

# Haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe

## Handreichungen und Praxisbeispiel

Verfasser: Bernd **Schricker**

Inhaltsübersicht	Seite
<b>1 Vorbemerkung</b>	<b>57</b>
<b>2 Haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe</b>	<b>58</b>
2.1 Beispiele für beanstandete Fallgestaltungen aus unserer Prüfungspraxis	58
2.2 Gesetzliche Verpflichtung zur haushaltsrechtlichen (fachlichen) Freigabe und Zuständigkeit	59
2.3 Umfang und Fokus der haushaltsrechtlichen Verfahrensfreigabe	60
2.4 Vereinfachte Programmprüfung von andernorts eingesetzten, geprüften und bewährten Verfahren	61
2.5 Haushaltsrechtliche Freigabe bei Verfahren im Outsourcing	62
2.6 Maßstab für die Eignungsprüfung	62
2.7 Erweiterter Fokus der Verfahrensfreigabe (Programm- und Verfahrensumfeld)	62
2.8 Beteiligung des örtlichen Informationssicherheitsbeauftragten	63
<b>3 Anlage – Praxisbeispiel zur haushaltsrechtlichen Verfahrensfreigabe</b>	<b>64</b>
3.1 Haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe	64
3.2 Checkliste freigebende Stelle	67
3.3 Checkliste technische Freigabe	70

## 1 Vorbemerkung

Unsere letzte Veröffentlichung zum Thema der haushaltsrechtlichen Verfahrensfreigabe stammt aus dem Jahr 1994 (Geschäftsberichtsbeitrag 1994, Anwendung von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Kommunen – Test und Freigabe von Verfahren –, S. 21 ff.).<sup>1</sup> Seitdem hat sich nach unseren Erfahrungen hinsichtlich der Freigabe finanzwirksamer Verfahren und der hierbei wachsenden Sicherungs- und Kontrollpflichten in der Praxis der bayerischen Kommunen leider kaum etwas verbessert. Mit dem vorliegenden Beitrag möchten wir das Thema daher nochmals praxisgerecht beleuchten, Verständnis für die gesetzliche Anforderung schaffen und mittels eines Praxisbeispiels eine Handreichung für die Umsetzung anbieten.

Seit unserem BKPV-Geschäftsbericht 1994 hat sich die Verfahrenslandschaft weiterentwickelt und die (rechtlichen) Anforderungen haben sich teilweise geändert. Dennoch bleiben unsere Aussagen aus dem Geschäftsberichtsbeitrag 1994 weiterhin sinngemäß anwendbar und gelten in diesem Sinne fort. Weitergehende Ausführungen sind auch in Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern – Praktikerhandbuch, Stand: Dezember 2023, Erl. 5 zu § 37 KommHV-Kameralistik und Erl. zu § 33 KommHV-Doppik enthalten. Zudem kommen neben dem Verfahrenseinsatz vor Ort zunehmend auch Private oder Public Cloud-Lösungen (Outsourcing in einem privaten Rechenzentrum oder einzelne Webanwendungen, die auf Webservern eines externen Dienstleisters betrieben werden) sowie Apps auf mobilen Endgeräten zum Einsatz. Deren Rahmenbedingungen sind bei der haushaltsrechtlichen Verfahrensfreigabe ebenfalls zu berücksichtigen.

Im Gegensatz zu Bayern gibt es in anderen Bundesländern, wie z.B. in Baden-Württemberg<sup>2</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>3</sup> oder Sachsen<sup>4</sup>, zentrale Programmprüfstellen, die die Programme hinsichtlich ihrer Eignung prüfen und für den Einsatz zulassen. In Bayern können die Kommunen selbst die Programme und Verfahren auswählen, die ihre Anforderungen am besten erfüllen, ohne dass eine Vorfestlegung auf zentral freigegebene Verfahren stattfindet. Mit dieser Freiheit geht allerdings auch die Verantwortung der Kommunen für die haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe nach einer Programm- und Verfahrensprüfung einher.

Aus Vereinfachungsgründen und zur besseren Lesbarkeit haben wir in diesem Beitrag auf die für Gemeinden geltende Gemeindeordnung (GO) abgestellt; gleichlautende Regelungen finden sich auch in der Landkreisordnung (LKrO) und der Bezirksordnung (BezO).

---

<sup>1</sup> vgl. <https://www.bkpv.de>, Rubrik „Veröffentlichungen“

<sup>2</sup> Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg; <https://www.gpabw.de/service-informationen/programmpruefung/aufgaben-gegenstand-der-pruefung>

<sup>3</sup> Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen; <https://gpanrw.de/pruefung/programmpruefung-kommunale-fachverfahren/programmpruefung-kommunale-fachverfahren>

<sup>4</sup> Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung (SAKD); [https://www.sakd.de/index.php?id=pruefung\\_allgemeines](https://www.sakd.de/index.php?id=pruefung_allgemeines)

## 2 Haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe

### 2.1 Beispiele für beanstandete Fallgestaltungen aus unserer Prüfungspraxis

Nachfolgende Fallgestaltungen, bei denen der Verfahrenseinsatz zu falschen Berechnungen führte oder die Kassensicherheit und die Informationssicherheit gefährdet wurden, mussten wir bei unseren Prüfungen in der Vergangenheit regelmäßig beanstanden:

