

IDR e.V. | Postfach 10 30 51 | 50470 Köln

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

09.06.2020

Stellungnahme des IDR e. V. zur Programmprüfung

Sehr geehrte Damen und Herren,

auf ihrer Homepage informiert die gpaNRW, dass ihr die hoheitliche Aufgabe der Programmprüfung durch das 2. NKFVG NRW am 1. Januar 2019 mit Wirkung zum 1. Januar 2021 übertragen wurde. Gemäß § 94 Absatz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) dürfen danach für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft nur Fachprogramme verwendet werden, die von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) zugelassen sind.

Gleiches gilt für die Verwendung dieser Fachprogramme nach wesentlichen Programmänderungen.

Ebenso sieht die GO NRW in § 104 Abs. 1 Nr. 3 vor, dass es zu den Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung gehört, bei Durchführung der Finanzbuchhaltung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung (DV-Buchführung) der Gemeinde und ihrer Sondervermögen die Programme vor ihrer Anwendung zu prüfen.

Nach Auffassung des IDR besteht hier die Notwendigkeit einer kurzfristigen Klarstellung zwischen den künftigen Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung und denen der gpaNRW, um einerseits Prüflücken aber auch andererseits Doppelprüfungen bei der Programmprüfung zu vermeiden.

Anschrift

Geschäftsstelle:
Krankenhaus 1
Im Zollhafen 18
50678 Köln

Tel.: 0221-949909652
Fax: 0221-949909900

Web: www.idrd.de
Mail: info@idrd.de

Vereinsregister:
Berlin-Charlottenburg
Nr: VR 26323 B

Landesgruppensprecher Nordrhein-Westfalen

Sabine Sauer
Marion Birnfeld

Vorstand:

1. Vorsitzender
Hans-Dieter Wieden
2. Vorsitzender
Martin Wambach

Marion Birnfeld
Thomas Knuth
Stefan Kaczyński
Andreas Großmann
Herbert Gehring
Beate Gissel-Baden
Alexander Terpitz

Bankverbindung

Postbank
Konto: 572 403 102
BLZ: 100 100 10
IBAN:
DE15100100100572403102
BIC:
PBNKDEFF

Auf dem 3. IT-Prüfertag am 25.09.2019 in Münster hat ein Vertreter der gpaNRW ausgeführt, dass mit Fachanwendungen im Sinne des § 94 Abs. 2 GO NRW Kernverfahren im Finanzbereich (z.B. INFOMA) gemeint seien. Werden Daten aus Vorverfahren („zuliefernden Verfahren“) an das Finanzverfahren übergeben, werde die gpaNRW lediglich die Schnittstelle zum Finanzverfahren in die Prüfung einbeziehen. Das eigentliche Vorverfahren bleibe im Rahmen der Zulassungsprüfung außen vor.

Da die Softwarehersteller den Antrag auf Zulassung bei der gpaNRW stellen, kann angenommen werden, dass nur die Schnittstellen in die Zulassungsprüfung einbezogen werden, die die Hersteller werksseitig anbieten.

Das widerspricht nach Auffassung des IDR dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck der o. g. Regelungen.

Der Wortlaut sieht keine Einschränkung des Prüfungsumfangs vor und differenziert insbesondere nicht nach Kern – und Vorverfahren. Vielmehr enthält die Vorschrift den Begriff „Fachprogramme“, die für die Ausführung der Geschäfte der „kommunalen Haushaltswirtschaft“ verwendet werden. Der Gesetzgeber hat den Begriff der Haushaltswirtschaft nicht definiert, daher ist er umfassend zu verstehen. Der Haushaltswirtschaft sind alle Bemühungen der Gemeinde zur Deckung der für die Ausgaben notwendigen Mittel, soweit sie Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben, zuzurechnen (Klieve/Funke in PdK NW-1, § 75 GO 1.2, 2019). Damit fallen dem Wortlaut nach alle Programme unter die Vorschrift, die Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben, also auch die Fachanwendungen und Vorverfahren, die wesentliche Zahlungsströme auslösen.

