

IDR

Institut der
Rechnungsprüfer

**Leitfaden
zur
begleitenden IT-Prüfung
im Rahmen
der Einführung
rechnungslegungsrelevanter
Verfahren
in NRW**

Herausgeber: Institut der Rechnungsprüfer e.V.
50678 Köln

Kontakt: AK Prüfung der Informationstechnologie
Marie-Luise Nee
LWL-Rechnungsprüfungsamt
Tel.: 0251/ 591-3366
marie-luise.nee@lwl.org

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	2
2. Was sind rechnungslegungsrelevante IT-Verfahren?	4
3. Zulassungspflicht gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW	4
3.1 Für wen gilt die Zulassungspflicht?	4
3.2 Welche Fachprogramme fallen unter die Zulassungspflicht?.....	5
3.3 Wer muss den Zulassungsantrag stellen?	6
4. Abgrenzung der Implementierungsprüfung von der Zulassungsprüfung der gpa NRW....	7
5. Allgemeine Hinweise zur Durchführung einer einföhrungsbegleitenden Prüfung	11
6. Checklisten zu den Prüfungsgegenständen.....	12
7. Links zur Zulassungsprüfung der gpaNRW	13
8. Zusammensetzung des Arbeitskreises	13

1. Einführung

Zu den Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung gehört gemäß § 104 Abs. 1 Ziffer 3 GO „bei Durchführung der Finanzbuchhaltung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung (DV-Buchführung) der Gemeinde und ihrer Sondervermögen die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung“. Die Vorgabe der Programmprüfung vor ihrer Anwendung impliziert, dass rechnungslegungsrelevante Software einföhrungsbegleitend durch die örtliche Rechnungsprüfung geprüft werden sollte. So besteht die Möglichkeit, dass Prüfungsfeststellungen vor Produktivsetzung ausgeräumt werden können und eine ordnungsgemäße Anwendung sichergestellt ist.

Wie eine solche Prüfung der rechnungslegungsrelevanten IT-Verfahren erfolgen soll, wurde durch den Gesetzgeber nicht spezifiziert.

Für viel Aufmerksamkeit im Bereich der örtlichen Rechnungsprüfung sorgte im Dezember 2018 ein Passus im Zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKFVG NRW). Hierin wurde mit Artikel 1 Nummer 15 Buchstabe b. geregelt, dass dem § 94 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) ein Abs. 2 hinzugefügt wird. Dieser besagt, dass für „die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft nur Fachprogramme verwendet werden (...), die von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen zugelassen sind. Gleiches gilt für die Verwendung dieser Fachprogramme nach wesentlichen Programmänderungen. Die Gültigkeit der Zulassung soll befristet werden. Bei Programmen, die für mehrere Gemeinden Anwendung finden sollen, genügt eine Zulassung. Die technischen Standards, die erforderlich sind, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Programmzulassung zu erfüllen, werden von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen im Benehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift als Prüfhandbuch niedergelegt.“ Für die Erstellung des Prüfhandbuches durch die gpa NRW gilt laut Regelung des 2. NKFVG NRW eine Übergangsfrist von 2 Jahren (bis 01.01.2021).

Durch die v. g. Regelungen ist teilweise der Eindruck entstanden, dass sich der Prüfungsauftrag der örtlichen Rechnungsprüfung nur noch darauf beschränkt zu prüfen, ob die in der eigenen Organisation eingesetzten rechnungslegungsrelevanten IT-Verfahren über eine Zulassung der gpa NRW verfügen.

Dem ist jedoch nicht so. Die Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung werden durch die Änderung des § 94 der GO NRW nicht berührt.

Welche Aufgaben weiterhin der örtlichen Rechnungsprüfung obliegen, wird in Kapitel 4 (Abgrenzung der Implementierungsprüfung von der Zulassungsprüfung der gpa NRW) des vorliegenden Leitfadens dargelegt.

Zuvor wird in Kapitel 2 der Begriff der Rechnungslegungsrelevanz erläutert. Kapitel 3 befasst sich mit der Zulassungsprüfung durch die gpaNRW und den Fragen „Für wen gilt die Zulassungspflicht?“, „Welche Fachprogramme fallen darunter?“ und „Wer muss den Zulassungsantrag stellen?“. Abschließend werden in Kapitel 5 allgemeine Hinweise zur Durchführung einer einföhrungsbegleitenden Prüfung gegeben.