- Das Verfahren zur Entgelt- und Bezügeabrechnung rechnete über einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren falsch.
- Die elektronisch aufbewahrten Kassenbelege konnten gelöscht werden.
- Vom Finanzverfahren und von weiteren finanzwirksamen Verfahren wurde keine Datensicherung erstellt.
- Buchungen im Finanzverfahren konnten nach Abwicklung der Auszahlung gelöscht werden (teils rückwirkend über mehrere Jahre).
- Alle Benutzer des Finanzverfahrens hatten administrative Rechte und daher einen umfassenden Zugriff auf alle Verfahrensfunktionalitäten.
- Alle Benutzer im lokalen Netzwerk konnten ohne oder aufgrund unzureichender Authentisierung auf die Datenbanken finanzwirksamer Verfahren zugreifen. Hierüber konnten Inhalte der Datenbank auch außerhalb der in den Verfahren hinterlegten Plausibilitäten und Protokollierungen geändert werden.
- Alle Benutzer im lokalen Netzwerk konnten auf Schnittstellendateien finanzwirksamer Verfahren zugreifen und Inhalte beliebig ändern oder löschen.
- Die im Rahmen eines Komplettoutsourcings ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen des Outsourcing-Dienstleisters waren der Kommune nicht bekannt. Entgegen den vertraglichen Regelungen waren die Serversysteme der Kommune in den Räumlichkeiten eines Wohnhauses untergebracht, welches wesentliche infrastrukturelle Sicherheitsmaßnahmen vermissen ließ.
- Die Serversysteme der Kommune wurden im Treppenaufgang des Rathauses ohne ausreichenden Zutritts- und Zugangsschutz gegenüber Bürgern betrieben.
- Eigenentwicklungen von finanzwirksamen Verfahren boten keinen Zugangs- und Zugriffsschutz auf das Verfahren und die zugrundeliegende Programmierung bzw. Datenhaltung.
- Entgegen den gesetzlichen Regelungen erteilte der Verfahrensanbieter die Auskunft, dass man keine Verfahrensfreigabe für seine Verfahren benötige. Diese seien automatisch freigegeben. Teilweise erklärten die Verfahrensanbieter selbst die Verfahrensfreigabe.
- Die finanzwirksamen Verfahren wurden formell freigegeben, allerdings wurden keine Kontrollen oder Prüfungen durchgeführt, inwieweit die Verfahren gültig waren.

Viele dieser beanstandeten Vorgehensweisen und Sachverhalte hätten bereits bei der Verfahrenseinführung bereinigt werden können, wenn die Kommune ihren Kontroll- und Sicherungspflichten im erforderlichen Umfang nachgekommen wäre und dies mittels einer Verfahrensfreigabe dokumentiert hätte. Von Seiten der Kommunen wurden in diesem Zusammenhang häufig folgende Argumente vorgebracht:

- Wir haben uns auf den Anbieter verlassen, er hat das so installiert.
- Wir können das nicht leisten.
- Der Verfahrensanbieter hat das Verfahren freigegeben.

Aus unserer Sicht ist es erforderlich, dass die Kommune ihren Sorgfalts- und Kontrollpflichten bei der Verfahrenseinführung und bei wesentlicher Änderung des Verfahrens im erforderlichen Umfang selbst nachkommt. Insbesondere ist hierbei zu berücksichtigen, dass finanzwirksame Verfahren teils über 20 Jahre lang im Einsatz sind und über diese Verfahren eine Vielzahl von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen von erheblicher finanzieller Bedeutung ermittelt und abgerechnet werden.

Wir sehen die haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe daher als Bestandteil des internen Kontrollsystems an, um sicherzustellen, dass nur gültige Programme<sup>5</sup> eingesetzt werden, die eine korrekte Verarbeitung der eingegebenen Daten gewährleisten und die haushaltsrechtlichen Sicherheitsanforderungen beachten (vgl. § 37 Abs. 1 Nr. 1 i.V. mit Abs. 2 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 Nr. 1 i.V. mit Abs. 2 KommHV-Doppik).

Es ist u.E. weder zielführend noch ausreichend, sich dabei ausschließlich auf die Anbieter oder die jeweilige Arbeitsweise der mit der Implementierung und Bereitstellung der Verfahren betrauten Dienstleister oder Beschäftigten zu verlassen. Allerdings sehen wir es als sachgerecht an, den Verfahrensanbieter bzw. den beauftragten IT-Dienstleister bei der Verfahrensfreigabe mit einzubeziehen. Denn gerade bei der Anschaffung oder wesentlichen Änderung von Verfahren ist häufig der Verfahrensanbieter bzw. ein externer IT-Dienstleister zur Implementierung vor Ort oder es besteht zumindest dauerhafter Kontakt zu ihm.