Aus Sicht des IDR sind sämtliche Schnittstellen und Vorverfahren in die Zulassungsprüfung durch die gpaNRW einzubeziehen.

Würden von der Zulassungsprüfung (Programmprüfung) sämtliche Fachanwendungen (zuliefernde Verfahren) und die Schnittstellen, die nicht einem Kernverfahren im Finanzbereich zuzuordnen sind, ausgenommen, entstünde eine Prüflücke, da § 104 Abs. 1 Ziff. 3 GO NRW ausdrücklich nur die Anwendungsprüfung („...Programme vor ihrer Anwendung...“) erfasst.

Vielmehr ist davon auszugehen, dass die vom Gesetzgeber gewollte umfassende Programmprüfung eine Aufteilung zwischen örtlicher Prüfung und gpaNRW in der Form vorsieht, dass sich die Prüfung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW auf eine Prüfung der reibungslosen Einbindung bereits von der GPA zugelassener Programme in die örtliche Software-Infrastruktur bezieht (Sennwald/Haßenkamp, PdK NW B-1, § 104 GO, 1., Juli 2019).

Der IDR Beirat der Landesgruppe NRW bittet insoweit das Ministerium um kurzfristige Klarstellung, damit zum Stichtag am 01.01.2021 beide Prüfungseinrichtungen ihre Zuständigkeiten eindeutig definieren können. Nur so kann dem gemeinsamen Interesse einer lückenlosen Programmprüfung in den NRW-Kommunen Rechnung getragen werden.

Folgende Ergänzungen erfolgen aufgrund des mit Datum vom 27.05.2020 veröffentlichten Erlassentwurfs „Kommunale Haushaltswirtschaft: Hinweise zur Zulassung von Fachprogrammen für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gem. § 94 Abs. 2 GO NRW“.

Für welche Fachverfahren ist eine Zulassungsprüfung erforderlich?

„Die Zulassungspflicht beschränkt sich aufgrund dessen auf die Programmfunktionen, die für die Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft wesentlich sind.“

- Was bedeutet das konkret? Sind Vorverfahren wie z. B. ANLEI eingeschlossen oder nicht?

„Zulassungspflichtig sind damit insbesondere Fachprogramme bzw. Programmfunktionen für die Bereiche:

- *Haushaltsplanung*
- *Haushaltsbewirtschaftung*
- *Buchführung*
- *Zahlungsabwicklung (Kasse)*
- *Forderungs- und Vollziehungswesen*
- *Jahresabschluss*
- *Bilanz*
- *Anlagenbuchhaltung*“

Das Wort „insbesondere“ lässt darauf schließen, dass die Aufzählung nicht abschließend ist.

- Welche Fachprogramme sind außerdem gemeint? Hier bedarf es einer Konkretisierung.

„Im Falle eines erfolgreichen Prüfungs- und Zulassungsverfahrens stellt die gpaNRW dem Antragsteller ein Zertifikat darüber aus, dass das geprüfte Programm alle Zulassungskriterien erfüllt. Dieses Zertifikat dient dem Hersteller eines Fachprogramms und der Körperschaft, die es einsetzt, als Nachweis über die Zulassung nach § 94 Abs. 2 GO NRW.“

- Werden die Zertifikate auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht?
- Wie erfährt die Körperschaft, ob für die eingesetzten Programme eine Zulassung erteilt wurde? Muss hier jeweils beim Hersteller nachgefragt und die Zulassungsbescheinigung eingefordert werden?

Für den Fall, dass ein neues Programm eingesetzt werden soll, ist das Verfahren nachvollziehbar. Dann muss vonseiten der Körperschaft und des jeweiligen Rechnungsprüfungsamtes nur darauf geachtet werden, dass das Programm über eine Zulassung verfügt.

Vorgehen für im Einsatz befindliche Fachverfahren

Bezüglich der Programme, die bereits im Einsatz sind, bleiben jedoch viele Fragen offen. Hier sind die Folgen für die, ein solches Fachverfahren einsetzende, Körperschaft unklar.