Zum vorliegenden Leitfaden mit den allgemeinen einföhrenden Informationen wurde von den Mitgliedern des Arbeitskreises eine Reihe von Einzelchecklisten zu den verschiedenen Prüfberreichen wie beispielweise „Berechtigungen“ oder „Test- und Freigabe“ erstellt.

Vorgaben dazu, wie und in welchem Umfang die Prüfung der örtlichen Rechnungsprüfung erfolgen soll, werden durch das Ministerium nicht gemacht. Im Erlass heißt es: „Angesichts der örtlich unterschiedlichen Verfahrensweisen bei der Durchführung von Programmprüfungen liegt die Festlegung des Prüfrahmens im Entscheidungsbereich der örtlichen Rechnungsprüfung.“¹

Somit kann der vorliegende Leitfaden auch lediglich eine Arbeits- und Orientierungshilfe für Rechnungsprüfungsämter in NRW darstellen.

In den jeweiligen Checklisten werden für eine einföhrungsbegleitende Prüfung von Programmen zur Haushaltswirtschaft relevante Prüfungsgegenstände mit den jeweiligen Soll-Vorgaben benannt. Dazu werden aus den jeweiligen Soll-Vorgaben abgeleitete Fragen als Hilfestellung für die örtliche Rechnungsprüfung formuliert. Eine Auflistung der für diesen Leitfaden erstellten Checklisten sowie Angaben zur Struktur der Checklisten finden Sie im Kapitel 5 Prüfungsgegenstände.

Darüber hinaus können die Checklisten Projektverantwortliche der Fachabteilungen dabei unterstützen, relevante Themenbereiche im Rahmen der Beschaffung und Einföhrung von IT-Verfahren angemessen zu berücksichtigen und zu dokumentieren. Die Abstimmung zwischen der örtlichen Rechnungsprüfung und den Projektverantwortlichen kann durch die Nutzung der Checklisten erleichtert werden.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Leitfaden (inkl. der Checklisten) auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

¹ Siehe: https://gpanrw.de/media/1601014928_2020-09-24_erlass_hinweise_zur_zulassung_von_fachprogrammen_gem_94_abs_2_go.pdf, S.2 (Stand 17.11.2020)

2. Was sind rechnungslegungsrelevante IT-Verfahren?

Unter dem Begriff Rechnungslegung versteht man die geordnete Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben unter Beifügung der Belege.² Rechnungslegungsrelevant sind insofern alle IT-Verfahren, über die Einnahmen bzw. Ausgaben erfasst, erzeugt, empfangen, übernommen, verarbeitet, gespeichert oder übermittelt werden. Hierzu gehören nicht nur die Hauptsysteme wie ein SAP-NKF-System oder Infoma, sondern auch Vor- und Nebensysteme. Laut GoBD Rz 20 sind dies z. B. Finanzbuchführungssystem, Anlagenbuchhaltung, Lohnbuchhaltungssystem, Kassensystem, Warenwirtschaftssystem, Zahlungsverkehrssystem, Taxameter, Geldspielgeräte, elektronische Waagen, Materialwirtschaft, Fakturierung, Zeiterfassung, Archivsystem, Dokumenten-Management-System einschließlich der Schnittstellen zwischen den Systemen. „Auf die Bezeichnung des DV-Systems oder auf dessen Größe (z. B. Einsatz von Einzelgeräten oder von Netzwerken) kommt es dabei nicht an. Ebenfalls kommt es nicht darauf an, ob die betreffenden DV-Systeme vom Steuerpflichtigen als eigene Hardware bzw. Software erworben und genutzt oder in einer Cloud bzw. als eine Kombination dieser Systeme betrieben werden.“³

3. Zulassungspflicht gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW

Die Fragen „Für wen gilt die Zulassungspflicht?“, „Welche Fachprogramme fallen unter die Zulassungspflicht?“ und „Wer muss den Zulassungsantrag stellen?“ werden im Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen „Kommunale Haushaltswirtschaft: Hinweise zur Zulassung von Fachprogrammen für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW“ wie folgt beantwortet.