## 2.2 Gesetzliche Verpflichtung zur haushaltsrechtlichen (fachlichen) Freigabe und Zuständigkeit

Automatisierte Verfahren, die für die Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen, die Buchführung, die Abwicklung des Zahlungsverkehrs und die Aufbewahrung von Büchern und Belegen eingesetzt werden (finanzwirksame Verfahren), sind von der durch Dienstanweisung bestimmten Stelle fachlich freizugeben (vgl. § 37 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik). Darunter fallen z.B. Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (Finanzverfahren), Verfahren zur Entgelt- und Bezügeabrechnung, Gebührenkassensysteme, Verfahren zur Festsetzung von Abgaben (z.B. Realsteuern, Benutzungsgebühren), Electronic-Banking-Verfahren oder Dokumentenmanagement-/Archivsysteme (sofern hierin z.B. Belege oder begründende Unterlagen im Sinne des § 71 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/§ 67 Abs. 1 KommHV-Doppik aufbewahrt werden).

Dies gilt unabhängig davon, ob nach dem geltenden Datenschutzrecht die Verarbeitungstätigkeiten in einem Verzeichnis dokumentiert sind (vgl. Art. 30 DSGVO i.V. mit Art. 31 BayDSG) oder eine Datenschutz-Folgeabschätzung durchgeführt wurde (vgl. Art. 35 und 36 DSGVO i.V. mit Art. 14 BayDSG).

Die förmliche Verfahrensfreigabe obliegt dem Bürgermeister (Landrat, Bezirktagspräsident). Dieser kann die Zuständigkeit durch Dienstanweisung übertragen (Art. 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und

<sup>5</sup> vgl. Fn. 8

Art. 39 Abs. 2 GO). Bei jeder wesentlichen Änderung des Verfahrens ist die Verfahrensfreigabe erneut zu prüfen. Es genügt, wenn sich diese Prüfung auf die von der Änderung betroffenen Verfahrensteile bezieht. Die förmliche Verfahrensfreigabe der Kommune wird auch **nicht** durch eine Vertriebsfreigabe des Lieferanten oder der Herstellerfirma ersetzt.

In der Praxis wird die Zuständigkeit für die im Rahmen der Verfahrensfreigabe anzustellende Verfahrensprüfung regelmäßig auf das jeweils sachlich zuständige Fachamt delegiert, das in der Regel die Prüfung selbst durchführt. Das Fachamt kann sich z.B. bei der Prüfung von zentralen Sicherungsmaßnahmen der Informationstechnik (z.B. Datensicherung, Zugriffsrechte auf Schnittstellendateien, Hardware) vom IT-Fachamt unterstützen lassen.

### 2.3 Umfang und Fokus der haushaltsrechtlichen Verfahrensfreigabe

Die haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe umfasst das gesamte automatisierte Verfahren, also auch dessen Datenhaltung, Schnittstellen für den Import und Export von Daten sowie die Verzeichnisse für den Austausch dieser Daten und die Zugriffsrechte der Benutzer. Sie obliegt daher ausschließlich der das Verfahren einsetzenden Kommune und kann auch nicht durch eine Vertriebsfreigabe des Programms durch den Lieferanten oder Hersteller ersetzt werden. Es liegt auf der Hand, dass sich die jeweiligen örtlichen Einsatzbedingungen, insbesondere die Programmparameter, die Systemumgebung sowie die Zugangs- und Zugriffsrechte unterscheiden und es deshalb keine generelle, allgemein gültige (fachliche) Freigabe eines automatisierten Verfahrens durch einen Hersteller oder Lieferanten geben kann. In diesem Zusammenhang dürfen wir auch auf die in die gleiche Richtung gehenden Ausführungen der Finanzverwaltung in den GoBD<sup>6</sup>, Rz. 179 bis 181, verweisen.

Die haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe soll insbesondere sicherstellen, dass die Programme/Verfahren<sup>7</sup> vor ihrem Einsatz im Wirkbetrieb durch eine sachkundige Stelle auf ihre fachliche Eignung hin überprüft werden. Dies soll insbesondere gewährleisten, dass

- nur gültige und fachlich geprüfte Programme (vgl. § 37 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik, VV Nr. 1 zu § 41 KommHV a.F.),<sup>8</sup>
- die eine korrekte Verarbeitung der eingegebenen Daten gewährleisten (vgl. VV Nr. 2 zu § 41 KommHV a.F.) und
- die weiteren in § 37 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 KommHV-Doppik genannten haushaltsrechtlichen Sicherheitsanforderungen erfüllen,

als finanzwirksame Verfahren zum Einsatz gebracht werden.

<sup>6</sup> BMF-Schreiben vom 28.11.2019, Az. IV A 4-S 0316/19/10003:001, BStBl I S. 1269, Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD)

<sup>7</sup> Zur besseren Unterscheidung dieser beiden Begriffe vgl. Schremel/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Stand: Dezember 2023, Erl. 5 zu § 37 KommHV-Kameralistik und Erl. zu § 33 KommHV-Doppik

<sup>8</sup> Ein Verfahren kann dann als gültig angesehen werden, wenn bei den in Auftrag gegebenen Arbeiten (z.B. den verarbeiteten Fällen) das geltende Recht sachgerecht angewendet wird, d.h., wenn eine Überprüfung die Richtigkeit der vom Verfahren gelieferten Arbeitsergebnisse ergeben hat.

