

Abschlussbericht

Empfehlungen zur Erstellung eines IT-Anforderungsprofils im Zuge der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens

- Stand 01. Oktober 2007 -

Gliederung:

- I. Sitzungen der Projektgruppe**
- II. Teilnehmer an den Projektgruppensitzungen**
- III. Aufgabe der Projektgruppe**
- IV. Ziel der Arbeit der Projektgruppe**
- V. Zusammengefasste Arbeitsergebnisse**
 - 1. Einleitung
 - 2. Rechtsgrundlagen
 - 3. Erläuterungen zu den Inhalten des Anforderungsprofils
 - 3.1 Allgemeine Anforderungen
 - 3.2 Technische Anforderungen / Datenzugriff
 - 3.3 Systemverwaltung / Basisfunktion
 - 3.4 Vertragliche Rahmenbedingungen
 - 3.5 Fachspezifische Softwareanforderungen
 - 4. Einsatz zertifizierter oder testierter IT-Systeme
 - 4.1 Software-Zertifikate
 - 4.2 Software-Testate
 - 4.3 Gesetzliche Vorgaben
 - 4.4 Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben
- VI. Anhänge**
 - 1. IT-Anforderungsprofil
 - 2. BMF-Schreiben vom 07. November 1995, IV A 8 - S 0316 - 52/95,
Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS)

I. Sitzungen der Projektgruppe

Die Arbeitssitzungen der Projektgruppe fanden am

23. Januar 2007

06. März 2007

in Erfurt statt.

II. Teilnehmer der Projektgruppensitzungen

An den Projektgruppensitzungen haben teilgenommen:

Projektgruppenmitglieder:

- | | |
|-----------------------------|------------------------------------|
| – Herr Joachim Bender | Thüringer Innenministerium |
| – Herr Rainer Blechschmidt | Gemeinde Effelder-Rauenstein |
| – Frau Claudia Böhm | Thüringischer Landkreistag |
| – Herr Jens Flechtner | Thüringer Landesrechenzentrum |
| – Herr Peter Gottstein | Wartburgkreis |
| – Frau Brigitte Hädrich | Verwaltungsgemeinschaft Hermsdorf |
| – Herr Matthias Heinevetter | Stadt Heiligenstadt |
| – Frau Irina Hoffmann | Stadt Suhl |
| – Herr Michael Hohberg | Gemeinde- und Städtebund Thüringen |
| – Frau Sigrid Klich | Saale-Holzland-Kreis |
| – Herr Holger König | Stadt Mühlhausen |
| – Frau Ursula Notroff | Thüringer Landesrechenzentrum |
| – Herr Erich Riethmüller | Thüringischer Landkreistag |
| – Herr Robert Scherf | Gemeinde- und Städtebund Thüringen |
| – Frau Grit Schmidt | Stadt Brotterode |

Projektbetreuung:

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| – Herr Heinz Deisenroth | Mittelrheinische Treuhand GmbH |
| – Herr Hartmut Pfleiderer | Mittelrheinische Treuhand GmbH |
| – Herr Karl Josef Schiffhauer | Mittelrheinische Treuhand GmbH |
| – Frau Annett Deinert | Mittelrheinische Treuhand GmbH |

III. Aufgaben der Projektgruppe

Aufgabe der Projektgruppe war die Erarbeitung eines IT-Anforderungsprofils, das die besonderen Ansprüche an die Hard- und Software darstellt, die für die EDV-technische Umsetzung des neuen kommunalen Haushaltsrechts im Bereich der Haushaltsplanung und des Rechnungswesens von den Gemeinden zu berücksichtigen sind.

Aufgabe der Projektgruppe war es nicht, am Markt verfügbare Software zu testen und zu bewerten oder eine Empfehlung an die Gemeinden auszusprechen, mit welcher IT-Lösung künftig die Erfordernisse des doppelten Haushalts- und Rechnungswesens abgebildet werden können.

IV. Ziele der Arbeit der Projektgruppe

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzwesens sind die in den Gemeinden eingesetzten EDV-Systeme daraufhin zu überprüfen, ob sie die Anforderungen, die das neue kommunale Haushaltsrecht an die Haushaltsplanung und das Rechnungswesen stellt, erfüllen können. Die Projektgruppe stellte sich das Ziel, einen Leitfaden zu erarbeiten, der den Gemeinden als Grundlage und Orientierungshilfe bei ihren Überlegungen zur Anpassung, zur Erweiterung oder zum Ersatz ihrer derzeit für die Haushaltsplanung und das Rechnungswesen zum Einsatz kommenden EDV-Technik (Hard- und Software) dienen soll. Als Bestandteil des Leitfadens sollte ein Anforderungsprofil erarbeitet werden, in welchem die Ansprüche, die an die Hard- und Software zur Durchführung eines doppelten Haushalts- und Rechnungswesens gestellt werden, aufgeführt sind und welche Fragen, die vor der Beschaffung und Einführung neuer Technik und Software beantwortet werden sollten, berücksichtigt.

V. Zusammengefasste Arbeitsergebnisse

1. Einleitung

Vor Beginn der eigentlichen Projektarbeit wurde deren Aufgaben- und Zielstellung diskutiert. Die Projektgruppenmitglieder verständigten sich darauf, dass es nicht möglich ist, ein Anforderungsprofil zu erarbeiten, das alle örtlichen Besonderheiten, z. B. die Organisationsstruktur oder den Stand der technischen Ausrüstung in einer Gemeinde, berücksichtigt. Vielmehr sollte eine Arbeitshilfe geschaffen werden, die den Gemeinden bei der Erstellung eines eigenen, auf ihre Bedürfnisse ausgerichteten Pflichtenheftes als Grundlage und Orientierungshilfe dient.

Es entstand ein Fragenkatalog, der von den Gemeinden eingesetzt werden kann, um die Erfüllung der Kriterien für:

- die Anwendbarkeit,
- die Anschaffung, Anpassung oder Erweiterung,
- die Einführung und
- die reibungslose, laufende Nutzung

einer bestimmten Hardware- oder Softwarelösung, die für das doppische Haushalts- und Rechnungswesen eingesetzt werden soll, vom jeweiligen Anbieter in Erfahrung zu bringen.

Die Fragen im Katalog sind abgestuft - von ja, die Anforderung wird standardmäßig erfüllt, bis nein, die Anforderung wird nicht erfüllt - zu beantworten. Die Gemeinden legen zudem über eine Bewertung mit „muss“, „soll“ oder „kann“ individuell für sich selbst fest, inwieweit die Erfüllung der einzelnen Anforderungen für die von ihnen zu treffende Entscheidung für ein bestimmtes Hard- oder Softwareprodukt zwingend erforderlich oder ggf. entbehrlich ist. Fragestellungen, die von einer Gemeinde bei der Aufstellung ihres Pflichtenheftes nicht benötigt werden, können gestrichen werden und nicht formulierte Anforderungen sind zu ergänzen. Der Fragenkatalog ist diesem Abschlussbericht als Anhang 1 beigelegt. Er ist gegliedert in:

- Allgemeine Anforderungen,
- Technische Anforderungen / Datenzugriff,
- Systemverwaltung / Basisfunktionen,
- Vertragliche Rahmenbedingungen,
- Fachspezifische Anforderungen.

