

Leitsätze 01 Finanzen / Haushalt / Bewirtschaftung

Leitsatz 01/09 – Die Dienstanweisung beim Einsatz automatisierter Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes

Leitsätze

(1) Für jedes automatisierte Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes ist eine Dienstanweisung zu erstellen. Die /der Beauftragte für den Haushalt muss an der Erstellung der Dienstanweisung mitwirken und diese vorhalten.

(2) In der Dienstanweisung sind sämtliche Verfahrensschritte der Erfassung und Bearbeitung zahlungs- und rechnungslegungsrelevanter Daten zu regeln. Hierbei sind auch (Teil-)Prozesse zu berücksichtigen, die an Dritte ausgelagert sind. Im Falle organisatorischer und / oder technischer Veränderungen muss der Bewirtschafter prüfen, ob die Dienstanweisung anzupassen ist.

(3) Die Dienstanweisung kann nur dann im Internen Kontrollsystem ihre Wirkung entfalten, wenn sie verständlich formuliert, in Kraft gesetzt und allen zuständigen Beschäftigten mit der Bitte um Beachtung zugänglich gemacht worden ist. Dies gilt auch für Ergänzungen, Änderungen und mitgeltende Unterlagen.

Hintergründe

(1) Die Dienstanweisung ist Teil der prozessintegrierten Überwachungsmaßnahmen eines Internen Kontrollsystems (IKS)¹. Sie regelt die organisatorischen Maßnahmen, die für den Nachweis der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung beim Einsatz eines automatisierten Verfahrens erforderlich sind. Mit der Dienstanweisung werden die im Ordnungsmäßigkeitskonzept abgeleiteten Handlungen zur Bewältigung von Risiken in die Praxis umgesetzt.

¹ Vgl. hierzu 2019 Leitsatz 01/08 - Das Interne Kontrollsystem beim Einsatz automatisierter Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes.

Verantwortlich für die Ordnungsmäßigkeit eines automatisierten Verfahrens ist grundsätzlich die/der Beauftragte für den Haushalt (BfdH). Sie / er muss gegenüber der Bundeskasse eine Erklärung zum Einsatz des Verfahrens abgeben. Mit dieser Erklärung übernimmt sie / er u. a. die Verantwortung dafür, dass das Verfahren den haushaltsrechtlichen Vorgaben des Bundes entspricht.² Damit ist sie / er auch dafür verantwortlich, dass die Dienstanweisung den an sie gestellten Anforderungen genügt.

Der Bundesrechnungshof stellt bei seinen Prüfungen häufig fest, dass für automatisierte Verfahren keine vollständigen Dienstanweisungen vorhanden sind. Teilweise ist auch nicht erkennbar, dass die / der BfdH an der Erstellung der Dienstanweisung angemessen mitgewirkt hat.

(2) Die Dienstanweisung beschreibt Prozesse und ordnet diesen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu. In ihr sind sämtliche Verfahrensschritte festzulegen, die für die Erfassung und Bearbeitung zahlungsrelevanter Daten erforderlich sind.³ Dabei sind alle relevanten Prozesse von der Entstehung eines Geschäftsvorfalles über dessen buchhalterische Abbildung im bewirtschaftereigenen System bis hin zur Übersendung der Daten an die Bundeskasse zu berücksichtigen.

Insbesondere ist die Verantwortungsabgrenzung und -zuordnung nach VV Nummer 1.2 ZBR BHO zu regeln. Gleiches gilt für die konkrete Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips (Trennung von Datenerfassung und -abgleich bzw. Ausübung der Verantwortlichkeiten nach VV Nummer 1.2 ZBR BHO und Freigabe der Daten zur weiteren Bearbeitung).⁴

Um die Wirksamkeit des IKS zu gewährleisten, muss ein Bewirtschafter bei organisatorischen und/oder technischen Änderungen sicherstellen, dass das dokumentierte Verfahren mit dem in der Praxis eingesetzten Verfahren übereinstimmt. Er muss in diesem Fall auch prüfen, ob die Dienstanweisung angepasst werden muss.

