ende 2019, die Modernisierung der Haushaltsverfahren zu prüfen. Er untersuchte, wie das BMF die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit des künftigen Verfahrenseinsatzes sicherstellen will. Die Wirtschaftlichkeit des Modernisierungsprogramms einschließlich vergaberechtlicher Fragen, das Projektmanagement und die Steuerung der Dienstleister waren nicht Thema der Prüfung.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF, nicht nur die Technik, sondern auch die Prozesse zu hinterfragen, auf moderne technische Lösungen zu setzen und Medienbrüche bei der Bewirtschaftung künftig zu vermeiden. Kleinteilige Regelungen der Arbeitsabläufe in den derzeitigen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung dürften dem nicht entgegenstehen.

Das BMF teilte mit, dass es die Empfehlungen berücksichtigen wolle. Allerdings sehe es seine „Auftraggeberfähigkeit“ gegenüber dem ITZBund als nicht gegeben an. Zudem biete das ITZBund neue Methoden der Zusammenarbeit, neue Technologien (z. B. Cloud) und Dienstleistungsvereinbarungen nicht wie erforderlich an. Die Auftragsabwicklung sei zeitintensiv, verursache einen hohen internen Verwaltungsaufwand und führe zu erheblichen Verzögerungen. Das BMF plane daher, die vertraglichen Regelungen für die Zusammenarbeit mit dem ITZBund an die aktuellen Anforderungen anzupassen.

Das BMF unterstrich sein Ziel, die gealterten Prozessabläufe zu modernisieren und durchgängig medienbruchfrei zu gestalten. Hierfür seien jedoch auch Bausteine der Dienstekonsolidierung, wie eine digitale Signatur, eine elektronische Akte und eine sichere Authentifizierung, erforderlich. Ob und wann diese genutzt werden könnten, hänge wesentlich vom Fortschritt des BMI bei der Dienstekonsolidierung und der Bereitstellung der Dienste durch das ITZBund ab.

7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass das BMF seine Empfehlungen im Wesentlichen aufgreifen will. Gleichzeitig hat er es für nicht hinnehmbar gehalten, dass mehrere Jahre nach dem Start des Modernisierungsprogramms die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen dem BMF und seinem Dienstleister ITZBund offenbar immer noch nicht gegeben sind. Er hat hierin ein systemisches Risiko für den Erfolg des Programms gesehen.

Das BMF muss die Zusammenarbeit mit dem ITZBund im Modernisierungsprogramm unverzüglich und eindeutig regeln, um eine bedarfsgerechte Lösung sicherzustellen. Dies gilt nicht nur für das Modernisierungsprogramm selbst, sondern auch für die nachfolgende Pflege und den Betrieb der Verfahren.

Die Corona-Pandemie hat einmal mehr verdeutlicht, dass die Digitalisierung der Verwaltung dringend notwendig ist. Als Verantwortlicher für die Haushaltsverfahren kann das BMF wichtige Impulse dafür geben. Dazu gehört jedoch auch, gegenüber dem BMI darauf hinzuwirken, dass die für medienbruchfreie Zahlungs- und Buchführungsprozesse notwendigen Bausteine termingerecht zur Verfügung stehen. Im Ergebnis sollte das BMF dann auch einen belastbaren Zeitpunkt für die Inbetriebnahme seiner modernisierten Haushaltsverfahren nennen.

7.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, es hinterfrage auch bestehende Verfahrensabläufe und gestalte diese, wenn möglich, organisationsübergreifend medienbruchfrei. Daher sei es aus seiner Sicht zwingend, sowohl agile Zusammenarbeitsformen mit dem ITZBund zu evaluieren, als auch architektonische Szenarien zu entwickeln, welche moderne Verfahrensabläufe bestmöglich unterstützten. Das BMF habe bei den geltenden Regularien zur Zusammenarbeit mit dem

ITZBund Änderungsbedarfe identifiziert. Diese müssten noch hausintern abgestimmt werden. Die Haushaltsabteilung im BMF habe mit den für Zoll und Steuern zuständigen Abteilungen Anforderungen abgestimmt und in Form eines Eckpunktepapiers in das IT-Steuerungsgremium der Bundesfinanzverwaltung eingebracht.

Parallel dazu werde das BMF auf Basis von drei Grundsatzdokumenten die Zusammenarbeitsform mit dem ITZBund weiter festigen und eine technische Umgebung zur Entwicklung, Weiterentwicklung, Pflege und Betrieb der Haushaltsverfahren aufbauen. Dabei werde es sowohl moderne Cloud-Lösungen wie auch die agilen Arbeitsmethoden berücksichtigen.