Die nachfolgenden Ausführungen bilden den Inhalt des erarbeiteten Leitfadens ab. Es werden die Rechtsgrundlagen für das kommunale Rechnungswesen sowie die Buchführung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung (DV-Buchführung) genannt und Erläuterungen zu den Inhalten des Fragenkataloges und zur Zertifizierung von Softwareprodukten gegeben.

2. Rechtsgrundlagen

§ 19 ThürKommDoppikG: Übertragung von Kassengeschäften, Automation des Rechnungswesens

(2) Werden die Kassengeschäfte oder das Rechnungswesen ganz oder zum Teil automatisiert, sind die Programme vor ihrer Anwendung von der Gemeinde zu prüfen und vom Bürgermeister zur Anwendung freizugeben.

§ 29 ThürGemHV-Doppik: Zweck, der Buchführung, Buchführungspflicht

(1) Die Buchführung hat:

1. die Aufstellung des Jahresabschlusses und den Vergleich von Plan und Ergebnis zu ermöglichen,
2. die Überprüfung des Umgangs mit öffentlichen Mitteln im Hinblick auf Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu ermöglichen und

3. Informationen für den Haushaltsvollzug und für die künftige Haushaltsplanung bereitzustellen.

(2) Die Gemeinde ist zur Erfüllung der in Absatz 1 genannten Zwecke verpflichtet, Bücher nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden zu führen, in denen:

1. alle Vorgänge, die zu einer Änderung der Höhe oder der Zusammensetzung des Vermögens, des Eigenkapitals, der Sonderposten, der Rückstellungen oder der Verbindlichkeiten führen,
2. alle Erträge und Aufwendungen,
3. alle Ein- und Auszahlungen und
4. die durchlaufenden Finanzmittel,

nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufgezeichnet werden.

§ 30 ThürGemHV-Doppik: Buchführung

(1) Die Buchführung muss so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb einer angemessenen Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und die Lage der Gemeinde vermitteln kann.

(2) Die einzelnen Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.

(3) Die Bücher müssen Auswertungen nach Teilplänen, nach dem vom für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium bekannt gegebenen Produktrahmenplan, nach der sachlichen Ordnung sowie in zeitlicher Ordnung zulassen.

(4) Die Buchungen sind nach zeitlicher Ordnung im Journal und nach sachlicher Ordnung auf Sachkonten vorzunehmen. Die Finanzbuchhaltung kann durch Nebenbuchhaltungen ergänzt werden. Die Ergebnisse der Nebenbuchhaltungen sind mindestens monatlich auf die Sachkonten der Finanzbuchhaltung zu übernehmen. Der Bürgermeister bestimmt, welche Nebenbuchhaltungen geführt werden.

(5) Die Buchung auf dem Sachkonto umfasst mindestens

1. eine eindeutige Belegnummer,
2. den Buchungstag,
3. einen Hinweis, der die Verbindung mit dem Gegenkonto herstellt,
4. den Betrag.

(6) Die Eintragungen in die Bücher und die sonst erforderlichen Aufzeichnungen müssen richtig, vollständig, zeitgerecht und geordnet vorgenommen werden. Die Bedeutung von verwendeten Abkürzungen, Ziffern, Buchstaben und Symbolen muss im Einzelfall eindeutig festgelegt sein.

(7) Eine Eintragung in den Büchern oder eine Aufzeichnung darf nicht in einer Weise verändert werden, dass der ursprüngliche Inhalt nicht mehr feststellbar ist. Auch solche Veränderungen dürfen nicht vorgenommen werden, deren Beschaffenheit es ungewiss lässt, ob sie ursprünglich oder erst später gemacht worden sind.

(8) Den Buchungen sind Belege, durch die der Nachweis der richtigen und vollständigen Ermittlung der Ansprüche und Verpflichtungen zu erbringen ist, zugrunde zu legen. Die Buchungsbelege müssen Hinweise enthalten, die eine Verbindung zu den Eintragungen in den Büchern herstellen.

(9) Die Ergebnis- und die Finanzrechnung sowie die Bilanz werden in einem geschlossenen System geführt. Aus den Buchungen der zahlungswirksamen Geschäftsvorfälle sind die Zahlungen für den Ausweis in der Finanzrechnung durch eine von der Gemeinde bestimmte Buchungsmethode zu ermitteln. Die Ermittlung darf nicht durch eine indirekte Rückrechnung aus dem in der Ergebnisrechnung ausgewiesenen Jahresergebnis erfolgen.

(10) Die Anforderungen an die Buchführung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung (DV-Buchführung) werden vom für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium in einer zu erlassenden Verwaltungsvorschrift geregelt.

(11) Der Buchführung ist der vom für das Kommunalrecht zuständigen Ministerium bekannt gegebene Kontenrahmenplan zugrunde zu legen. Der Kontenrahmenplan kann, soweit er nicht verbindlich vorgegeben ist, bei Bedarf ergänzt werden. Die von der Gemeinde eingerichteten Konten sind in einem Verzeichnis (Kontenplan) aufzuführen.

(12) Die Bücher sind durch geeignete Maßnahmen gegen Verlust, Wegnahme und Veränderungen zu schützen.

3. Erläuterungen zu den Inhalten des Anforderungsprofils

3.1 Allgemeine Anforderungen

Die Organisation des Supports ist bei der Einführung einer neuen Software von großer Bedeutung. Vom Anbieter sollten Referenzgemeinden in der Größenklasse der Einsatzgemeinde benannt werden. Auf eine direkte Kontaktaufnahme mit den Referenzgemeinden sollte nicht verzichtet werden. Eine Gemeinde kann nur dann Referenzgemeinde sein, wenn dort bereits Erfah-

rungen mit dem Einsatz der einzusetzenden Software von mindestens einem Jahr gesammelt wurden.

In den einzelnen Bundesländern wird das kommunale Haushaltsrecht nach den Regeln der doppelten Buchführung nicht einheitlich gestaltet. Es ist sicherzustellen, dass bei der Entwicklung der Finanzsoftware die für den Freistaat Thüringen geltenden Regelungen beachtet werden.

Die Installation eines voll lauffähigen Testmandanten bzw. Testsystems vor Betriebsaufnahme sowie darüber hinaus wird empfohlen. Das Testsystem kann einerseits der Überprüfung der Funktionsfähigkeit der Software anhand ausgewählter Geschäftsvorfälle dienen und andererseits für die Schulung der Mitarbeiter zur Verfügung stehen, bevor diese im Echtbetrieb arbeiten. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, die gewünschten Datenübernahmen aus anderen Softwaremodulen (Schnittstellen) zu überprüfen und vor Inbetriebsetzung freizugeben (Freigabeverfahren).

Eine Finanzsoftware sollte grundsätzlich von einer unabhängigen Stelle zertifiziert oder testiert sein. Weiterführende Informationen zur Softwarezertifizierung bzw. zur Erteilung von Software-Testaten beinhaltet Punkt 4 dieses Berichtes.