Der Bundesrechnungshof stellt in seinen Prüfungen regelmäßig fest, dass Dienstanweisungen Verantwortungsabgrenzungen und -zuordnungen nicht immer eindeutig und vollständig regeln. So mangelt es häufig an einer verständlichen

² Vgl. Nummer 1.1.1 Absatz 2 der Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB-HKR, Stand: 09/2019).

³ Nummer 4 Absatz 3 BestMaVB-HKR.

⁴ Nummer 4 i.V.m. Nummer 5.1 BestMaVB-HKR.

Vorgabe zur Trennung der Arbeitsschritte in Datenerfassung und Datenabgleich bzw. Ausübung der Verantwortlichkeiten nach VV Nummer 1.2 ZBR BHO sowie Freigabe der Daten zur weiteren Verarbeitung. Infolgedessen ordnen teilweise Personen Zahlungen an, die auch an der Datenerfassung beteiligt sind.

Ursache hierfür ist, dass Bewirtschafter ihre Prozesse oft nicht vollständig betrachten und dokumentieren. Zudem erstellen sie Dienstanweisungen häufig zur Einführung eines Verfahrens, passen diese bei späteren Änderungen jedoch nicht an. Dies lässt sich z. B. darauf zurückführen, dass sie keine oder nur unzureichende organisatorischen Maßnahmen getroffen haben, um die Dokumentationen aktuell zu halten. So kommen, z. B. durch die Einführung der eRechnung, häufig unterschiedliche Formen des Rechnungseingangs und infolgedessen auch verschiedene Varianten der Rechnungsbearbeitung vor. Werden diese nicht spezifisch geregelt, kommt es leicht zu unzureichend ausgeführten Bearbeitungsschritten oder zu Verstößen gegen das Vier-Augen-Prinzip.

Auch unzureichende Informationsflüsse zwischen verschiedenen beteiligten Organisationseinheiten stehen einer rechtzeitigen Anpassung von Dienstanweisungen teilweise im Wege.

Zudem entstehen häufig Regelungslücken, wenn (Teil-)Prozesse – z. B. das Scannen von Belegen – an Dritte ausgelagert sind.

(3) Eine Dienstanweisung muss nicht aus nur einem Dokument bestehen, sie kann sich auch aus mehreren zusammensetzen. Beispielsweise können Arbeitsinhalte und die damit verbundenen Verantwortlichkeiten in einer Arbeitsplatzbeschreibung dokumentiert sein. Die Dienstanweisung kann hierauf verweisen. Zudem kann eine Dienstanweisung auch als Arbeitsanweisung, Richtlinie o.ä. bezeichnet werden.

Eine Dienstanweisung sollte schriftlich fixiert sein. Mündliche Anweisungen sind zwar ebenfalls zulässig und bindend.⁵ Für die Prüfung und bei Streitfällen muss der Bewirtschafter das Regelwerk jedoch nachweisen können. Entsprechend fordert Nummer 6 BestMaVB-HKR die Schriftform.

⁵ § 62 Absatz 1 BBG.

Die Dienstanweisung ist in Kraft zu setzen und den betroffenen Beschäftigten zugänglich zu machen. Die Beschäftigten sind darauf hinzuweisen, dass die Regelungen existieren und zu beachten sind.

Der Bundesrechnungshof stellt häufig fest, dass Dienstanweisungen nur im Entwurf existieren und den zuständigen Beschäftigten nicht oder nur in Teilen bekannt sind. Bei Dienstanweisungen, die aus mehreren Dokumenten bestehen, existiert oft keine Übersicht, die den Gesamtzusammenhang aufzeigt. Auch werden Dienstanweisungen beispielsweise im Intranet bereitgestellt, die betroffenen Beschäftigten jedoch nicht darüber informiert. Auch gezielte Hinweise auf Änderungen und Ergänzungen finden häufig nicht statt.

Anmerkungen

Weitere Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zum Einsatz automatisierter Verfahren zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes finden sich auch in den [Bemerkungen 2014, Nr. 3](#) (BT-Drs. 18/3300) 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.