

Leitsätze 01 Finanzen / Haushalt / Bewirtschaftung

Leitsatz 01/06 - Aufgaben und Verantwortlichkeiten der/des Beauftragten für den Haushalt beim Einsatz automatisierter Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes

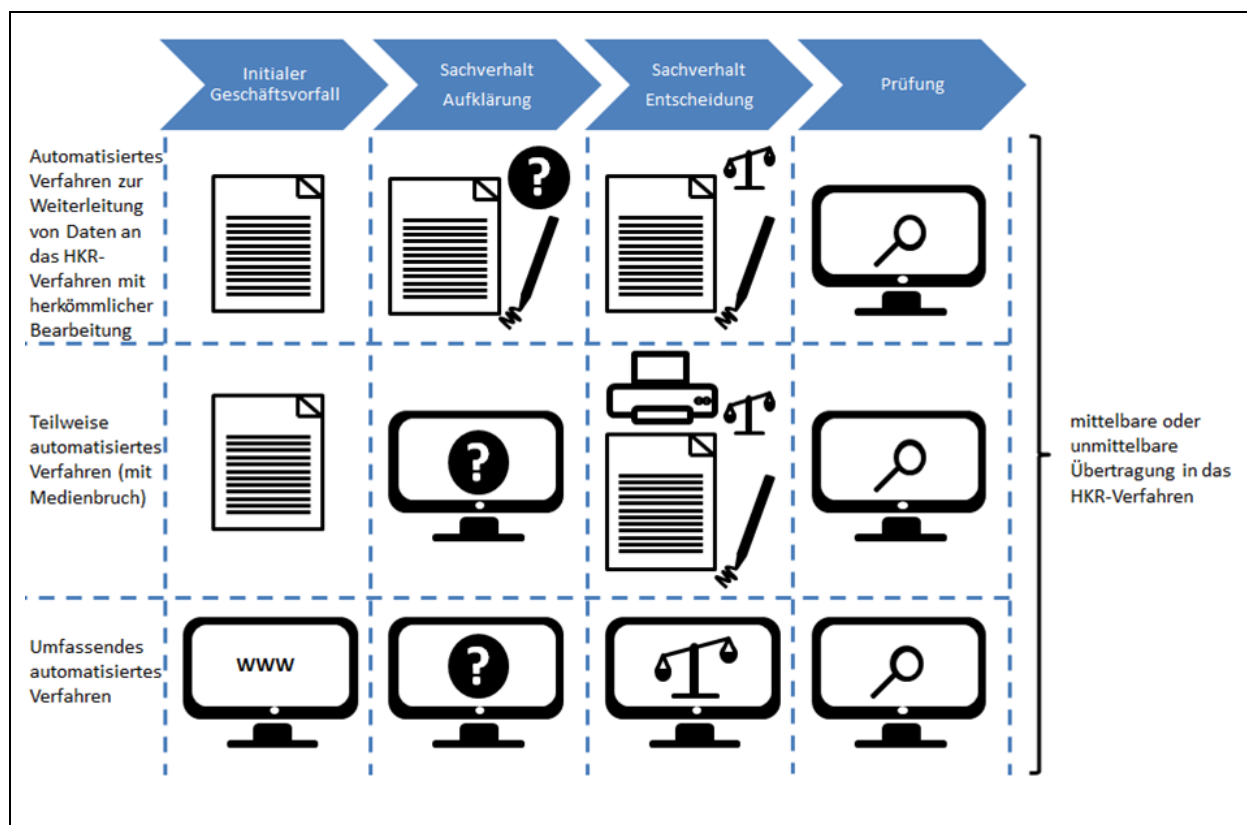
Leitsätze

- (1) Ein Bewirtschafter, der Informationstechnologie bei der Bearbeitung zahlungs- oder rechnungslegungsrelevanter Geschäftsvorfälle einsetzt, nutzt ein sogenanntes automatisiertes Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes. Die/der Beauftragte für den Haushalt muss dieses Verfahren vor dem erstmaligen Einsatz seiner obersten Bundesbehörde und der Bundeskasse melden.**
- (2) Der Bewirtschafter darf das automatisierte Verfahren ohne gesonderte Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen nur einsetzen, wenn es sogenannte Mindestanforderungen vollständig einhält. Die/der Beauftragte für den Haushalt muss die Einhaltung der Mindestanforderungen gegenüber der Bundeskasse erklären. Er übernimmt damit die Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens.**
- (3) Die/der Beauftragte für den Haushalt muss für das automatisierte Verfahren eine aktuelle Verfahrensdokumentation für alle Stellen vorhalten, die das automatisierte Verfahren einsetzen.**
- (4) Sie/er muss den Beschäftigten die erforderlichen Befugnisse im automatisierten Verfahren zuweisen.**
- (5) Bei wesentlichen Änderungen am automatisierten Verfahren oder spätestens nach 24 Monaten ist die Einhaltung der Mindestanforderungen zu überprüfen. Die/Der Beauftragte für den Haushalt trägt die Verantwortung für diese regelmäßigen Prüfungen.**

Hintergründe

Die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln ist Leitungsaufgabe und obliegt ausschließlich der/dem Beauftragten für den Haushalt (BfdH) und den von ihr/ihm hierzu ermächtigten Beschäftigten¹. Die Pflicht zur Buchung von Zahlungen, eingegangenen Verpflichtungen und Geldforderungen sowie weiterer Bewirtschaftungsvorgänge, für die das Bundesministerium der Finanzen die Buchführung vorgeschrieben hat, ergibt sich unmittelbar aus § 71 Bundeshaushaltsordnung.

(1) Die finanziellen Maßnahmen zur Ausführung des Haushaltsplans sind in dem vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) eingerichteten automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren) nachzuweisen². Setzen Bewirtschafter zur Bearbeitung haushaltsrelevanter Geschäftsvorfälle Informationstechnik umfassend, teilweise oder lediglich zur Weiterleitung von Daten an das HKR-Verfahren ein, handelt es sich um ein automatisiertes Verfahren in Sinne der haushaltsrechtlichen Regelungen. Die Daten können unmittelbar oder mittelbar über ein anderes automatisiertes Verfahren an das HKR-Verfahren übertragen werden.