Eine geeignete Updatephilosophie eines Softwareherstellers sieht grundsätzlich wenige Updates im Jahresverlauf vor, um den Anwender nicht durch häufige Anpassungen, Informationen und Schulungen zu überfordern. Dennoch sollte gesichert sein, dass Änderungen bundes- und landesweiter Vorschriften zeitnah in der Software berücksichtigt werden. Automatisches Implementieren von Updates ohne die jeweils vorherige Zustimmung durch den Anwender sollte von vornherein ausgeschlossen sein. Es sollte beachtet werden, dass bei individuell angepassten Programmen die Durchführung von Updates nicht oder nur eingeschränkt möglich sein kann. Ist dies der Fall, sollte im Vertrag vereinbart werden, dass regelmäßige Updates für die individuelle Anpassung zur Verfügung gestellt werden.

Grundsätzlich wird empfohlen, vor der Freigabe eines Programms oder eines Updates durch einen Testbetrieb die ordnungsgemäße Funktion des Programms zu prüfen. Aus der Projektgruppenarbeit resultiert die Erkenntnis, dass diese Empfehlung in der Praxis kaum umsetzbar ist. Zum einen müssen für einen Testbetrieb zwei komplette Systeme und umfangreiche Personalkapazitäten vorgehalten werden und zum anderen sind in einzelnen Bereichen (Sozialamt, Bauamt, Meldeamt) aufgrund sich häufig ändernder rechtlicher Regelungen öfter Updates bzw. Releases durchzuführen, die kurzfristig für den laufenden Geschäftsbetrieb zur Verfügung stehen müssen. In solchen Fällen bleibt keine Zeit für einen umfassenden Testbetrieb. Als Lösungsansatz für diese Problematik hat sich in der Praxis die interkommunale Zusammenarbeit bzw. die Mitarbeit in Anwendergemeinschaften - produktorientiert und zum Teil von Softwareanbietern initiiert, aber auch produktunabhängig - bewährt.

3.2 Technische Anforderungen / Datenzugriff

Mit der Umstellung der Finanzsoftware auf das doppelte Gemeindehaushaltsrecht ist nicht zwingend eine Anschaffung neuer Hardware verbunden. Ist bei einer Gemeinde die Anschaffung neuer Hardware geplant, so sollte diese zu der bestehenden Software kompatibel sein. Vor der Anschaffung von Software ist zu prüfen, ob die vorhandene Hardware-Ausstattung für den geplanten Einsatz der Programme ausreichend ist.

Bei der Systemarchitektur können drei Formen unterschieden werden:

- die Client-Server-Anwendung,
- die Terminalserver-Anwendung und
- die Internet- / Intranet-Anwendung.

Die Wahl der Systemarchitektur zählt zu den ersten Entscheidungen, die getroffen werden sollten. Wird die bestehende Systemarchitektur weiterhin verwendet, ist die neue Software auf die Kompatibilität zu prüfen. Vergleichbares gilt für die Datenbankstruktur. Es ist zu klären, ob die bereits vorhandene Ausstattung weiterhin verwendet werden kann bzw. welche Datenbanksysteme verwendet oder empfohlen werden können.

Durch das Netzwerk werden die einzelnen Arbeitsplätze mit den Servern und miteinander verbunden. Vor dem Einsatz neuer Soft- und / oder Hardware ist darauf zu achten, dass die vorhandene maximale Netzwerklast ausreichend bemessen ist. Bei Servern und Clients können unterschiedliche Betriebssysteme zur Anwendung kommen. Anhand der im Anforderungsprofil geforderten Angaben sollte geprüft werden, ob die vorhandene bzw. angestrebte Server- bzw. Client-Ausstattung die Funktionsfähigkeit der Software gewährleisten kann. Sofern eine Internet- / Intranet-Anwendung zugrunde gelegt werden soll, sollten die browserfähigen Verfahren ausführlich dargestellt werden.

Die Fernwartung ist ein modernes Instrument zur schnellen und preisgünstigen Behebung von Fehlern. Damit ist jedoch auch ein Sicherheitsrisiko verbunden, da unberechtigte Zugriffe Externer auf Datenbestände möglich sein könnten. Externe Zugriffe sollten nur durch eine explizite Freischaltung der Gemeinde möglich sein. Darüber hinaus sollten systemseitig alle externen Aktivitäten protokolliert werden und die Datenübermittlung sollte nur verschlüsselt erfolgen können.

Für den Datenimport / -export sind Standardschnittstellen zu benennen. Die Datenübertragung der Schnittstellen sollte wegen möglicher Übertragungsfehler oder nicht übernommener Daten systemseitig protokolliert werden. Eine Prüfung auf Datenkonsistenz könnte zudem Datenverluste vermeiden helfen.

3.3 Systemverwaltung / Basisfunktionen

Die maximal zu verarbeitende Mandantenzahl muss die Erfordernisse der einzelnen Gemeinde berücksichtigen. Dies gilt insbesondere auch für Verwaltungsgemeinschaften, die für die ihr angehörigen Mitgliedsgemeinden die Rechnungswesen führen. Im Rechnungslegungssystem einer Verwaltungsgemeinschaft muss die rechtliche Eigenständigkeit der Mitgliedsgemeinden Berücksichtigung finden. Es ist zwar möglich, für alle Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft denselben Kontenplan zu verwenden; dabei sind die sich aus dem Prozess der Produktbildung in den einzelnen Gemeinden und aus der Zuordnung von Produkten, Produktgruppen, Produktbereichen und Hauptproduktbereichen zu Teilplänen und damit auch zu Teilrechnungen der Mitgliedsgemeinden ergebenden Besonderheiten jedoch zwingend zu beachten. Empfohlen wird, einen für die Verwaltungsgemeinschaft bis auf die Ebene der Leistung verbindlichen Produktrahmenplan zu erarbeiten und daraus die Produktpläne der Mitgliedsgemeinden abzuleiten. Diese Ausführungen gelten für erfüllende Gemeinden entsprechend.

Zugriffsberechtigungen regeln die Kompetenzen einzelner Mitarbeiter, Gruppen oder Rollen. Berechtigungen ausschließlich an Mitarbeiter zu knüpfen, denen alle Berechtigungen gesondert zugeteilt werden müssen, werden grundsätzlich von den Projektgruppenmitgliedern als zu umständlich angesehen. Modernere Konzepte ordnen dem Anwender eine Rolle oder eine Gruppe mit Grundkompetenzen zu. Diese Grundkompetenzen können zusätzlich mitarbeiterbezogen beliebig ergänzt oder gekürzt werden.

Zur Vermeidung der unbefugten Nutzung von Passwörtern sollte in die Systeme ein automatischer Passwortwechsel integriert sein. In angemessenen Zeitabständen sollte der Anwender aufgefordert werden, sein Passwort zu ändern. Nach mehrfacher Aufforderung und unterlassener Änderung sollte der Zugang gesperrt werden. Durch eine weitere Sicherung sollte verhindert werden, dass Unbefugte in dem angemeldeten System arbeiten können, wenn sich der Mitarbeiter von seinem Arbeitsplatz entfernt hat. Dies wird durch festzulegende Fristen geregelt, nach deren Ablauf der Systemzugang automatisch gesperrt und nur durch Legitimation wieder zugänglich gemacht wird.