3.1 Für wen gilt die Zulassungspflicht?

„Betroffen von der Zulassungspflicht gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW sind kommunale Körperschaften, die Fachprogramme zur automatisierten Ausführung ihrer Haushaltswirtschaft verwenden. Dies sind insbesondere

- die Gemeinden und Kreise,
- der Landschaftsverband Rheinland (LVR) sowie der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL),
- der Regionalverband Ruhr (RVR),
- der Landesverband Lippe (LVL) und
- die kommunalen Zweckverbände im Sinne des GkG NRW sowie Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, die für die Wirtschaftsföhrung die Regeln des NKF anwenden

² Vgl. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/rechnungslegung-46164> (Stand; 11.05.2020)

³ Siehe: GoBD Rz 20, Stand Juli 2019

Nicht unter die Zulassungspflicht fallen

- Eigenbetriebe (§ 114 GO NRW) und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen (§ 107 Absatz 2 GO NRW) sowie kommunale Zweckverbände, die für die Wirtschaftsföhrung die handelsrechtlichen Grundsätze anwenden sowie
- Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 114a GO NRW) der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Zulassungspflicht gilt ebenfalls nicht für in Privatrechtsform geföhrte kommunale Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen.“⁴

3.2 Welche Fachprogramme fallen unter die Zulassungspflicht?

„Als Fachprogramme im Sinne der Zulassungspflicht gelten auf Datenverarbeitungssystemen basierende Verfahren, die der elektronischen Umsetzung und Verarbeitung der Prozesse der kommunalen Haushaltswirtschaft dienen und den Anforderungen der Grundsätze zur ordnungsmäßigen Föhrung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) entsprechen.

Keine Fachprogramme – und damit nicht zulassungspflichtig – sind technische Arbeitshilfen, die mit Endbenutzerwerkzeugen (z.B. Tabellenkalkulationsprogrammen) vom Anwender erstellt worden sind und die während der Anwendung verändert werden können.

Beim Einsatz solcher Hilfsmittel sind die Ergebnisse so zu bewerten, als seien sie manuell erzeugt worden. Bei Eigenentwicklungen auf Basis von Standard-Datenbanksoftware (z.B. MS-Access) ist dagegen im Einzelfall zu prüfen, ob sie in die automatisierte Ausführung der Haushaltswirtschaft integriert sind und sich daraus eine Zulassungspflicht gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW ergibt.

Kommunale Haushaltswirtschaft im Sinne der Zulassungspflicht bezieht sämtliche Aspekte des 8. Teils der GO NRW ein und beinhaltet sämtliche Fachprogramme bzw. Programmfunktionen, die der Erstellung und dem Vollzug des Haushaltsplans, der Finanzplanung, der Rechnungslegung und der Prüfung der Rechnungslegung einer der [zulassungspflichtigen] Körperschaften dienen.

Umfang, Komplexität und Funktionsvielfalt heute üblicher Fachprogramme sind durch deren meist modularen Aufbau so groß, dass eine Zulassungsprüfung nicht alle Programmbereiche und Anwendungsmöglichkeiten vollständig erfassen kann. Die Zulassungspflicht beschränkt sich aufgrund dessen auf die Programmfunktionen, die für die Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft wesentlich sind und deren Schnittstellen.

⁴ Siehe: https://gpanrw.de/media/1601014928_2020-09-24_erlass_hinweise_zur_zulassung_von_fachprogrammen_gem_94_abs_2_go.pdf, S. 3 (Stand 17.11.2020)

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

- Haushaltsplanung
- Haushaltsbewirtschaftung
- Buchführung
- Zahlungsabwicklung (Kasse)
- Forderungs- und Vollziehungsmanagement
- Jahresabschluss
- Bilanz
- Anlagenbuchhaltung

Die gpaNRW bestimmt für jedes angezeigte Fachprogramm im Einzelfall, welche Programmfunktionen der Zulassungspflicht gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW unterliegen.“⁵

„Nicht zulassungspflichtig im Sinne des § 94 Absatz 2 GO NRW sind dagegen Fachverfahren, bei denen die Abwicklung einer Fachaufgabe im Vordergrund steht. Hierzu zählen z. B. Fachverfahren zur Personalbewirtschaftung, Sozialhilfeverwaltung, Schulverwaltung etc. Auch Fachverfahren, die Prozesse aus anderen Teilen der GO NRW unterstützen, fallen nicht unter die Zulassungspflicht (z. B. Thematik „kommunaler Gesamtabschluss, geregelt im 12. Teil der GO NRW). In Zweifelsfällen entscheidet die gpaNRW über die Zulassungspflicht einer Fachanwendung.“⁶

Das IDR hält wie das MHKGB und die gpaNRW die „Wesentlichkeit für die Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft“ für das Kernkriterium für die Zulassungspflicht. Das IDR vertritt allerdings die Auffassung, dass viele weitere Fachverfahren „für die Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft wesentlich sind“ und daher zulassungspflichtig sein müssten.