Obwohl sich die haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe nach § 37 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik auf die hier beschriebenen finanzwirksamen Verfahren bezieht, werden die für die haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe vorgesehenen Prüf-, Kontroll- und Dokumentationspflichten über den Verweis in Nr. 10 Buchst. g) AFS-HKR<sup>9</sup> auch für den Einsatz fortgeschrittener elektronischer Signaturen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen zur Anwendung gebracht. Nach Nr. 10 Buchst. g) AFS-HKR ist im Rahmen der Freigabe von automatisierten Verfahren nach § 37 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik die Erfüllung der in Nr. 10 Buchst. b) bis f) AFS-HKR genannten Anforderungen zu bestätigen.

Kleinere Patches oder Service-Updates stellen dabei in der Regel keine wesentliche Änderung des Verfahrens dar, so dass hierfür keine neue oder ergänzende Verfahrensfreigabe notwendig wird. Wenn sich allerdings die grundlegende Berechnungslogik verändert oder gar neue Workflow-Systeme innerhalb einer Fachanwendung implementiert werden, ist eine neue oder ergänzende haushaltsrechtliche Freigabe erforderlich.

#### 2.4 Vereinfachte Programmprüfung von andernorts eingesetzten, geprüften und bewährten Verfahren

Eine Verfahrensfreigabe setzt auch eine Programmprüfung voraus. Eine Programmprüfung umfasst die eingehende Prüfung der codierten Verarbeitungsregeln, d.h., ob die gelieferten Arbeitsergebnisse sachlich und rechnerisch dem geltenden Recht entsprechen.

Für die Praxis des Einsatzes automatisierter Verfahren vertreten wir unter Berücksichtigung dessen, was vernünftigerweise für den Einsatz verlangt und geleistet werden kann, die Auffassung, dass derzeit in Anlehnung an VV Nr. 2 Satz 1 zu § 6 KommPrV eine Programmprüfung (fachliche Eignungsprüfung) regelmäßig unterbleiben und damit eine vereinfachte Freigabe erfolgen kann, soweit Programme anderer Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts unverändert übernommen werden, die dort bereits im produktiven Einsatz erprobt und geprüft wurden. Gleiches gilt, wenn das Programm bereits durch andere Stellen (z.B. andere Kommune, eine Anwendungsgemeinschaft, eine dedizierte Programmprüfungsstelle oder durch die AKDB) im erforderlichen Umfang untersucht wurde und hierüber eine entsprechende Bestätigung vorliegt.

Zudem sprechen gute Gründe der Verfahrensökonomie, wie sie auch in VV Nr. 3 zu § 6 KommPrV anklingen, dafür, dass diese Grundsätze einer vereinfachten Programmfreigabe unter Verzicht auf eine Programmprüfung auch für Programme herangezogen werden können, die sich bereits über Jahre hinweg bei der einsetzenden Stelle bewährt haben.

Die Notwendigkeit zur z.B. hinsichtlich der ortsspezifischen Einstellungen und des Verfahrensumfeldes (z.B. Zugriff auf Verfahrensdatenbanken, Zugriffsrechte auf Schnittstellendateien) dokumentierten Verfahrensfreigabe (siehe dazu Punkt 2.7) wird hiervon jedoch nicht berührt.

---

<sup>9</sup> Anforderungen an den Einsatz fortgeschrittener Signaturen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Bayerischen Kommunen (AFS-HKR); vgl. Anlage 1 zum IMS vom 30.04.2019, Az. B4-1512-4-17; <https://www.innenministerium.bayern.de/kub/komfinanzen/haushaltsrecht/index.php>

## 2.5 Haushaltsrechtliche Freigabe bei Verfahren im Outsourcing

Bei einem Outsourcing finanzwirksamer Verfahren, elektronischer Bücher und Belege muss sichergestellt sein, dass eine ordnungsgemäße und sichere Erledigung nach den für die Kommune geltenden Vorschriften gewährleistet ist. Insbesondere ist von der Kommune darauf zu achten, dass vom Outsourcing-Dienstleister die in den § 37 Abs. 1 Nrn. 3 bis 9, § 43 Abs. 1 Nr. 3, § 61, § 62 Abs. 1 Satz 3, § 71 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 und § 82 Abs. 4 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 Nrn. 3 bis 9, § 39 Abs. 1 Nr. 3, § 57 Abs. 3 und 4, § 58 Abs. 1 Satz 3, § 67 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 4 und § 69 Abs. 4 KommHV-Doppik genannten haushaltsrechtlichen Verpflichtungen durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen eingehalten werden.