Archivierungssysteme haben in den Gemeinden eine große Bedeutung. Der Wunsch nach einem „papierlosen Büro“ veranlasst viele Gemeinden die Belege ausschließlich in elektronischer Form vorzuhalten. Die Anforderungen an die Datensicherungen sind entsprechend hoch.

Sofern Belege prozessbezogen abgelegt werden, sollte ein Konzept vorliegen, nach dem die Belege auch chronologisch oder nach Sachzusammenhängen in Archivierungssystemen aufgefunden werden können.

Mit dem Recovery-Konzept wird das Konzept zur Datenwiederherstellung beschrieben. Dies ist erforderlich, wenn nach einem Datenverlust über eine Datensicherung der letzte Speicherstand wieder herzustellen ist. Zusätzlich können durch Protokolle Datenänderungen druckfähig gesichert werden.

Ein Workflow-Management kann die Bearbeitungszeiten von Verwaltungsfällen reduzieren. Das System sollte die Definition, Steuerung, Optimierung und Kontrolle von Arbeitsprozessen / Vorgängen ermöglichen.

Begrenzungen in der Menge der verarbeitenden Datenmengen, Stammdaten, Bewegungsdaten oder Prozessen sind vom Anbieter verbindlich anzugeben.

3.4 Vertragliche Rahmenbedingungen

Im Grundsatz verweist das Anforderungsprofil auf die ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik.

Der Kooperationsausschuss Datenverarbeitung Bund / Länder / Kommunalbereich hat seinen Mitgliedern (Bund, Länder, kommunale Spitzenverbände) empfohlen, die EVB-IT (Ergänzende Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik) zu verwenden. Die Gemeinden bestimmen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung selbst über die Umsetzung der Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände. Hinweise zum Zweck, zum Geltungsbereich, zur Anwendungsverpflichtung und zu den einzelnen Anwendungsbereichen sowie die einzelnen Vertragstypen können im Internet unter www.evb-it.de eingesehen und herunter geladen werden.

Die Berechtigung zur Nutzung einer Software kann durch Kauf oder Leasing erworben werden. Hierbei kann es Unterschiede bei den Gewährleistungsfristen und der Art der Gewährleistung geben. In die Gewährleistung sollte grundsätzlich die Anpassung an geänderte Gesetze und Verordnungen, insbesondere des neuen kommunalen Haushaltsrechts eingeschlossen werden.

Die Organisation der Aufbewahrung der Quellcodes und des Datenbank-Designs ist an die Bedürfnisse der Verwaltung zu knüpfen. Eine technische Dokumentation in deutscher Sprache sollte grundsätzlich im Lieferumfang enthalten sein.

Aufgrund der angespannten finanziellen Lage der Gemeinden, kann das Angebot einer Finanzierung von Seiten des Softwareanbieters hilfreich sein. Diese Möglichkeit sollte jedoch letztendlich nur dann ausschlaggebend sein, wenn die Entscheidung zwischen gleichwertiger Software zu treffen ist.

Eine besondere Bedeutung kommt der Verfügbarkeit (Lieferzeit) der Software zu. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Anforderungsprofils war der Projektgruppe kein Softwareunternehmen bekannt, das eine vollständig auf die thüringischen Verhältnisse angepasste Software anbietet. Mit einer abschließenden Anpassung ist erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zu rechnen. Sofern Programme erworben werden, bevor das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist, sollten unentgeltliche Anpassungen an die endgültigen Fassungen der Gesetze und Verordnungen vereinbart werden. Diese ggf. erforderlichen Anpassungen sollten vertraglich abgesichert werden und zwar in einem von den Vertragspartnern festzulegenden zeitlichen Rahmen. Gleiches gilt für Rechtsänderungen in den nachfolgenden Jahren.

Der Softwarepflegevertrag wird grundsätzlich als eigenständiger Vertrag unabhängig von Kauf bzw. Leasing der eigentlichen Software abgeschlossen. Die vertraglich zu vereinbarenden Mindestlaufzeiten bei Pflegeverträgen sollten den Bedürfnissen der Gemeinde entsprechen. Bereits beschriebene Anmerkungen zur Update- bzw. Release-Philosophie im Abschnitt „Allgemeine Informationen“ werden hier vertiefend behandelt. Das Anforderungsprofil prüft hierzu anhand ausgewählter Fragen, welche Arbeiten im abzuschließenden Pflegevertrag enthalten sind, z. B.: Werden notwendige Release- bzw. Versionswechsel der Anwendungssoftware für den Anwender vorbereitet und welche Arbeiten sind noch von Seiten des Anwenders erforderlich? Der durchschnittliche Zeitaufwand für einen Releasewechsel sollte angegeben werden. Wenn der Releasewechsel mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist, sollte es für die Gemeinde möglich sein, auf diesen zu verzichten, ohne dass die Funktionsfähigkeit der Software beeinträchtigt wird. Soll die Standardsoftware individuell an die Besonderheiten der Verwaltung angepasst werden, ist zu prüfen, wie sich dies bei einem Releasewechsel auswirkt.

3.5 Fachspezifische Softwareanforderungen

Mit der Einführung des neuen kommunalen Haushaltsrechts verändern sich hauptsächlich die fachspezifischen Anforderungen an die Finanzbuchhaltung in den Gemeinden. Die Funktionalitäten herkömmlicher Buchhaltungsprogramme, wie sie in der freien Wirtschaft verwendet werden, genügen nicht den Anforderungen einer Finanzsoftware für kommunale Verwaltungen. Die fachspezifischen Anforderungen des neuen Haushaltsrechts an die Software wurden im vorliegenden Anforderungsprofil formuliert. Auch wenn ein Anspruch auf Vollständigkeit nicht erhoben wird, konnten zahlreiche wesentliche Kriterien benannt werden, die bei der Auswahl der geeigneten Software beachtet werden sollten. Auszugsweise werden weitere Funktionalitäten beschrieben, die die Mitglieder in bestehenden Anwendungen vermissen und die bei der in Zukunft einzusetzenden Software als wünschenswert angesehen werden. Darüber hinaus wurden Anforderungen aufgenommen, die bei einem Systemwechsel zu beachten sind. Die benannten Funktionalitäten sind nicht ausschließlich als Muss-Kriterien zu verstehen; teilweise schließen sich diese gegenseitig aus, da sie alternativ formuliert wurden.

Der Umfang und die Aussagefähigkeit der Dokumentation einer Software gelten als wichtiges Qualitätskriterium. Erst durch eine vollständige und aussagefähige Dokumentation ist eine sachgerechte Handhabung und künftige Fortentwicklung der Software möglich. Die wesentlichen Bestandteile der Dokumentation ergeben sich aus dem Abschnitt 6.2 der GoBS (Die Regelungen zu den GoBS sind als Anhang 2 diesem Bericht beigefügt). Hierzu gehört auch die Dokumentation von Programmänderungen. Soweit diese nicht automatisch dokumentiert werden, muss durch zusätzliche organisatorische Maßnahmen gewährleistet werden, dass Alt- und Neuzustand eines geänderten Programms nachweisbar sind. Änderungen von Tabellen mit Programmfunktion sind in der Weise zu dokumentieren, dass für die Dauer der Aufbewahrungsfrist der jeweilige Inhalt einer Tabelle von dem Softwareprodukt protokolliert wird.