Sofern ein Fachverfahren Module oder Funktionen enthält, die „für die Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft wesentlich sind“, liegt nach Auffassung des IDR eine Zulassungspflicht zumindest dieses Moduls oder dieser Funktionen inklusive etwaiger Schnittstellen vor.

3.3 Wer muss den Zulassungsantrag stellen?

„Das eigentliche Zulassungsverfahren wird durch einen Antrag des Herstellers des Fachverfahrens eröffnet. Als Hersteller gilt, wer befugt ist, so in die Struktur des Fachverfahrens eingreifen zu dürfen, dass die geforderten Kriterien erfüllt werden können. In Einzelfällen kann dies auch eine der o. g. Körperschaften sein.

⁵ Siehe: https://gpanrw.de/media/1601014928_2020-09-24_erlass_hinweise_zur_zulassung_von_fachprogrammen_gem_94_abs_2_go.pdf, S. 4 (Stand 17.11.2020)

⁶ Siehe: https://gpanrw.de/media/1601619440_faq_entwurf_mm_20200928.pdf, S. 1f (Stand 17.11.2020)

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Fachverfahren in seinem Auslieferungszustand (noch) nicht für den Einsatz in der kommunalen Haushaltswirtschaft geeignet ist (weil es grundsätzlich z. B. für einen Einsatz nach privatrechtlichem Handelsrecht programmiert wurde). Hier ist zunächst ein Programmieraufwand notwendig, um das Fachverfahren grundsätzlich für den Einsatz nach öffentlichem Recht vorzubereiten.

Soweit solche grundsätzlichen Eingriffe in den Auslieferungszustand eines Fachverfahrens durch eine öffentliche Körperschaft vorgenommen werden, gilt diese als antragspflichtig.⁷

4. Abgrenzung der Implementierungsprüfung von der Zulassungsprüfung der gpa NRW

Der gpaNRW wurde mit dem 2.NKFWG die hoheitliche Aufgabe zugewiesen, die für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft verwendeten Fachprogramme einer Prüfung zu unterziehen, in deren Rahmen die gpaNRW untersucht, ob die Fachprogramme grundsätzlich geeignet sind, den Anforderungen an den rechtlichen und technischen Standards zu entsprechen (Ordnungsmäßigkeit). In der Gesetzesbegründung des 2. NKFWG NRW heißt es dazu: „Über § 94 Abs. 2 wird neu und erstmals geregelt, dass nur solche Fachprogramme verwendet werden dürfen, die von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen zugelassen sind. Der Vorteil dieser Änderung liegt darin, dass der Einsatz von Fachprogrammen vor Ort nicht jeweils neu auf Rechtsanforderungskonformität geprüft werden muss.“

Bei der Prüfung durch die gpaNRW handelt es sich somit um die Prüfung der Software an sich und wird als Zulassungsprüfung bezeichnet. Die Prüfung durch die gpaNRW beschränkt sich dabei auf jene Bereiche und Funktionen, die in der Verantwortung des Softwareanbieters liegen und beinhaltet keine Aspekte der beim Anwender implementierten Prozesse und IT-Systeme.

Im Rahmen der Implementierung der Fachverfahren werden diese zuvor an die jeweiligen Anforderungen der Kommune angepasst. Dies erfolgt in der Regel über Einstellungen in den Fachverfahren (Konfiguration und Parametrisierung). Dieses Vorgehen wird Customizing genannt. Das Customizing kann nicht Gegenstand einer Zulassung/ Zertifizierung durch die gpaNRW bzw. einer Softwarebescheinigung sein. Gemäß § 104 Abs. 1 Ziffer 3 GO gehört „bei Durchführung der Finanzbuchhaltung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung (DV-Buchführung) der Gemeinde und ihrer Sondervermögen die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung“ folgerichtig weiterhin zu den Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung. Im Erlass heißt es hierzu: „Da die von der gpaNRW zertifizierten und damit zugelassenen Fachprogramme die geforderte Gesetzeskonformität grundsätzlich in der vom Hersteller für den Markt