Die fehlende Verfügbarkeit wichtiger übergreifender Basis- und Querschnittsdienste – wie einer digitalen Signatur mit zugehöriger Infrastruktur, einer elektronischen Akte oder übergreifender Verzeichnisdienste – betreffe alle Fachverfahren aller Ressorts. Folglich müssten verfahrensbezogene Übergangslösungen mit erhöhtem Aufwand geschaffen werden. Nach dem BMF-Rundschreiben zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 dürften die Ressorts jedoch keine Haushaltsmittel für IT-Vorhaben einplanen, die inhaltlich bereits durch ressortübergreifende IT-Maßnahmen aus dem IT-Rahmenkonzept des Bundes abgedeckt sind.

Das BMF tausche sich zu den Maßnahmen der Dienstekonsolidierung bereits mit dem BMI aus. So habe es z. B. Anforderungen in die IT-Maßnahmen „Dezentrale Haushalts-IT“ und „Multifunktionaler elektronischer Dienstausweis“ eingebracht und Gespräche zum Themenkomplex der elektronischen Signatur mit dem BMI geführt.

Die Modernisierung der Haushaltsverfahren sei ein auf mehrere Jahre angelegter Transformationsprozess. Das BMF werde einzelne Verfahrenskomponenten schrittweise weiterentwickeln und produktiv setzen. Einzelne Entwicklungsschritte in den Verfahren Haushalts- und Finanzplanung, Personalhaushalt sowie Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes seien bereits produktiv. Das BMF habe diese Vorgehensweise gewählt, um frühzeitig von Weiterentwicklungen zu profitieren und Risiken zu minimieren. Insofern habe es keinen Zeitpunkt für die Produktivsetzung der neuen Verfahrenslandschaft genannt.

7.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof unterstützt das BMF in seiner Absicht, die Prozesse der Haushaltsaufstellung, Mittelbewirtschaftung und Rechnungslegung künftig möglichst medienbruchfrei zu gestalten. Er hält auch das schrittweise und agile Vorgehen grundsätzlich für schlüssig. Allerdings hätte das BMF bereits zu Beginn des Modernisierungsprogramms die hierfür erforderlichen Grundlagen der Zusammenarbeit mit dem ITZBund in Einklang mit den Zielen der IT-Konsolidierung Bund bedarfsgerecht gestalten müssen.

Dass es jetzt die Zusammenarbeit mit dem ITZBund festigen und eine technische Umgebung zur Entwicklung, Weiterentwicklung, Pflege und Betrieb der Haushaltsverfahren aufbauen will, erscheint dringend geboten.

Die gemeinsam mit der Zoll- und der Steuerabteilung erarbeiteten Anforderungen hat das BMF dem Bundesrechnungshof bisher nicht übersandt. Inwieweit sich das IT-Steuerungsgremium der Bundesfinanzverwaltung dem Vorschlag anschließt, bleibt abzuwarten.

Auch aus den übersandten Grundsatzdokumenten lässt sich eine kurzfristige Lösung der vom BMF angeführten Probleme in der Zusammenarbeit mit dem ITZBund nicht erkennen. Zwei der Dokumente liegen dem Bundesrechnungshof bisher nur in einer Entwurfsfassung vor. Eine davon datiert bereits vom Juli 2020, die andere vom November 2020. Alle drei Dokumente beschreiben vorrangig, wortreich und in eher allgemeiner Form die Vorstellungen der Haushaltsabteilung im BMF und deren Erwartungen an das ITZBund. Warum das BMF glaubt, dass es diese nicht innerhalb der geltenden Regularien zur Zusammenarbeit mit dem ITZBund verwirklichen kann und welche dieser Regularien es wie anpassen will, geht daraus nicht hervor. Unklar bleibt auch, inwieweit es sich hierüber bereits mit dem ITZBund verständigt hat. Ein reibungsloser Programmverlauf erfordert jedoch ein gemeinsames Verständnis von BMF und ITZBund über die Zusammenarbeit. Dabei müssen sowohl das BMF als Auftraggeber als auch das ITZBund als Auftragnehmer ihrer Rolle gerecht werden.

Das BMF sollte sich zudem weiterhin eng mit dem BMI über die Entwicklung der bisher fehlenden Basis- und Querschnittsdienste austauschen. Es ist nicht die Absicht des Bundesrechnungshofes, den Ressorts teure Übergangslösungen nahezu legen. Das BMF sollte vielmehr darauf hinwirken, dass die für die Haushaltsverfahren notwendigen Maßnahmen der Dienstekonsolidierung rechtzeitig zur Verfügung stehen. Die vom BMF hierzu erwähnten Aktivitäten gehen grundsätzlich in die richtige Richtung.

Um die Arbeiten besser aufeinander abstimmen zu können, sollte das BMF jedoch auch einen Zeitpunkt für die Inbetriebnahme seiner neuen Verfahrenslandschaft nennen. Eine schrittweise Inbetriebnahme einzelner Verfahrensteile, die der Bundesrechnungshof ausdrücklich unterstützt, bleibt davon unberührt. Der Entwicklungsprozess in diesem wichtigen Modernisierungsprogramm sollte aber für alle Beteiligten – BMF, BMI, Bewirtschafter und nicht zuletzt den Haushaltsgesetzgeber – möglichst transparent sein.