Losgelöst davon, ob das jeweilige finanzwirksame Verfahren im Outsourcing oder selbst vor Ort betrieben wird, bleibt die einsetzende Stelle für die haushaltsrechtliche Freigabe der finanzwirksamen Verfahren zuständig (§ 37 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik). Die einsetzende Stelle hat sich darüber hinaus zumindest stichprobenweise von der ordnungsgemäßen Abwicklung zu überzeugen (vgl. Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 3.4 zu § 42 KommHV-Kameralistik bzw. Erl. 3 zu § 38 KommHV-Doppik, Nr. 2.2.4 i.V. mit Nr. 2.4.4.4 A.12 des Leitfadens zum Outsourcing kommunaler IT<sup>10</sup>). Zudem dürfte es zweckmäßig sein zu vereinbaren, dass der Outsourcing-Dienstleister der einsetzenden Stelle gegenüber jeweils bescheinigt, dass das finanzwirksame Verfahren ordnungsgemäß betrieben wird (z.B. Gewährleistung der Unveränderbarkeit, Zutritts-, Zugangs- und Zugriffsschutz, Maßnahmen, die die Vollständigkeit und Verfügbarkeit über die Aufbewahrungsfristen gewährleisten). Diese Bescheinigung sollte bei der Verfahrensfreigabe nach § 37 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik vorliegen und mit zu deren Gegenstand gemacht werden.

## 2.6 Maßstab für die Eignungsprüfung

Maßgebend für die Eignung eines Verfahrens sind die in Bayern geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Programmprüfungen, Verfahrensfreigaben oder Erprobungen in anderen Bundesländern können deshalb nur dann herangezogen werden, wenn die hierbei zugrunde gelegten Rahmenbedingungen auf die bayerischen Bestimmungen und Verhältnisse übertragen werden können. Andernfalls muss die Übertragbarkeit der Prüfungsergebnisse, insbesondere der bei der Programmprüfung oder Zertifizierung untersuchte Prüfungsumfang (sog. Scope), kritisch hinterfragt werden.

## 2.7 Erweiterter Fokus der Verfahrensfreigabe (Programm- und Verfahrensumfeld)

Wie unter Punkt 2.3 bereits dargestellt, umfasst die haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe nicht nur die Eignung der zugrundeliegenden Programme, sondern darüber hinaus auch die sicherzustellenden Einsatz- und Rahmenbedingungen (vgl. insbesondere § 37 Abs. 1 Nrn. 2 bis 10 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 Nrn. 2 bis 10 KommHV-Doppik und Art. 43 Abs. 1 BayDiG). Aus diesem Grund muss die einsetzende Stelle bei ihrer Verfahrensfreigabe, auch bei fachlich bereits geprüften oder andernorts erprobten Programmen, insbesondere

---

<sup>10</sup> Leitfaden zum Outsourcing kommunaler IT, abrufbar unter <https://www.datenschutz-bayern.de> (Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Orientierungs- und Praxishilfen – Auftragsverarbeitung“ als PDF-Datei); vgl. auch IMS vom 30.03.2021, Az. A7-1081-1-72



- die an die Benutzer vergebenen Zugangs- und Zugriffsberechtigungen,
- die örtlichen Programmparameter (z.B. Stammdaten, Berechnungs- oder Verarbeitungsregeln),
- die Eignung und Sicherheit der zugrunde liegenden Datenbanken,<sup>11</sup>
- die Sicherheit und Zuverlässigkeit der Verfahrensschnittstellen, Übergabe- und Austauschverzeichnisse (z.B. Zugriffsrechte, Schutzmaßnahmen zur Integritätssicherung) und
- die organisatorischen Regelungen über den Einsatz automatisierter Verfahren, insbesondere deren Sicherung und Kontrolle (z.B. Dienstanweisungen zum IT- und Verfahrenseinsatz, Beschreibung und Dokumentation des internen Kontrollsystems – IKS)

mit einbeziehen, zumal die örtlichen Verhältnisse in der Regel von den Einsatzbedingungen bei der Programmprüfung, der Zertifizierung oder beim Wirkbetrieb anderer Stellen abweichen (sog. vereinfachte Verfahrensfreigabe, vgl. o.a. BKPV-Geschäftsbericht 1994, S. 30 ff.).

Zur Beurteilung der Einsatzbedingungen können auch die festgelegten und umgesetzten Sicherheitsmaßnahmen des eigenen Informationssicherheitskonzeptes (Art. 43 Abs. 1 BayDiG) bzw. diejenigen im Informationssicherheitskonzept des Outsourcing-Dienstleisters ergänzend herangezogen werden.

## 2.8 Beteiligung des örtlichen Informationssicherheitsbeauftragten

Um der gesetzlichen Verpflichtung aus Art. 43 Abs. 1 BayDiG (Informationssicherheit als öffentliche Aufgabe und Gewährleistung der Sicherheit der informationstechnischen Systeme der Behörden durch angemessene technische und organisatorische Maßnahmen) und dem (teilweise) erhöhten Schutzbedarf der finanzwirksamen Verfahren im Sinne von § 37 KommHV-Kameralistik/§ 33 KommHV-Doppik Rechnung zu tragen, empfehlen wir, vor deren Einführung und bei wesentlichen Änderungen den örtlichen Informationssicherheitsbeauftragten zu beteiligen. Angesichts der allgemein sehr angespannten IT-Sicherheitslage<sup>12</sup> und des hohen Stellenwertes einer geordneten Haushaltswirtschaft der Kommunen sollte gerade bei diesen, für die Aufgabenerfüllung, den Haushaltsvollzug, die Buchführung und die Rechnungslegung wichtigen Verfahren auf ausreichend wirksame technische und organisatorische Schutzmaßnahmen geachtet werden.