⁷ Siehe: https://gpanrw.de/media/1601619440_faq_entwurf_mm_20200928.pdf, S. 2 (Stand 17.11.2020)

bereitgestellten Form erfüllen, sind die an die örtlichen Gegebenheiten vorgenommenen individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung bei der Implementierungsprüfung zu berücksichtigen.“⁸

Die Implementierungsprüfung umfasst das Customizing und die für den Betrieb der IT-Systeme notwendigen Prozesse, insbesondere das Changemanagement und das Berechtigungsmanagement.

In den FAQ zur Zulassungsprüfung schreibt die gpaNRW zum „Customizing“ auf Ebene der örtlichen Verwaltungen: „Hierbei werden in einem bereits für den Einsatz in der kommunalen Haushaltswirtschaft geeigneten Fachverfahren, individuelle Anpassungen durch Konfiguration und Parametrisierung (z. B. in Bezug auf konkrete Nutzerrechte) vorgenommen. Diese Anpassungen unterliegen nicht der Zulassungspflicht nach § 94 Absatz 2 GO NRW, sondern den Anforderungen an den Einsatz vor Ort, die gemäß §§ 104 GO NRW, 28 Abs. 5 KomHVO NRW in den Aufgabenbereich der örtlichen Prüfung fallen.“⁹

Vorgaben dazu, wie und in welchem Umfang die Prüfung der örtlichen Rechnungsprüfung erfolgen soll, werden durch das Ministerium - wie bereits im einföhrenden Text dargelegt - nicht gemacht. „Angesichts der örtlich unterschiedlichen Verfahrensweisen bei der Durchführung von Programmprüfungen liegt die Festlegung des Prüfrahmens im Entscheidungsbereich der örtlichen Rechnungsprüfung.“¹⁰

Die Frage „Welche Aufgaben haben die Institutionen der örtlichen Rechnungsprüfung ab dem 01.01.2021?“ beantwortet die gpaNRW in ihren FAQ zur Programmprüfung wie folgt:

„Die bestehenden Regelungen nach §§ 104 GO NRW, 32 Absatz 2 Nr. 2 KomHVO sowie die weiteren, u. a. durch den Landesgesetzgeber sowie durch örtliche Regelungen festgelegten Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter in Bezug auf die „Programmprüfung“ bleiben unberührt.

Während die „Zulassungsprüfung“ durch die gpaNRW prüft, „ob“ ein Fachverfahren grundsätzlich den Anforderungen des geltenden Landeshaushaltsrechts und weiterer allgemeiner Anforderungen entspricht, obliegt die Prüfung des „wie“ (ein Fachverfahren vor Ort eingesetzt wird) nach wie vor der örtlichen Rechnungsprüfung.“¹¹

Während sich die Zulassungsprüfung durch die gpaNRW auf die in Kapitel 3.2 aufgeführten Programme beschränkt, fallen gemäß „Handreichung zum NKF“ auch die vor- und nachgelagerten Programme unter die Prüfpflicht der örtlichen Rechnungsprüfung. In der Handreichung

⁸ Siehe: https://gpanrw.de/media/1601014928_2020-09-24_erlass_hinweise_zur_zulassung_von_fachprogrammen_gem_94_abs_2_go.pdf, S. 2

⁹ Siehe: https://gpanrw.de/media/1601619440_faq_entwurf_mm_20200928.pdf, S. 2 (Stand 17.11.2020)

¹⁰ Siehe: https://gpanrw.de/media/1601014928_2020-09-24_erlass_hinweise_zur_zulassung_von_fachprogrammen_gem_94_abs_2_go.pdf, S.2 (Stand 17.11.2020)

¹¹ Siehe: https://gpanrw.de/media/1601619440_faq_entwurf_mm_20200928.pdf, S. 3 (Stand 17.11.2020)

heißt es: „Die Prüfungspflicht umfasst die DV-Programme, die in der Finanzbuchhaltung der Gemeinde unmittelbar Anwendung finden. Sie erstreckt sich auch auf außerhalb der Finanzbuchhaltung eingesetzte Zulieferprogramme, falls mit deren Hilfe etwaige Ansprüche und Verpflichtungen der Gemeinde ermittelt werden und in der gemeindlichen Finanzbuchhaltung eine Weiterbearbeitung der Daten in Form der Übernahme erfolgt.“¹²

In der Handreichung werden neben der „Zulassungsprüfung“, die im Rahmen der Beschaffung erfolgen soll, auch die „Anwendungsprüfung“ (oder auch Implementierungsprüfung), die den „ordnungsgemäßen und sicheren Einsatz in der gemeindlichen Verwaltung ermöglichen“ soll, genannt.

