

Leitsätze 01 Finanzen / Haushalt / Bewirtschaftung

Leitsatz 01/12 – Verantwortung der Bundesministerien beim Einsatz automatisierter Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes in der Auftragsverwaltung

Leitsätze

(1) Automatisierte Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes dürfen nur eingesetzt werden, wenn sie eine ordnungsmäßige Buchführung und Rechnungslegung sicherstellen. Die verantwortliche oberste Bundesbehörde hat das auch bei einer Auslagerung der Bewirtschaftung auf Stellen außerhalb der Bundesverwaltung sicherzustellen.

(2) Die verantwortliche oberste Bundesbehörde hat sich hierzu vom Bewirtschafter darüber informieren zu lassen, wie er die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben für das automatisierte Verfahren sicherstellt. Bei Ordnungsmäßigkeitsverstößen muss sie Maßnahmen innerhalb der aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten ergreifen. Dabei hat sie im Bereich der Auftragsverwaltung auch das zuständige Landesministerium zu beteiligen.

(3) Die verantwortliche oberste Bundesbehörde muss im Interesse einer effektiven Bundesaufsicht in der Auftragsverwaltung auch länderübergreifend darauf hinwirken, dass die Kontrollsysteme zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes in Einklang mit den haushaltsrechtlichen Vorschriften funktionieren.

Hintergründe

(1) Für die Erstellung der auf Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung bezogenen Verfahrensdokumentation einschließlich einer Gefährdungsanalyse und eines Ordnungsmäßigkeitskonzeptes ist die für den Einsatz des automatisierten Verfahrens oberste Bundesbehörde verantwortlich, in deren Geschäftsbereich das Verfahren eingesetzt wird.¹ Dies gilt auch bei einer (teilweisen) organisatorischen und technischen Auslagerung der Buchführung und Rechnungslegung auf Stellen außerhalb der Bundesverwaltung.²

Eine solche Auslagerung findet regelmäßig statt, wenn Länder Bundesgesetze im Auftrag des Bundes ausführen und die dafür bereitgestellten Bundesmittel unmittelbar im zentralen automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) bewirtschaften.

Der Bundesrechnungshof stellte in seinen Prüfungen fest, dass oberste Bundesbehörden ihre haushaltsrechtliche Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit der in den Ländern eingesetzten Verfahren teilweise nicht angemessen wahrnahmen. Sie beriefen sich dabei u. a. auf Grenzen der Bundesaufsicht gemäß Artikel 85 Grundgesetz. Eine oberste Bundesbehörde hingegen hat durch konsequentes Handeln gezeigt, dass die haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht in Konkurrenz zu den Regelungen zur Bundesauftragsverwaltung und zur Bundesaufsicht stehen.

Als Budgetverantwortlicher für die von den Ländern bewirtschafteten Bundesmittel muss die oberste Bundesbehörde über die eingesetzten Verfahren und die Wirkungsweise der Internen Kontrollsysteme Bescheid wissen, um am Ende die Verantwortung für die Haushaltsrechnung übernehmen zu können. Nicht zuletzt deshalb nehmen die haushaltsrechtlichen Vorschriften die zuständige oberste Bundesbehörde als übergreifende Instanz für den Einsatz von automatisierten Verfahren in die Pflicht.

(2) Die verantwortliche oberste Bundesbehörde hat sich über den Einsatz des automatisierten Verfahrens und die Änderung daran sowie über die Einhaltung der Mindestanforderungen unterrichten zu lassen³. Werden Haushaltsmittel des

¹ Nummer 6.1.3 VV-ZBR BHO i.V.m. Nummer 2 Satz 1 GoBIT-HKR.

² Nummer 2 Satz 3 GoBIT-HKR.

³ Nummer 6.7.3 VV-ZBR BHO.

Bundes durch Landes- oder Kommunaldienststellen bewirtschaftet, ist auch das zuständige Landesministerium zu beteiligen⁴.