¹ § 9 BHO mit VV Nummer 3.

² VV Nummer 3.2 zu § 9 BHO mit VV Nummer 1 zu § 34 BHO.

Die/der BfdH muss der zuständigen Bundeskasse die in seinem Verantwortungsbereich eingesetzten automatisierten Verfahren mitteilen.³ Die Mitteilung ist zu erneuern, wenn Änderungen am Verfahren vorgenommen werden, durch die wesentliche neue Risiken für die Haushaltsmittelbewirtschaftung entstehen können. Dies sind z. B. neue Einstellungen oder Vorgaben

- zur Bescheinigung der wahrzunehmenden Verantwortlichkeiten,
- zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips oder
- zur Datenerfassung und -prüfung.

Der Bundesrechnungshof stellte häufig fest, dass die BfdH die erforderliche Mitteilung zum Einsatz des automatisierten Verfahrens nicht oder unvollständig abgegeben haben. Damit waren sie nicht befugt, das Verfahren einzusetzen.

(2) Zur Sicherstellung einer sachgerechten Bearbeitung, eines sicheren Datentransfers in das HKR-Verfahren und einer zutreffenden Buchführung sind aus haushaltsrechtlicher Sicht besondere Regelungen zu beachten, die auch die technische Ausgestaltung der automatisierten Verfahren beinhalten. Sie sind insbesondere in folgenden Vorschriften festgelegt:

- *Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO) - VV-ZBR BHO - einschl. deren Anlagen Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung bei Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (GoBIT-HKR) und Zusätzliche Bestimmungen für manuelle Verfahren,*
- *Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB-HKR).*

Das BMF muss grundsätzlich in den Einsatz automatisierter Verfahren einwilligen. Voraussetzung für einen Einsatz ohne gesonderte Einwilligung des BMF ist die Mitteilung der/des BfdH, dass der Bewirtschafter beim Einsatz des Verfahrens den fachlichen, organisatorischen und datenschutzrechtlichen Anforderungen gerecht wird⁴, die haushaltsrechtlichen Vorgaben vollständig einhält und beim Verfahrensbetrieb ausschließlich dokumentierte, freigegebene und gültige Programme einsetzt. Der Bundesrechnungshof stellt häufig fest, dass automati-

³ Vgl. Nummer 1.1 BestMaVB-HKR (Stand 09/2019).