Drei-Komponenten-System

Das Drei-Komponenten-System (Bilanz, Ergebnisrechnung und Finanzrechnung) ist das Fundament der doppelten Buchführung für Gemeinden. Die Projektgruppenmitglieder haben empfohlen, zu Beginn des Umstellungsprozesses im Wesentlichen eine zentrale Buchhaltung einzurichten. Die Arbeit mit den Buchungsverfahren des Drei-Komponenten-Systems würde dann aufgrund des Schulungsbedarfs zunächst einem kleineren Personenkreis vorbehalten sein, um Bearbeitungsfehler zu vermeiden und eine einheitliche Behandlung der Erfassung der Geschäftsvorfälle zu gewährleisten. So könnten der Schulungsaufwand und der Kontrollaufwand auf ein wirtschaftlich vertretbares Maß vermindert werden und in einem verhältnismäßig kleinen Mitarbeiterkreis Erfahrungen mit dem Einsatz der neuen Software gesammelt werden.

Veranlagung

Die Veranlagung der Entgelte, Steuern und Abgaben sowie die Verwaltung der Forderungen werden sich gegenüber dem bisherigen System nicht ändern. Bei der Anschaffung einer neuen Buchhaltungssoftware ist zu entscheiden, ob die bewährten Veranlagungsprogramme in das neue System mit eingebunden werden sollen oder ob überholte Programme ggf. ersetzt werden sollen. In jedem Fall sind die Wünsche der Gemeinde zu den Schnittstellen und den automatisierten Datenübernahmen zu beschreiben. Im Pflichtenheft der Gemeinde sollte festgelegt werden, dass der Anbieter in seinem Angebot die Art der Erfassung von Zinsen (einschließlich der Gewerbesteuvollverzinsung) und Säumniszuschlägen, Verwarn-, Buß- und Zwangsgeldern sowie des Kostenersatzes nachvollziehbar beschreibt.

Bescheiderstellung

Nach den von einigen Projektgruppenmitgliedern gemachten Erfahrungen sollte eine Software mit der das Neue Kommunale Finanzwesen umgesetzt werden soll, die Möglichkeit eröffnen, Bescheide bestands- oder ereignisabhängig“ erstellen zu können. Handelt es sich bei einem steu-

er- oder abgabepflichtigen Objekt um Gemeinschaftseigentum, so sollten mehrere Bescheidempfänger und mehrere Zahlungspflichtige im System hinterlegt werden können. Darüber hinaus ist eine gesamtschuldnerische Haftung zu berücksichtigen.

Entsprechend der örtlichen Organisation sollte entschieden werden, ob Bescheide am Arbeitsplatz, zentral in der Verwaltung, einzeln oder per Stapelverarbeitung gedruckt werden. Die Bescheiderstellung und die anschließende Kuvertierung der Bescheide wurden als weitere mögliche Forderung in das Anforderungsprofil übernommen. Ferner sollte es möglich sein, Druckdateien zu erstellen, die einem Dienstleiter übergeben werden können, der dann Massendrucke und ggf. Bescheidversendungen vornehmen kann. Durch eine mögliche zusammengefasste Bescheiderstellung innerhalb einer Gemeinde besteht ein erhebliches Einsparpotenzial u. a. hinsichtlich des Druck-, Papier- und Personalaufwands und des Portos. Sofern über einen Bescheid mehrere Abgaben eingefordert werden, muss dennoch eine Differenzierung in der Debitorenbuchhaltung möglich sein, so dass u. a. gezielt die offenen Posten identifiziert und angemahnt werden können. Mit Hilfe der abgabenspezifischen Sachkontenkontierung soll gewährleistet werden, dass Abgabenarten einzeln dargestellt werden können.

Forderungen, Verbindlichkeiten

Von Bedeutung ist die Erfassung der Forderungen und der Verbindlichkeiten in der Finanzbuchhaltung. Der Softwareanbieter sollte darlegen, wann und wie Forderungen und Verbindlichkeiten in der Finanzbuchhaltung erfasst werden bzw. aus Nebenbuchhaltungen übernommen werden.

Bürgerkonto

Das Modell des Bürgerkontos findet bereits heute in einigen Verwaltungen Anwendung. Der Begriff des Bürgerkontos steht für eine Zusammenfassung aller einem Bürger zuzuordnenden finanzrelevanten Daten (Forderungen, Verbindlichkeiten, erhaltene und geleistete Zahlungen) gegenüber der Gemeinde bzw. gegenüber allen Gemeinden innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft. Das Anforderungsprofil beschreibt eine Reihe möglicher Anforderungen, die ein Bürgerkonto erfüllen sollte.

Anlagenbuchhaltung

Im Folgenden werden auszugsweise Anforderungen an die Anlagenbuchhaltung beschrieben. Es ist zu gewährleisten, dass vorhandene Bestandsverzeichnisse vollständig und richtig übernommen werden können. Bei der Übernahme vorhandener Datenbestände in eine neue Software muss der Verlust von Daten ausgeschlossen sein, auch wenn es sich dabei um technische Daten handelt, die nicht zwingend im Rechnungswesen vorzuhalten sind. Die Software sollte alle zulässigen Abschreibungsmethoden vorhalten und zudem in der Lage sein, die Abschreibung auch monatsaktuell zu berechnen. Anhand einer Vorscheurechnung sollte die Entwicklung des

Buchwertes eines Vermögensgegenstandes sowie der Abschreibungen in zukünftigen Haushaltsjahren simuliert werden können. Der Anlagennachweis sollte nach den Erfordernissen der ThürGemHV-Doppik gestaltet sein. Die sonstigen Auswertungen sollten für die Gemeinde frei gestaltbar sein.

Die Finanzierung der Vermögensgegenstände ist hinsichtlich der Zuwendungen und der Leistungen Dritter, die in Sonderposten einzustellen sind, bei der Anlage der Vermögensgegenstände zu berücksichtigen, da die Sonderposten entsprechend der Abschreibung des damit finanzierten Vermögensgegenstands aufzulösen sind. Optimal ist eine direkte Verknüpfung zwischen dem / den Sonderposten und dem entsprechenden Vermögensgegenstand. Es sollte möglich sein, analog dem Anlagennachweis, einen Nachweis der Sonderposten zu generieren.

Zur Erstellung der Eröffnungsbilanz sollte in der Software ein Erfassungsprogramm enthalten sein und / oder die Anbindung entsprechender externer Programme unterstützt werden. Um die Ansätze für die Eröffnungsbilanz ermitteln bzw. in nachfolgenden Jahren Abschreibungen auf Wiederbeschaffungswerte ermitteln zu können, sollte auf hinterlegte Preisindizes und / oder Wiederbeschaffungswerte zurückgegriffen werden können. Versicherungswerte sollten hinterlegt werden können, um die Verwaltung der Versicherungen zu vereinfachen.