- Woher weiß sie, für welche Programme sie eine Zulassung benötigt?
- Wie erfährt sie, ob die Programme, die sie einsetzt, eine Zulassung besitzen?
- Was passiert, wenn der Hersteller keine Zulassung beantragt hat/beantragen will? Darf das Verfahren weiter eingesetzt werden? Wenn nicht, kommen immense Kosten und Aufwände auf die Körperschaft zu. Setzt die Körperschaft das Verfahren trotzdem weiterhin ein, handelt sie gesetzeswidrig. Will sie wechseln auf ein zugelassenes Produkt, handelt sie bis zum Vollzug des Wechsels gesetzeswidrig.

Vorgehen, wenn der Hersteller keinen Zulassungsantrag stellt

„Antragssteller sind in der Regel die Hersteller eines Fachprogramms. Unbeschadet dessen können in Einzelfällen die unter 1. genannten Körperschaften selbst Antragssteller sein, wenn die Zulassung einer Eigenentwicklung erforderlich ist oder der Hersteller des Fachprogramms keinen Zulassungsantrag stellen mochte bzw. nicht mehr am Markt aktiv ist.“

- Wenn ein Verfahren eingesetzt wird, für das die einsetzende Körperschaft dann den Zulassungsantrag stellen muss, muss die jeweilige Körperschaft dann der gpaNRW eine installier- und testfähige Programmversion zur Verfügung stellen sowie die hinreichende Dokumentation? Ist dies überhaupt zulässig oder möglich? Da der Antragsteller die Kosten des Zulassungsverfahrens trägt: Welche Kosten kommen dann auf die Körperschaft zu?

Vorgehen bei wesentlichen Programmänderungen

Bei zugelassenen Programmen muss der Hersteller die gpaNRW über geplante Programmänderungen informieren.

„Eine Programmänderung ist dann wesentlich, wenn sie über die reine Programmpflege hinausgeht und durch Eingriffe in die Programmstruktur die finanzwirksamen Programmabläufe erheblich verändert wurden (z. B. durch installierte Software-Updates oder Umstellung der Verarbeitungslogik). Gleiches gilt, soweit geänderte rechtliche Regelungen oder Vorgaben mit Auswirkungen auf den Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft zu Änderungen in den Programmabläufen führen oder neue Anforderungen an Programminhalte stellen.“

- Wenn ein zugelassenes Produkt eingesetzt wird und ein Releasewechsel ansteht, welche Verantwortung trägt die, das Programm einsetzende, Körperschaft?
- Muss sie prüfen, ob es sich um eine wesentliche Änderung handelt?
- Muss sie prüfen, ob der Hersteller eine Freigabe für die Programmänderung von der gpaNRW besitzt?
- Welche konkreten Konsequenzen hat es für die, das Programm einsetzende Körperschaft, wenn der Hersteller die gpaNRW nicht über eine wesentliche Programmänderung informiert bzw. keine Zulassung erhält?
- Wer muss was tun, wenn die Gültigkeit der Zulassungsbescheinigung eines eingesetzten Verfahrens abgelaufen ist? Welche Verantwortung hat die, das Programm einsetzende, Körperschaft?

Prüfungshandbuch

Wir regen an, dass die gpaNRW das Prüfungshandbuch nicht nur im Benehmen mit dem Ministerium formuliert. Der gpaNRW sollte hierzu vielmehr ein kommunales Begleitgremium an die Seite gestellt werden, damit hier die anwendenden Kommunen ihre Erfahrung und ihre Sicht der IT-/Software-Probleme frühzeitig miteinbringen können.

Zudem kann und wird das Prüfungshandbuch vielfach auch Prüfungsbasis und Leitfaden für die örtliche Ebene werden. Daher ist es auch für die örtliche Prüfung von großer Bedeutung und diese sollte bei seiner Erstellung und Pflege ebenfalls beteiligt werden. Ein solches kommunales Begleitgremium könnte aus je einer Vertretung der kommunalen Spitzenverbände sowie aus Vertretern*innen der VLRG und des IDR zusammengesetzt sein. Das Begleitgremium sollte sich dann (i.d.R. einmal) jährlich zum Austausch mit der gpaNRW treffen.

Mit freundlichen Grüßen



Sabine Sauer



Marion Birnfeld