Zudem kann auch eine Beteiligung der Personalvertretung, der Rechnungsprüfung und des örtlichen Datenschutzbeauftragten erforderlich sein.

<sup>11</sup> z.B. ausreichende Kapselung, Schutz vor direkten Benutzerzugriffen, geeignete Authentisierungsverfahren, Zugangs- und Zugriffsrechte der in der Datenbank eingerichteten Rollen/Benutzer, Änderung von Initial- und Trivial- oder bereits korrumpierten Passwörtern

<sup>12</sup> vgl. den aktuellen BSI-Lagebericht zur IT-Sicherheit in Deutschland; [www.bsi.bund.de](http://www.bsi.bund.de)



### 3 Anlage – Praxisbeispiel zur haushaltsrechtlichen Verfahrensfreigabe

Wir haben diesem Beitrag nachfolgend drei Formblätter zur haushaltsrechtlichen Verfahrensfreigabe beigelegt. Diese hat der Landkreis Regensburg erstellt und uns freundlicherweise für unsere Mitglieder zur Verfügung gestellt. Die Formblätter sind

- das Leitdokument zur haushaltsrechtlichen Verfahrensfreigabe,
- eine Checkliste für die einsetzende Stelle und
- eine Checkliste für die technischen Anforderungen.

Die Formblätter stellen ein Praxisbeispiel dar, wie bei einer haushaltsrechtlichen Verfahrensfreigabe strukturiert vorgegangen werden kann und die erforderliche Dokumentation sichergestellt wird. Dabei sind die Formblätter an die örtlichen Verhältnisse anzupassen.

#### 3.1 Haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe

- ggf. Wappen einfügen -

## Haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe

<b>Freigebende Stelle</b> (Sachgebiet/Fachbereich, bei dem das Verfahren zum Einsatz kommt)	
<b>Bezeichnung des freizugebenden finanzwirksamen Verfahrens und Version</b>	
<b>Eingesetztes Betriebssystem</b>	<b>Eingesetztes Datenbanksystem</b>
<b>Produktiveinsatz</b>	<b>Rechtsstand</b> (Datum)
<b>Anlass für die Freigabebescheinigung</b>	
<input type="checkbox"/> Das oben bezeichnete Verfahren wird neu eingeführt. <input type="checkbox"/> Kurzbeschreibung des Verfahrens und eine Dokumentation der Prüfung sind als Anlage _____ vorhanden.	
<input type="checkbox"/> Das oben bezeichnete Verfahren wird in wesentlichen Bereichen geändert. <input type="checkbox"/> Kurzbeschreibung des Verfahrens und eine Dokumentation der Prüfung sind als Anlage _____ vorhanden.	
(vgl. „Checkliste freigebende Stelle“ und „Checkliste technische Freigabe“. Evtl. zusätzliche Unterlagen beifügen.)	

<b>Programmprüfung</b> erfolgte durch	<b>Bestätigung Programmprüfung</b>
<input type="checkbox"/> eine Eigenprüfung der freigebenden Stelle; Anlage _____ <input type="checkbox"/> die AKDB; Anlage _____ <input type="checkbox"/> eine Anwendergemeinschaft; Anlage _____ <input type="checkbox"/> eine andere qualifizierte Prüfstelle _____ (z.B. TÜV-IT, GPA BW); Anlage: Zertifikat/Testat vom _____	(Sg.-Bezeichnung, Datum, Unterschrift)
<b>Verfahrensprüfung</b> erfolgte durch	<b>Bestätigung Verfahrensprüfung</b>
<input type="checkbox"/> eine Eigenprüfung der freigebenden Stelle; Anlage _____ <input type="checkbox"/> die Erfüllung der technischen Anforderungen wurde vom Sachgebiet xxx bestätigt; Anlage _____ <input type="checkbox"/> _____ (vgl. „Checkliste freigebende Stelle“ und „Checkliste technische Freigabe“. Evtl. zusätz- liche Unterlagen beifügen.)	(Sg.-Bezeichnung, Datum, Unterschrift)
<b>Bei fortgeschrittenen elektronischen Signaturen: Bestätigung nach Nr. 10 Buchst. g AFS-HKR</b>	
<input type="checkbox"/> Eine Bestätigung, dass die in Nr. 10 Buchst. b bis f genannten Anforderungen erfüllt werden, liegt vor. Anlage _____ (vgl. „Checkliste technische Freigabe“) <input type="checkbox"/> Die Selbsterklärung des Vertrauensdiensteanbieters (sofern nicht Bayern-PKI) nach Nr. 4 Buchst. a zweiter Spie- gelstrich AFS-HKR liegt vor. Anlage _____ (vgl. „Checkliste technische Freigabe“)	
<b>Informationssicherheit, Datenschutz, Rechnungsprüfung und Personalrat</b>	
<input type="checkbox"/> Die/Der Informationssicherheitsbeauftragte wurde beteiligt. <input type="checkbox"/> Der/Dem behördlichen Datenschutzbeauftragten wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. <input type="checkbox"/> Die örtliche Rechnungsprüfung wurde beteiligt. <input type="checkbox"/> Die Zustimmung/Mitwirkung des Personalrats <input type="checkbox"/> liegt vor; Anlage _____ <input type="checkbox"/> ist nicht erforderlich	
<b>Ergebnis</b>	
<input type="checkbox"/> Das Verfahren wird fachlich freigegeben. Es entspricht den aktuell geltenden rechtlichen und sachlichen Anforderungen für den Vollzug der Aufgaben, realisiert die festgelegten Anforderungen, liefert sachlich sowie rechnerisch richtige Ergebnisse und erfüllt die haushaltsrechtli- chen Sicherheitsanforderungen. <input type="checkbox"/> Das Verfahren wird mit folgenden Auflagen/Einschränkungen freigegeben: _____ _____ _____ <input type="checkbox"/> Das Verfahren wird nicht freigegeben.	