Zu Beginn einer einföhrungsbegleitenden Prüfung ist somit zu klären, ob die Anwendung unter die Zulassungspflicht der gpaNRW fällt. Wenn ja, ist bei der Beschaffung der Software darauf zu achten, dass die in der Auswahl stehenden Softwareprodukte über eine Zulassung verfügen. Sollte es sich um eine Eigenentwicklung handeln, muss die Körperschaft die Zulassung selbst beantragen. Die örtliche Rechnungsprüfung sollte im Rahmen der Softwarebeschaffung auf die Zulassungspflicht hinweisen.

Bei etlichen Anforderungen kann die gpaNRW lediglich prüfen, ob die Möglichkeit besteht, die aus den im Land Nordrhein-Westfalen geltenden Gesetzen und Verordnungen ableitbaren allgemein anerkannten technischen Regeln an Programme und Anforderungen des doppelten Finanzwesens umzusetzen. Erkennbar ist dies an Formulierungen wie „Das Programm ermöglicht ...“.

Beispielsweise ist die Thematik der Zugangs- und Zugriffsberechtigungen für die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Verfahrens immens wichtig. Hier geht es darum, Vertraulichkeit und Integrität der Daten zu gewährleisten. Anforderungen hierzu finden sich in der KomHVO, den GoBD sowie in den datenschutzrechtlichen Regelungen. Die gpaNRW kann im Rahmen der Zulassungsprüfung lediglich prüfen, ob das Programm zur Zugriffskontrolle die Vergabe individueller beziehungsweise differenzierter Zugriffsrechte der Anwender beziehungsweise Anwenderinnen für die einzelnen Programmfunktionen und Aufgabenbereiche ermöglicht. Ob diese Möglichkeiten wie erforderlich im Zuge des Customizing auch ordnungsgemäß genutzt werden, kann im Rahmen der Zulassungsprüfung nicht geprüft werden. Hier ist die örtliche Rechnungsprüfung gefragt. Der Arbeitskreis hat eine umfangreiche Checkliste als möglichen Leitfaden zur Prüfung des Bereichs Rollen und Berechtigungen erstellt.

¹² Siehe: Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen
7. Auflage, S.1201

Weitere wichtige Anforderungen aus der KomHVO und den GoBD betreffen den Bereich Test und Freigabe der rechnungslegungsrelevanten IT-Verfahren. Test- und Freigabeprozesse können ebenfalls nicht im Rahmen der Zulassungsprüfung durch die gpaNRW geprüft werden. Auch zu diesem Bereich stellt der Arbeitskreis eine Checkliste als Hilfsmittel zur Verfügung.

Die vorliegenden (und geplanten) Checklisten berücksichtigen relevante IT-spezifische Aspekte der beim Anwender implementierten Prozesse und IT-Systeme.

Sie bieten mögliche Prüffragen und Informationen zu den Sollvorgaben, die sich auf jedes rechnungslegungsrelevante Fachverfahren anwenden lassen, unabhängig von den fachlichen Aufgaben, die mit dem jeweiligen Verfahren bearbeitet werden. Fachliche Aspekte z. B. für die Bereiche Haushaltsplanung oder Anlagenbuchhaltung sind nicht Gegenstand der bereitgestellten Checklisten.

Im Rahmen des Zulassungsverfahrens prüft die gpaNRW generelle, vor allem haushaltsrechtliche Grundanforderungen der jeweiligen Fachprogramme bzw. Programmfunktionen für die Bereiche Haushaltsplanung, Haushaltsbewirtschaftung, Buchführung, Zahlungsabwicklung (Kasse), Forderungs- und Vollziehungsmanagement, Jahresabschluss, Bilanz und Anlagenbuchhaltung anhand der Verwaltungsvorschrift der gpaNRW¹³. Aber auch hier kann die gpaNRW lediglich feststellen, ob die geprüfte Software die Möglichkeiten bietet, wesentliche Anforderungen des kommunalen Haushaltsrechts des Landes NRW umzusetzen und abbilden zu können. Dies wird u. a. durch die Formulierungen in der Verwaltungsvorschrift deutlich: „Das Programm ermöglicht (...).“ oder „Das Programm muss (...) darstellen können.“.