Eine oberste Bundesbehörde sollte daher in der Auftragsverwaltung eine von den Ländern wahrnehmbare Position als aufsichtführende Stelle in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der automatisierten Verfahren zur Bewirtschaftung von Bundesmitteln einnehmen. Zudem hat sie die Einhaltung der Regelungen regelmäßig zu überwachen. Dazu sollte sie sich von der zuständigen obersten Landesbehörde über die Maßnahmen der Bewirtschafter zur Einhaltung der maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorgaben und zur Sicherstellung der Informationssicherheit bezüglich der eingesetzten automatisierten Verfahren berichten lassen. Bei Bedarf kann das Bundesministerium mit den zuständigen Landesbehörden Maßnahmen zur Beseitigung von Schwachstellen beim Betrieb der Verfahren erörtern.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen der automatisierten Verfahren in der Auftragsverwaltung wiederholt erhebliche Mängel fest. Dennoch nahmen die verantwortlichen obersten Bundesbehörden auch die Prüfungsmittelungen des Bundesrechnungshofes häufig nicht zum Anlass, sich aktiv und nachweislich für eine Beseitigung der festgestellten Mängel und somit für die Verringerung von Risiken im Zahlungsprozess einzusetzen. Der Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte die obersten Bundesbehörden bereits in den Jahren 2015 und 2016 aufgefordert, alles Notwendige zu tun, um die erheblichen Risiken beim Betrieb zahlungsrelevanter IT-Systeme zur Bewirtschaftung von Bundesmitteln in ihrem Verantwortungsbereich zu minimieren und Schäden für den Bundeshaushalt auszuschließen. Dieser Aufforderung kamen oberste Bundesbehörden im Bereich der Auftragsverwaltung oft nicht angemessen nach.

Die von obersten Bundesbehörden teilweise angeführte „Konkurrenz“ zwischen ihrer haushaltsrechtlichen Verantwortung und den Regelungen zur Auftragsverwaltung kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen. Zu einer gesetzmäßigen Ausführung von Bundesgesetzen gehört seiner Auffassung nach auch, dass damit verbundene Zahlungen ordnungsgemäß ausgeführt werden. Eine effektive Bundesaufsicht muss daher die Ordnungsmäßigkeit der zahlungsrelevanten IT-Verfahren mit im Blick haben. Beispielsweise könnten Empfehlungen für die Gestaltung der Fachaufsicht der Länder auch dieses Thema aufgreifen. Insofern sieht

⁴ Nummer 2 Satz 5 GoBIT-HKR.

der Bundesrechnungshof hier eher einen Gleichklang von Bundesaufsicht und haushaltsrechtlicher Verantwortung, der im Übrigen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern grundsätzlich nicht entgegensteht. Gleichzeitig sehen die grundgesetzlichen Regelungen zur Auftragsverwaltung auch ein Weisungsrecht der obersten Bundesbehörden an die obersten Landesbehörden⁵ vor.

(3) Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigten deutlich, dass es wegen breit gefächerter individueller IT-Lösungen in der Auftragsverwaltung sowohl für den Aufbau eines wirksamen Internen Kontrollsystems als auch für das Verständnis der haushaltsrechtlichen und informationstechnischen Vorschriften des Bundes einen erhöhten Informationsbedarf auf Seiten der Bewirtschafter gab. Die oberste Bundesbehörde muss daher im Interesse einer effektiven Bundesaufsicht nachdrücklich darauf hinwirken, dass die Verfahren ordnungsgemäß betrieben werden und diesbezüglichen Risiken proaktiv entgegenwirken.

Auch aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltungsprozesse ist eine länderübergreifende Koordination geboten. Verbesserungen im Internen Kontrollsystem entstehen derzeit insbesondere durch eine verlässlichere und einfachere Datenerfassung über digitale Zugänge der Antragsteller sowie eine zunehmend automatisierte Antragsbearbeitung. Hier sollte die oberste Bundesbehörde koordinierend eingreifen und einen Informationsaustausch zwischen den Ländern fördern.

⁵ Artikel 85 Absatz 3 Grundgesetz.