Leitung der freigebenden Stelle
<p>_____</p> <p>(Datum)                      (Sg.-Bezeichnung, Name, Vorname)</p>
Anlagen
<p>1 Checkliste freigebende Stelle „Freigabe finanzwirksamer Verfahren“</p> <p>1 Checkliste technische Prüfung „Freigabe finanzwirksamer Verfahren“</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
Verteiler
<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>

## Checkliste freigebende Stelle – „Freigabe finanzwirksamer Verfahren“

Finanzwirksame Verfahren sind vom Sachgebiet, bei dem das Verfahren zum Einsatz kommt, freizugeben; vgl. Nr. xxx der DA zur Nutzung der Informationstechnik

Von finanzwirksamen Verfahren spricht man, wenn Ansprüche bzw. Zahlungsverpflichtungen ermittelt werden, die Buchführung betroffen ist, der Zahlungsverkehr abgewickelt wird oder Bücher bzw. Belege aufbewahrt werden. Es reicht aus, wenn ein Kriterium erfüllt ist. Die meisten Fachverfahren **[der Gemeinde]** sind finanzwirksam.

Für die ordnungsgemäße Verfahrensfreigabe sind grundsätzlich eine Programm- und eine Verfahrensprüfung erforderlich. Eine Programmprüfung wird nur notwendig, wenn keine Bescheinigung einer anderen einsetzenden Stelle, einer Anwendergemeinschaft oder der AKDB vorliegt, dass das zugrundeliegende Programm die in VV Nrn. 1 und 2 zu § 41 KommHV a.F. genannten Anforderungen erfüllt.

Nach erfolgreicher Prüfung hat die Freigabe des Verfahrens schriftlich zu erfolgen (vgl. Formblatt Verfahrensfreigabe).

Die nachfolgende Checkliste ist als Hilfestellung gedacht. Sie zeigt den Umfang der jeweiligen Prüfung auf. Es ist zu beachten, dass im Einzelfall sowohl Ergänzungen erforderlich bzw. einzelne Punkte irrelevant sein können.

**Bezeichnung des freizugebenden Verfahrens und Version** (weitere Angaben siehe Verfahrensfreigabe)

---

---

**Programmprüfung** („Wird bei der Verarbeitung das geltende Recht sachgerecht angewendet und rechnet das Programm richtig?“)

- Es liegt eine Bescheinigung über die Programmprüfung der AKDB vor. (oder)
- Es liegt eine Bescheinigung über die Programmprüfung einer anderen Anwendergemeinschaft vor:  

---

 (oder)
- Das Sachgebiet, bei dem das Verfahren zum Einsatz kommt, hat eine Programmprüfung durchgeführt. Die Prüfung wurde dokumentiert. Sie erfolgte durch:
  - Verarbeitung von Testfällen
  - Parallelverarbeitung

**Verfahrensprüfung** („Passt das organisatorische Umfeld, in dem das Verfahren zum Einsatz kommt?“)

- Es sind organisatorische und technische Kontrollen vorhanden, die der Richtigkeit und Vollständigkeit der Datenerfassung, -eingabe, -verarbeitung und -ausgabe dienen.
- Aktuelle Dokumentationen sind vorhanden und wurden eingesehen:
  - Arbeits- und Dienstanweisungen
  - Handbücher
  - Programmbeschreibung
  - Verzeichnis über den Aufbau der Datensätze
  - Konfigurationsbeschreibungen
  - Schnittstellenspezifikationen
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
- Das Verfahren sieht eine automatisierte Abfrage fehleranfälliger/risikobehafteter Fallkonstellationen vor.
- Das Verfahren enthält programmierte Kontrollen, wie z.B. Kontrollsummen, Plausibilitätskontrollen, Prüfwerte.
  - \_\_\_\_\_
- Die Einhaltung haushaltsrechtlicher Sicherungsmaßnahmen wurde kontrolliert:
  - Die Funktionstrennung wird eingehalten.
  - Dienstanweisungen für Anwender liegen vor.
  - Verpflichtungserklärungen der Beschäftigten, dass z.B. bestimmte Regeln beachtet werden, liegen vor.
  - Jeder Buchung ist ein Beleg beigelegt (Belegzwang). Es ist sichergestellt, dass Belege revisionssicher abgespeichert werden. Sie können nicht verändert oder gelöscht werden.
  - \_\_\_\_\_
- Verfahrensrechte an Benutzer/-gruppen wurden restriktiv vergeben.
- Örtliche Programmparameter (z.B. Stammdaten, Berechnungs- und Verarbeitungsregeln) wurden überprüft. Diese sind korrekt hinterlegt.
- Zur Überprüfung der technischen Rahmenbedingungen wurde das Sachgebiet xxx beteiligt. Eine Bestätigung, dass die technischen Rahmenbedingungen erfüllt werden, liegt vor (siehe Intranet: Checkliste technische Freigabe).
- Bei fortgeschrittenen elektronischen Signaturen:
  - Die Erfüllung der in Nr. 10 Buchst. b bis f der AFS-HKR genannten Anforderungen wurde vom Sachgebiet xxx bestätigt (vgl. Checkliste technische Freigabe).
  - Die Selbstbestätigung des Vertrauensdiensteanbieters nach Nr. 4 Buchst. a zweiter Spiegelstrich AFS-HKR liegt vor (vgl. Checkliste technische Freigabe).
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_
  - \_\_\_\_\_