Der Kauf einer zugelassenen Software ist jedoch keine Garantie dafür, dass die Vorgaben tatsächlich im Einzelfall auch umgesetzt werden. Dies ist abhängig von den jeweiligen Einstellungen/Parametrisierungen im System bei der jeweiligen Körperschaft.

Dennoch können die in der o. g. Verwaltungsvorschrift der gpaNRW beschriebenen fachlichen Anforderungen an ein zulassungspflichtiges Fachverfahren eine gute Hilfestellung für die Anwendungsprüfung vor Ort darstellen. Somit empfehlen wir zur örtlichen Prüfung des konkreten fachlichen Customizing der zulassungspflichtigen Verfahren, die Verwaltungsvorschrift der gpaNRW mit zu beachten.

13

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=7&vd_id=18735&ver=8&val=18735&sg=0&menu=1&vd_back=N

5. Allgemeine Hinweise zur Durchführung einer einföhrungsbegleitenden Prüfung

Das Soll für eine einföhrungsbegleitende Prüfung rechnungslegungsrelevanter Verfahren ergibt sich nicht nur aus externen Gesetzen und Verordnungen, sondern auch aus den organisationsinternen Regelungen wie Dienstanweisungen oder Arbeitsanweisungen.

Gemäß § 32 Abs. 1 KomHVO NRW sind von der Hauptverwaltungsbeamtin/dem Hauptverwaltungsbeamten zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umgangs mit Zahlungsmitteln sowie der Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen nähere Vorschriften unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu erlassen. Die örtlichen Vorschriften nach Absatz 1 müssen bezogen auf den Einsatz von automatisierter Datenverarbeitung in der Finanzbuchhaltung Festlegungen enthalten über

- „2.1 die Freigabe von Verfahren,
- 2.2 Berechtigungen im Verfahren,
- 2.3 Dokumentation der eingegebenen Daten und ihrer Veränderungen,
- 2.4 Identifikationen innerhalb der sachlichen und zeitlichen Buchung,
- 2.5 Nachprüfbarkeit von elektronischen Signaturen,
- 2.6 Sicherung und Kontrolle der Verfahren,
- 2.7 die Abgrenzung der Verwaltung von Informationssystemen und automatisierten Verfahren von der fachlichen Sachbearbeitung und der Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung“.

Bei der Einföhrung neuer IT-Verfahren sind neben den gesetzlichen Vorgaben und den gemäß KomHVO zu erstellenden internen Regelungen aber auch interne Regelungen beispielsweise zu datenschutzrechtlichen Themen oder zum Bereich Informationssicherheit zu beachten.

Somit ist es für die Prüfer wichtig, dass ihnen die relevanten internen Regelungen vorliegen. Selbst wenn in den Rechnungsprüfungsordnungen (RPO) der jeweiligen Verwaltung festgeschrieben ist, dass die Facheinheiten entsprechende intern verfasste Regelungen unaufgefordert zur Verfügung stellen müssen, wird dies nicht immer umgesetzt.

Sinnvollerweise wird die örtliche Rechnungsprüfung bereits in den Beschaffungsprozess eines rechnungslegungsrelevanten Verfahrens einbezogen. Die örtliche Rechnungsprüfung sollte von Beginn an Mitglied im Projektteam sein und damit Zugang zu allen Informationen im Projekt erhalten (Vereinbarung im Auftaktgespräch und/oder generelle Regelung in Geschäftsanweisung). Sie sollte optional zu allen Projektsitzungen eingeladen und über alle Gesprächsergebnisse informiert werden. Die örtliche Rechnungsprüfung entscheidet, an welchen Sitzungen sie teilnimmt.

Im Projekt sollte geklärt werden, wer für das Erstellen der Verfahrensdokumentation (Teildokumente zusammenführen und deren Aktualität durch entsprechende Dokumentation der Änderungen sichern) verantwortlich ist.