Auftragsverwaltung

In einer Auftragsverwaltung werden alle im direkten Zusammenhang mit einem Auftrag stehenden Informationen erfasst. Aufträge sollten sowohl für Unterhaltungsmaßnahmen als auch für Investitionen angelegt werden können. Die in der Auftragsverwaltung erfassten Informationen hinsichtlich der geplanten Finanzdaten sollten mit den Teilplänen und die Istwerte mit den Teilrechnungen zwangsweise abgestimmt werden können. Ferner sollte die Erfassung statistischer Werte möglich sein, die u. a. einen Vergleich der Planungsdaten mit den Vergabeergebnissen und den tatsächlich abgerechneten Leistungsentgelten ermöglichen. Bei vorab definierten Abweichungen sollte das System automatisierte Meldungen an die entsprechenden Kontrollinstanzen geben. In der Auftragsabrechnung sollte auch die Finanzierung aus Fördermitteln und Leistungen Dritter abgebildet werden können. Ferner sollte das System gewährleisten, dass nicht nur Fremdrechnungen, sondern auch aktivierte Eigenleistungen und Lagerentnahmen erfasst werden können. Die in der Auftragsverwaltung erfassten Daten sollten ferner die Möglichkeit eröffnen, Bauzeitinsen zu berechnen. Größere Maßnahmen werden regelmäßig durch einzelne Teilaufträge erbracht. Mittels hierarchischer Auftragskonten (Haupt- und Unterkonten) können mehrere Teilaufträge unter einer Maßnahme verwaltet werden. Aus einem Auftrag sollten mehrere Vermögensgegenstände aktiviert werden können.

Kosten- und Leistungsrechnung

Die Bedeutung der Kosten- und Leistungsrechnung nimmt im neuen Gemeindehaushaltsrecht eine Schlüsselstellung ein. Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung müssen auf die individuellen Bedürfnisse der Gemeinde eingerichtet werden können. Da § 12 ThürGemHV-Doppik keine detaillierten Regelungen zur Wahl oder Ausgestaltung einer Kosten- und Leistungsrechnung vorsieht, sollte das System nach den Bedürfnissen der Gemeinde ausgerichtet werden können. Die Einrichtung der Kosten- und Leistungsrechnung sollte in jeder Implementierungsphase der Software möglich sein.

Haushaltsplan

Der Softwareanbieter sollte erläutern, wie die Rechnungssysteme (Ergebnisrechnung und Finanzrechnung) mit dem System der Budgetierung verbunden sind. Der doppische Haushaltsplan ist in Teilpläne gegliedert, den Teilplänen sind Budgets zugeordnet. Produkte können einer Budgetierung unterzogen werden. Im Anforderungsprofil werden einige Funktionalitäten benannt. Bei Budgetüberschreitungen sind mehrere Szenarien denkbar. Bereits bei der Erfassung von Bestellungen sollte ein Hinweis auf eine mögliche Überschreitung des Budgets erfolgen oder die Erfassung der Bestellung sollte verweigert werden. Zuvor könnten Hinweise auf das noch freie Budget vor möglichen Engpässen warnen. Wurde dennoch eine Bestellung veranlasst, könnte die Auszahlung vorerst verweigert werden oder nur durch besonders Autorisierte eine Freigabe erfolgen.

Neben den Finanzdaten sind die Entwicklungen der wesentlichen Produkte eines Teilplans durch Kennzahlen zu beschreiben. Daher sollte die Software die Einrichtung eines logisch-hierarchischen Kennzahlensystems ermöglichen. Als Datenbasis für die Ermittlung der Kennzahlen sind jeweils die Bilanz, der Ergebnisplan bzw. die Ergebnisrechnung, der Finanzplan bzw. die Finanzrechnung oder die Kostenrechnung möglich.

Bestimmungen zur Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit sind in den §§ 16 und 17 der ThürGemHV-Doppik geregelt und sollten in der Software abgebildet werden können.

Die Erstellung des Haushaltsplans verläuft in mehreren Stufen in den verschiedenen Abteilungen. Durch eine Versionierung können die Planungsphasen voneinander unterschieden werden. Alle von den Beteiligten durchgeführten Änderungen am Haushaltsplan sollten in einem Änderungsprotokoll maschinell dokumentiert werden. Die Möglichkeit zur Erstellung eines Doppelhaushalts bzw. von Nachtragshaushalten sollte vorhanden sein.

Plausibilitätsprüfungen

Plausibilitätsprüfungen helfen Fehler aufzudecken und zu vermeiden; daher wurden im Anforderungsprofil einige Verfahren beispielhaft benannt. Systemseitig unterstützte Abstimm- und Kontrollverfahren zwischen Haupt- und Nebenbuchhaltungen zählen zu den wichtigsten Kontrollmechanismen in einem automatisierten DV-System. Fehler können ebenso vermieden werden, wenn bei der Eingabe eines Buchungskontos zugleich die Kontobezeichnung für das Gegenkonto angezeigt wird sowie bei Buchungen mit fehlendem Sach-, Debitoren- bzw. Kreditorenkonto mit bereits vorhandener Belegnummer oder in bereits abgeschlossenen Haushaltsjahren eine Fehlermeldung erscheint. Die Möglichkeit Buchungen auf Interimskonten vorzunehmen, sollte stark eingeschränkt werden. Es sollten vom System Meldungen an Kontrollinstanzen erfolgen, wenn die Beträge auf dem Interimskonto eine vorab definierte Höhe, Anzahl oder Verweildauer überschreiten.

Bestandteile der Software können auch eine Materialwirtschaft sowie eine Lohn- und Gehaltsabrechnung sein. In dem Lohn- und Gehaltsprogramm sollten die Besonderheiten der Beamtenbezahlung und der Vergütung der tariflich Beschäftigten im öffentlichen Dienst berücksichtigt hinterlegt sein und ständig fortgeschrieben werden.

Finanzrechnung

Die Finanzrechnung ist in einem geschlossenen System zu führen. Aus den Buchungen der zahlungswirksamen Geschäftsvorfälle sind die Zahlungen für den Ausweis in der Finanzrechnung durch eine von der Gemeinde bestimmte Buchungsmethode zu ermitteln. Die Ermittlung darf nicht durch eine indirekte Rückrechnung aus dem in der Ergebnisrechnung ausgewiesenen Jahresergebnis erfolgen. Die Gemeinde hat insbesondere in ihrem Pflichtenheft die Anforderungen, die sich aus der Erstellung des Tagesabschlusses ergeben, zu definieren. Das für das Kommunalrecht zuständige Ministerium wird hierzu noch Vorschläge unterbreiten.

Abschlüsse sonstiger Bereiche

Sofern von Seiten der Gemeinde ein Bedarf besteht, sollte die Software auch die Anforderungen des Rechnungswesens für Betriebe gewerblicher Art, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und sonstige Bereiche erfüllen können. Zumindest sollte die Möglichkeit zur Erstellung eines Gesamtabchlusses (Konzernabschluss) bestehen.