**Gesetzliche Anforderungen, die ggf. daneben zu berücksichtigen sind:**

- Die örtliche Rechnungsprüfung wurde beteiligt.
- Die Rechtsaufsichtsbehörde wurde beteiligt.
- Die/Der Informationssicherheitsbeauftragte wurde beteiligt.
- Der/Dem behördlichen Datenschutzbeauftragten wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.
- Die Verarbeitungstätigkeiten wurden in einem Verarbeitungsverzeichnis dokumentiert, weil personenbezogene Daten verarbeitet werden (vgl. Art. 30 Abs. 1 DSGVO i.V. mit Art. 31 Satz 1 BayDSG).
- Es liegt eine Datenschutzfolgeabschätzung vor, weil diese wegen der hohen Risiken für die Rechte/Freiheiten natürlicher Personen nach den allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen erforderlich ist (vgl. Art. 35 DSGVO i.V. mit Art. 14 BayDSG). (Bei Fragen wenden Sie sich bitte an die/den Datenschutzbeauftragte/n.)
- Die erforderliche Zustimmung des Personalrats liegt vor, weil die technische Einrichtung oder das automatisierte Verfahren z.B. unter den Anwendungsbereich des Art. 75a Abs. 1 BayPVG fällt. (Bei Fragen wenden Sie sich bitte an die Hauptverwaltung.)

---

Ort, Datum

---

Bezeichnung freigebende Stelle, Unterschrift

## Checkliste technische Freigabe – „Freigabe finanzwirksamer Verfahren“

Finanzwirksame Verfahren sind vom Sachgebiet, bei dem das Verfahren zum Einsatz kommt, freizugeben; vgl. Nr. xxx der DA zur Nutzung der Informationstechnik

Unterstützt wird das zuständige Sachgebiet bei der Verfahrensprüfung hinsichtlich der Prüfung informationstechnischer Anforderungen vom Sachgebiet xxx. Folgendes Verfahren wurde geprüft:

### Bezeichnung des freizugebenden Verfahrens und Version

---

### Freigabeprüfung

Bei der Prüfung einbezogen wurden

- die vor Ort eingesetzte Hardware und Software
- Datenhaltung und -sicherheit
- Zugangs- und Zugriffsrechte der Benutzer (z.B. Zugang zu Verzeichnissen, Änderung von Initialpasswörtern)
- Eignung und Sicherheit der zugrundeliegenden Datenbanken (z.B. ausreichende Kapselung, Zugangs- und Zugriffsrechte der in der Datenbank eingerichteten Rollen/Benutzer, Änderung von Initialpasswörtern)
- Sicherheit und Zuverlässigkeit der Verfahrensschnittstellen, Übergabe- und Austauschverzeichnisse (z.B. Zugriffsrechte, Schutzmaßnahmen zur Integritätssicherung)
- die organisatorischen Regelungen über den Einsatz automatisierter Verfahren sowie deren Sicherung und Kontrolle (z.B. Dienstanweisungen zum IT- und Verfahrenseinsatz, Beschreibung/Dokumentation der IKS)
- Bei fortgeschrittenen elektronischen Signaturen:
  - Die Erfüllung der in Nr. 10 Buchst. b bis f der AFS-HKR genannten Anforderungen wird bestätigt (vgl. Nr. 10 Buchst. g der AFS-HKR).
  - Die Selbsterklärung des Vertrauensdiensteanbieters (sofern nicht Bayern-PKI) liegt vor. Diese beinhaltet, dass ein mit der Bayern-PKI vergleichbar sicherer Betrieb des Vertrauensdienstes gewährleistet wird und dies mit einer Zertifizierungsrichtlinie nach der RFC 3647 dokumentiert wurde (vgl. Nr. 4 Buchst. a zweiter Spiegelstrich AFS-HKR).



Folgende weitere Punkte wurden geprüft (ggf. Anlage beifügen):

---

---

---

### Ergebnis

- Die Prüfung hat keine Mängel ergeben.
- Die Prüfung hat die in der Anlage aufgelisteten Mängel ergeben.

Das Ergebnis der Prüfung (inkl. ggf. der Bestätigung nach den AFS-HKR) wird der freigebenden Stelle mitgeteilt.

---

Ort, Datum

---

Unterschrift xxx