Die erforderlichen Dokumente/ Dokumentationen können dann im Projektverlauf von der örtlichen Rechnungsprüfung auf Zweckmäßigkeit geprüft und die Ergebnisse der Projektgruppe aus den Fachabteilungen mitgeteilt werden.

Mit den erstellten Dokumenten stehen der örtlichen Rechnungsprüfung die erforderlichen Soll-Anforderungen für eine ex-post-Prüfung zur Verfügung. Nachdem im Rahmen der Einführung der Software z. B. Kontrollen im Bereich der Berechtigungsvergabe oder der Einhaltung der Funktionstrennung definiert wurden, kann so im laufenden Betrieb geprüft werden, ob die definierten Kontrollen auch eingehalten werden.

6. Checklisten zu den Prüfungsgegenständen

Für die Durchführung der einföhrungsbegleitenden Prüfung haben die Mitglieder des Arbeitskreises „Prüfung der Informationstechnologie“ der IDR-Landesgruppe NRW für verschiedene IT-spezifische Prüfungsgegenstände jeweils eine Einzelcheckliste in einer einheitlichen Struktur erstellt.

Jede Checkliste beginnt mit einer Kurzeinleitung („Worum geht es?“), der Nennung der relevanten Rechtsgrundlagen und einer Einführung in die Prüfthematik. Daran schließt sich die eigentliche Checkliste in Tabellenform mit Nennung der Soll-Vorgabe bzw. Best-Practice-Empfehlung, Prüffragen und ergänzenden Zusatzinformationen an.

Für die folgenden Prüfungsgegenstände wurden bereits Checklisten erarbeitet.

Bisher liegen folgende Checklisten vor:

- Rollen und Berechtigungen
- Test und Freigabe
- Datenmigration
- Datenschutz
- Anwenderdokumentation
- Lizenzmanagement
- Verfahrensdokumentation

Die Erstellung weiterer Checklisten zu den folgenden Prüfungsgegenständen ist in Planung:

- Notfallmanagement
- Schnittstellen
- Datensicherung (inkl. Archivierung)
- Relevante Fragen zum Beschaffungsprozess

Die einzelnen Checklisten sind teilweise sehr umfangreich. Welche Prüffragen für die konkrete Durchführung der einföhrungsbegleitenden Prüfung eines rechnungslegungsrelevanten IT-Systems für Sie relevant sind, ist abhängig von dessen Komplexität und spezifischen Gegebenheiten. Auch empfiehlt sich eine risikoorientierte Vorgehensweise.

Seitens des Arbeitskreises ist geplant, die Checklisten fortlaufend (je nach Bedarf) zu aktualisieren und ggfs. zu erweitern. Vorschläge werden gerne entgegengenommen. Bitte senden Sie diese an: marie-luise.nee@lwl.org.

7. Links zur Zulassungsprüfung der gpaNRW

Verwaltungsvorschrift zur Zulassung von Fachverfahren zur automatisierten Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft nach § 94 Absatz 2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsvorschrift Zulassung von Fachverfahren VwV Zulassung Fachverfahren):

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_de-tail_text?anw_nr=7&vd_id=18735&ver=8&val=18735&sg=0&menu=1&vd_back=N

Informationen der gpaNRW zur Programmprüfung finden Sie unter folgendem Link:

<https://gpanrw.de/pruefung/programmpruefung-kommunale-fachverfahren/programmpruefung-kommunale-fachverfahren>

Auf dieser Seite finden Sie auch einen Link zu den häufig gestellten Fragen zur Zulassung von Fachverfahren (FAQ-Liste) sowie zur Übersicht über eingegangene Anträge auf Zulassung eines Fachverfahrens nach § 94 Absatz 2 GO NRW.

8. Zusammensetzung des Arbeitskreises

An der Erstellung dieses Leitfadens haben folgende Mitglieder des Arbeitskreises mitgewirkt: (Nennung in alphabetischer Reihenfolge)

Stadt Bielefeld	Hornberg, Sabine
Stadt Hamm	Lente, Anja
Landschaftsverband Westfalen-Lippe	Nee, Marie-Luise
Kreis Borken	Richter, Christiane
Stadt Aachen	Schumacher, Ingo
Kreis Paderborn	Wendling, Karl-Heinz
Rödl & Partner GmbH	Wilting, Armin