⁴ Vgl. Nummer 1.1.1 Absatz 2 BestMaVB-HKR.

sierte Verfahren eine ordnungsmäßige Bearbeitung haushaltsrelevanter Sachverhalte nicht gewährleisten, obwohl die/der obwohl die/der BfdH erklärt hat, die einschlägigen haushaltsrechtlichen Vorschriften einzuhalten.

(3) Häufig basieren die Abläufe der Zahlung und Buchführung auf seit mehreren Jahren gelebten Geschäftsprozessen. Über die Jahre hinweg veraltet die für die Einführung und regelmäßige Kontrolle des Verfahrens benötigte Sollkonzeption. Die vor und während der Nutzung des Verfahrens zu erstellende und fortzuschreibende Dokumentation wird vernachlässigt. Hierdurch wird die Aufgabe der/des BfdH grundsätzlich erschwert, der Verantwortung für die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens im einwilligungsfreien Verfahrensbetrieb nachzukommen. Der Bundesrechnungshof stellt bei seinen Prüfungen regelmäßig fest, dass für die eingesetzten automatisierten Verfahren keine (aktuellen) Verfahrensdokumentationen vorliegen.

(4) BfdH dürfen die ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel anderen Beschäftigten ihrer Dienststelle zur Bearbeitung zuweisen. Hierzu sind die mit diesen Aufgaben wahrzunehmenden Verantwortlichkeiten und Befugnisse im automatisierten Verfahren personenbezogen einzurichten und im jeweiligen Datensatz zu dokumentieren.⁵ Damit ist sichergestellt, dass Haushaltsmittel nur von Beschäftigten bewirtschaftet werden können, die von der/dem BfdH hierzu ermächtigt sind; für jede Bewirtschaftungsmaßnahme kann die hierfür verantwortliche Person festgestellt werden. Der Bundesrechnungshof stellt bei Prüfungen häufig fest, dass BfdH übertragene Verantwortlichkeiten und Befugnisse nicht hinreichend beschrieben, unvollständig übertragen oder nicht dokumentiert haben. Damit war nicht gewährleistet, dass ausschließlich befugte Personen Haushaltsmittel mit den jeweiligen automatisierten Verfahren bewirtschafteten (siehe hierzu auch Leitsatz 01/07 zu den Zugangs- und Zugriffskontrollen bei automatisierten Verfahren).

(5) Die/Der BfdH hat spätestens 24 Monate nach einer anlassbezogenen Erklärung der Einhaltung der Mindestanforderungen festzustellen, ob das automatisierte Verfahren auch weiterhin die Mindestanforderungen einhält. Festgestellte Fehler und Maßnahmen zur Fehlerbehebung sind von ihr/ihm zu dokumentieren.⁶ Die Prüfung darf einer hierzu beauftragten Person übertragen werden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bewirtschafter die Einhaltung der haus

⁵ Vgl. Nummer 6.5 VV-ZBR BHO.

⁶ Vgl. Nummer 1 Absatz 4 BestMaVB-HKR.

haltsrechtlichen Regelungen oft nicht turnusmäßig überprüften. Auch bei wesentlichen Änderungen (siehe oben) fand keine Überprüfung statt. Die/Der BfdH konnte daher nicht die Gewähr dafür übernehmen, dass das automatisierte Verfahren die von ihr/ihm bescheinigten Voraussetzungen für einen einwilligungsfreien Einsatz erfüllt.

Anmerkungen

Weitere Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes finden sich auch in den Bemerkungen 2014, Nr. 3 sowie einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 13. Mai 2016. Der RPA hat das Bundesministerium der Finanzen und die anderen Ressorts aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Vorgaben für den Betrieb aller zahlungsrelevanten IT-Systeme in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich einzuhalten.