Parallelbetrieb von Kameralistik und Kommunaler Doppik

Ein Parallelbetrieb von Kameralistik und Kommunaler Doppik innerhalb einer Gemeinde ist in Thüringen grundsätzlich nicht zulässig. Die Haushaltswirtschaft der Gemeinden kann aufgrund des geplanten Optionsmodells ab dem 01. Januar 2009 entweder kameral nach den Regelungen

der Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) oder doppisch nach den Regelungen des Gesetzes für die Gemeindegewirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (ThürKommDoppikG) erfolgen.

Sollte sich eine Gemeinde dennoch für einen Übergangszeitraum zu einem dualen System entscheiden, dann ist zu gewährleisten, dass für Zwecke der kommunalen Rechnungslegung der Bereich mit einem doppischen Rechnungswesen zusätzlich einen kameralen Abschluss erstellt. Da sich die Rechnungslegungsgrundsätze der Kameralistik erheblich von denen der kommunalen Doppik unterscheiden, rät die Projektgruppe den Gemeinden, Softwarelösungen, die mit Eingaben nach den kameralistischen Grundsätzen arbeiten und diese in ein doppisches Rechnungswesen durch einen Anpassungsbedarf umwandeln, eingehend daraufhin zu überprüfen, ob auch die doppischen Rechnungslegungsvorschriften und Bilanzierungsgrundsätze korrekt angewendet werden können.

Statistik

Es sollte möglich sein, notwendige Daten der Finanz- und der Sozialstatistik zukünftig in elektronischer Form an das statistische Landesamt zu übermitteln; eine entsprechende Funktion sollte die Software beinhalten bzw. die Möglichkeit bieten, die Daten in das gewünschte Format aufzubereiten.

4. Einsatz zertifizierter oder testierter IT-Systeme

4.1 Software-Zertifikate

Gemäß § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Errichtungsgesetz BSIG) können Hersteller oder Vertreiber von informationstechnischen Systemen oder informationstechnischen Komponenten für ihre Produkte ein Sicherheitszertifikat beantragen. Informationstechnik im Sinne des genannten Gesetzes sind alle technischen Mittel zur Verarbeitung oder Übertragung von Informationen. Ein Sicherheitszertifikat wird erteilt, wenn ein informationstechnisches System oder eine informationstechnische Komponente den vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik festgelegten oder allgemein anerkannten Sicherheitskriterien entspricht. Diese verlangen, dass durch Sicherheitsvorkehrungen in den Systemen oder Komponenten bzw. bei Anwendung der Systeme oder Komponenten die Verfügbarkeit, die Vertraulichkeit und die Unversehrtheit von Informationen gewährleistet werden.

An einem Zertifizierungsverfahren wirkt der Hersteller oder Vertreiber eines informationstechnischen Systems bzw. einer informationstechnischen Komponente als Antragsteller, das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) als Zertifizierungsstelle und eine vom BSI akkreditierte und lizenzierte Prüfstelle mit. Die als Evaluierung bezeichnete technische Prüfung wird von der Prüfstelle unter Beachtung der Prüfaspekte des angewendeten Kriterienwerks

durchgeführt. Eine IT-Sicherheitszertifizierung kann auf der Grundlage der „Kriterien für die Bewertung der Sicherheit von Systemen der Informationstechnik“ (ITSEC) oder der „Gemeinsamen Kriterien für die Prüfung und Bewertung der Sicherheit von Informationstechnik / Common Criteria for Information Technology Security Evaluation“ (CC) erfolgen. Die CC wurden durch die internationale Standardisierungsorganisation als internationale Norm ISO / IEC 15408 veröffentlicht und werden vom BSI als Evaluierungsgrundlage empfohlen. Nach erfolgter Prüfung erstellt die Prüfungsstelle Einzelprüfberichte zu allen im Kriterienwerk geforderten Prüfaspekten, die in einem Evaluierungsbericht zusammengefasst werden. In den Einzelberichten werden die Ergebnisse der Prüfung dokumentiert und begründet. Die Zertifizierungsstelle, die die einheitliche Vorgehensweise und Methodik und damit die Gleichwertigkeit der Evaluierungsergebnisse verschiedener Prüfstellen sicherzustellen hat, begleitet jede Prüfung und nimmt die Prüfberichte ab. Sie stellt Gegenstand, Verlauf und Ergebnisse des Zertifizierungsverfahrens in einem Zertifizierungsreport - der, wenn der Antragsteller zustimmt, veröffentlicht wird -, zusammen. Unabhängig von dem oben Genannten wird empfohlen, die vom BSI herausgegebenen Grundschutzkataloge zu beachten. Aus diesen ergeben sich Informationen über die sichere Konfiguration von IT-Systemen.

4.2 Software-Testate

Als Software-Testate werden Bescheinigungen bezeichnet, die von Wirtschaftsprüfern nach der Prüfung von Softwareprodukten, die für die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung von Bedeutung sind, erteilt werden. Die Prüfung der Softwareprodukte - die vor Implementierung im jeweiligen Unternehmensumfeld des Softwareanwenders beim Softwarehersteller oder -anwender vorgenommen wird -, erfolgt auf der Grundlage des Prüfungsstandards 880 des Instituts der Wirtschaftsprüfer.

Gegenstand der Softwareprüfungen ist die Beurteilung der Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung im Rahmen der durch die Software vorgegebenen Verfahren. Mit einem Software-Testat wird bescheinigt, dass:

- die Vorschriften des Handelsgesetzbuches (§§ 238, 239, 257 HGB) und der Abgabenordnung (§§ 145, 146, 147 AO), die Stellungnahme FAMA 1/19874 sowie die "Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS)" mit dem dazu ergangenen Begleitschreiben des Bundesministers für Finanzen vom 07. November 1995 beachtet werden,
- die Verarbeitungsfunktionen dazu geeignet sind, die Einhaltung der „Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB)“ zu gewährleisten. Dies sind insbesondere die Beleg-, Journal- und Kontenfunktion.

Im Zusammenhang mit der Ausführung von Buchungen muss die Software für den Beleg die Angabe des Buchungsbetrags (oder Mengen- und Wertangaben, aus denen sich der zu buchende Betrag ergibt), der Kontierung, des Buchungstextes, der Belegnummer bzw. des

Ordnungskriteriums für die Abfolge sowie des Beleg- und Buchungsdatums sowie der Buchungsperiode sicherstellen (**Belegfunktion**).

Die Software hat sicherzustellen, dass ein Ausdruck in der Reihenfolge der Zeitpunkte der Buchungsdaten, die jeweils erkennbar sein müssen, möglich ist. Hierzu ist auch nachzuweisen, dass die Software den Ausdruck der Buchungsdaten oder eine Speicherung der Buchungsdaten in Kombination mit Ausdruckbereitschaft unterstützt (**Journalfunktion**).

Die Software hat zu gewährleisten, dass Buchungsaufzeichnungen die Kontenbezeichnung, einen Nachweis der lückenlosen Blattfolge, die Kennzeichnung der Buchungen, der Einzelbeträge, der Summen und Salden nach Soll und Haben, das Buchungsdatum, das Gegenkonto, einen Belegverweis sowie den Buchungstext oder dessen Verschlüsselung enthalten (**Kontenfunktion**).

- die Software sicherstellt, dass die Buchungsdaten sowohl in Form von Journalen als auch von Konten vollständig ausgegeben werden können. Bei Speicherung des Buchungstoffes auf Datenträgern muss durch die Software insbesondere ermöglicht werden, dass die Daten innerhalb angemessener Frist lesbar gemacht werden können.
- eine ordnungsgemäße Buchung durch die Erfüllung folgender Anforderungen an die Software gewährleistet wird:
 - Auf die gespeicherten Geschäftsvorfälle und Teile von diesen kann gezielt zugegriffen werden.
 - Die Verarbeitungsfähigkeit der Buchungen ist über die Bearbeitungsstufen sichergestellt. Dies setzt voraus, dass neben den Daten zum Geschäftsvorfall selbst auch die für die Verarbeitung erforderlichen Tabellendaten und Programme gespeichert sind.
 - Zur vollständigen und richtigen Erfassung von Geschäftsvorfällen sind die erforderlichen Kontrollen eingerichtet. Ferner wird gewährleistet, dass Veränderungen im Buchungstoff so vorgenommen werden, dass der ursprüngliche Zustand wie auch die Tatsache, dass eine Veränderung vorgenommen wurde, erkennbar bleibt.
 - Um zu gewährleisten, dass alle für die nachfolgende Verarbeitung erforderlichen Merkmale einer Buchung vorhanden und plausibel sind, sind Vollständigkeitskontrollen (Mussfelder) und weitere Erfassungskontrollen (Datum, Konsistenz, Kontrollrechnung) eingerichtet. Insbesondere wird sichergestellt, dass die Merkmale für eine zeitliche Darstellung sowie eine Darstellung nach Sach- und Personenkonten gespeichert sind.
 - Die Systemausgaben (z. B. Bildschirm- und Listenausgaben, Datenaufbereitung für Berichte oder Übertragungen) sind vollständig und richtig.
- die Software im Hinblick auf die Datensicherheit und die Nachvollziehbarkeit gewährleistet, dass die für die Buchführung relevanten Informationen (Tabellen- und Stammdaten, Bewegungsdaten, insbesondere Daten der Geschäftsvorfälle) - zumindest für die Dauer der ge-

setzlichen Aufbewahrungsfristen - gegen Verlust gesichert und gegen unberechtigte Veränderungen geschützt sind.

Beim Vorliegen eines Software-Testats sowie eines aussagefähigen Berichtes kann von detaillierten Prüfungen der Buchführungssoftware durch den Buchführungspflichtigen bzw. den jeweiligen Abschlussprüfer unter folgenden Voraussetzungen abgesehen werden:

- Die Aussage der Softwarebescheinigung / des Software-Testates beinhaltet keine wesentlichen Einschränkungen.
- Die im Unternehmen / in der Gemeinde eingesetzte und die bescheinigte Software sind identisch (auch bezüglich des Release-Standes).
- Die Systemumgebungen der eingesetzten und der bescheinigten Software sind identisch, zumindest aber kompatibel.

Sofern die Grundstruktur der bescheinigten Software unverändert geblieben ist und keine wesentlichen Erweiterungen oder Änderungen in rechnungslegungsrelevanten Bereichen vorgenommen wurden genügt auch eine Bescheinigung des vorhergehenden Release-Standes. Grundsätzlich muss jedoch sichergestellt werden, dass ein wirksames Internes Kontrollsystem vor Ort installiert ist.

4.3 Gesetzliche Vorgaben

Sowohl die Thüringer Kommunalordnung und die Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung, als auch das Gesetz für die Gemeindegewirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung und die Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik sehen keine Vorgaben für die Zertifizierung von IT-Systemen vor.

Aus den genannten Gesetzen bzw. Verordnungen geht jedoch mehrfach hervor, dass die Bücher nach den Regeln der doppelten Buchführung zu führen und die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zu beachten sind, z. B. § 3 Abs. 6 ThürKommDoppikG und § 29 Abs. 2 ThürGemHV-Doppik.

Für DV-Buchführungssysteme wurden die „Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung“ (GoB) mit Hilfe der „Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme“ (GoBS) näher spezifiziert. Die wesentlichen Anforderungen der GoBS sind auch in den oben genannten Gesetzen und Verordnungen anzutreffen. Beispiele hierfür sind:

- § 19 Abs. 2 ThürKommDoppikG - Programme sind vor ihrer Anwendung zu prüfen und freizugeben

- § 31 Abs. 2 ThürGemHV-Doppik - die Regelung definiert Sicherheitsstandards für den Einsatz von IT-Systemen in der Finanzbuchhaltung. Vom Bürgermeister sind Dienstanweisungen zu erlassen, die z. B. Festlegungen zu Programmfreigabe- und Berechtigungsverfahren und zu Dokumentation von eingegebenen Daten und ihren Veränderungen enthalten.

4.4 Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben

Die Projektgruppe empfiehlt zur Umsetzung des Erfordernisses der Prüfung und Freigabe von IT-Systemen für die Finanzbuchhaltung durch die Gemeinde bzw. den Bürgermeister wegen der Komplexität und Vielschichtigkeit der Aufgabe die Einbeziehung von Sachverständigen. Dabei kann es sich um eigenes Fachpersonal der Gemeinde, aber auch um externe Spezialisten handeln. Es wird darauf hingewiesen, dass allein der Einsatz eines zertifizierten oder testierten IT-Systems nicht ausreicht, um die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben des Rechnungswesens zu garantieren.

Ungeachtet der Funktionsfähigkeit der Software sowie dem Vorliegen eines Software-Zertifikats bzw. eines Software-Testats muss das interne Kontrollsystem beim Buchführungspflichtigen so gestaltet sein, dass ein ordnungsgemäßer Betrieb der Software gewährleistet wird. In diesem Zusammenhang sind insbesondere noch die folgenden Punkte zu gewährleisten:

- Sicherstellung eines ordnungsgemäßen IT-Betriebes, einschließlich entsprechender Kontrollen; Beispiele hierfür sind: Einführung und Kontrolle von Berechtigungskonzepten, standardisierte Programmfreigabeverfahren, Beachtung der Funktionstrennung, Arbeitsanweisungen für den IT-Betrieb, Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Administration und Konfiguration des verwendeten Betriebssystems, Einführung eines internen Kontroll- und Abstimmungsverfahrens,
- Sicherstellung der richtigen Bedienung des DV-Buchführungssystems, beispielsweise durch eine angemessene Anwenderschulung und Systemdokumentation,
- korrekte Einstellung der Software-Steuerungsparameter; hierbei ist zu beachten, dass grundsätzlich alle Änderungen an Steuerungsparametern wie Programmänderungen zu behandeln, wie diese zu dokumentieren und 10 Jahre aufzubewahren sind,
- Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der IT-Systeme durch räumliche und hardwaretechnische Maßnahmen,
- Sicherstellung der Verfügbarkeit durch regelmäßige Datensicherungs- und Wiederanlaufverfahren.

Durch den Einsatz eines zertifizierten oder testierten IT-Systems können die zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben erforderlichen Prüfungshandlungen i. d. R. reduziert werden, sie werden jedoch nicht entbehrlich.
