



**GPA-Mitteilung 6/1994**

**Az. 910.00**

30.04.1994

## **Einsatz von computergestützten Arbeitshilfen bei der Abwicklung von Finanzvorgängen; Abgrenzung zu Verfahren der automatisierten Datenverarbeitung (ADV)**

### 1. Vorbemerkung

Den "klassisch" programmierten speziellen ADV-Verfahren für bestimmte, geschlossene Aufgabenstellungen (z. B. Finanzwesen, Personalwesen) steht heute insbesondere im PC-Bereich ein großes Angebot des Software-Markts an Standard-Anwendungsprogrammen gegenüber. Diese Werkzeuge der sog. individuellen Datenverarbeitung sind flexibel für den unterschiedlichsten Bedarf einsetzbar. Sie haben daher auch bei den Kommunen Eingang gefunden, und zwar über die Textverarbeitung hinaus auch im Bereich des Finanzwesens. Das Spektrum reicht dabei von mit modernen Entwicklungstools selbst entwickelten Datenbank-Anwendungen, die dem Endbenutzer als sog. Runtime-Version zur Verfügung gestellt werden, über den Einsatz von PC-Datenbanksystemen beim Endanwender bis hin zur Tabellenkalkulation. Setzen Gemeinden solche Standard-Anwendungsprogramme zur Bearbeitung von Vorgängen im Finanzwesen ein, ist im Einzelfall stets zu prüfen, ob ein (programmprüfungspflichtiges) automatisiertes Verfahren i. S. von § 114 a Abs. 1 GemO oder "nur" eine programmunterstützte Arbeitshilfe (sog. Endbenutzerwerkzeuge) vorliegt.

### 2. Einsatz von ADV-Verfahren

Programme für automatisierte Verfahren (ADV-Verfahren) liegen dann vor, wenn die für die Lösung einer Aufgabe festgelegte Folge von Anweisungen (Befehlen) während der Anwendung nicht verändert werden kann. Dies setzt voraus, daß die Programme in der Maschinensprache (compiliert bzw. assembliert) gespeichert sind und in dieser Form ausgeführt werden. Das



Quellprogramm wird dabei zunächst in einer Programmiersprache erstellt. In weiteren Schritten wird das Quellprogramm durch einen Compiler bzw. Assembler in die Maschinsprache (Objektprogramm) übersetzt und auf syntaktische Fehler überprüft. Ggf. werden die einzelnen Programm-Module gebunden.

ADV-Verfahren zur Abwicklung der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung, der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens sowie der Vermögensverwaltung der Gemeinden und ihrer Sonder- und Treuhandvermögen (dazu gehören z. B. auch Finanzvorgänge im Personalbereich) dürfen nur eingesetzt werden, wenn sie eine sachlich, rechnerisch und förmlich richtige Abwicklung der Finanzvorgänge gewährleisten. Sie müssen unter Berücksichtigung ihrer Einsatzbedingungen hinsichtlich der Programmdokumentation, der Erfassung, Eingabe, Verarbeitung, Speicherung und Ausgabe der Daten sowie der Sicherung der Programme und der gespeicherten Daten den Anforderungen des § 11 Abs. 1 Satz 1 und § 23 Abs. 2 GemKVO entsprechen. Zur erforderlichen Freigabe von ADV-Verfahren s. GPA-Mitt. Nr. 6/1993 Az. 910.00.

ADV-Verfahren im Finanzwesen und ihre wesentlichen Änderungen sind gemäß § 114 a GemO zu prüfen (zur Programmprüfung s. Sonderheft 1/1992 der GPA-Mitteilungen). Neben der Programmprüfung (die ebenfalls das Recht der zuständigen Stellen einschließt, die Ordnungsmäßigkeit der Programmanwendung an Ort und Stelle zu prüfen) unterliegen ADV-Verfahren im Finanzwesen der sog. Anwendungsprüfung an Ort und Stelle im Rahmen der örtlichen und überörtlichen Prüfung gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 11 GemPrO und § 11 Abs. 1 GemPrO.

### 3. Einsatz von Endbenutzerwerkzeugen

#### 3.1 Grundsätzliches

Kann die für die Lösung einer Aufgabe festgelegte Folge von Befehlen während der Anwendung verändert werden, liegt eine programmunterstützte Arbeitshilfe (sog. Endbenutzerwerkzeug) vor.

Endbenutzerwerkzeuge sind z. B. Textverarbeitungs- und Tabellenkalkulationsprogramme, ferner Programmierwerkzeuge, die sich bei der Ausführung der Befehle eines Interpreters bedienen. Ein Interpreter ist ein Übersetzungsprogramm, das jeden Befehl sofort übersetzt und ausführt. Ein Objektprogramm wird dabei nicht erstellt. Bei einigen Tabellenkalkulationsprogrammen besteht allerdings die Möglichkeit, die in den Zeilen und Spalten der "Arbeitsblätter" (sog. Spreadsheet) eingetragenen Befehle durch einen Compiler in ein Objektprogramm umzuwandeln. Ferner gehören zu den Endbenutzerwerkzeugen Abfragesprachen, die durch direkte Befehlseingaben Datenbestände verändern. Einige Produkte (sog. integrierte Softwarepakete) decken auch mehrere dieser Anwendungsbereiche ab.

Werden Endbenutzerwerkzeuge bei der Abwicklung von Finanzvorgängen eingesetzt, so gelten dieselben Grundsätze wie bei einer manuellen Abwicklung. Daraus folgt, daß die erzeugten Einzelergebnisse nach jeder Verarbeitung vom Sachbearbeiter auf ihre Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen sind. Eine einmalige Kontrolle - wie z. B. bei der Programmprüfung von ADV-Verfahren nach § 114 a GemO - der für die Lösung der Aufgabe festgelegten Folge von Anweisungen ist nicht ausreichend. Zwar bieten einige Produkte die Möglichkeit, Felder, Dateien usw. gegen unbeabsichtigte Änderungen zu schützen; eine Kontrolle der Einzelergebnisse muß jedoch auch in diesen Fällen erfolgen. Gerade bei häufig wiederkehrenden Massenverarbeitungen erfordert dies einen hohen Aufwand. Vor dem Einsatz von Endbenutzerwerkzeugen im Finanzwesen sollte deshalb zweckmäßigerweise überprüft werden, ob nicht geeignete landeseinheitliche bzw. regionale ADV-Verfahren (§ 114 a Abs. 2 GemO) angeboten werden.

### 3.2 Ermittlung von Ansprüchen oder Zahlungsverpflichtungen

Werden Ansprüche oder Zahlungsverpflichtungen mit Unterstützung von Endbenutzerwerkzeugen ermittelt, sind jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 GemKVO auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen. Die Richtigkeit ist schriftlich zu bescheinigen (sachliche und rechnerische Feststellung). Eine Feststellungsbescheinigung im automatisierten Verfahren nach § 11 Abs. 2 GemKVO anstelle der Feststellung nach § 10 Abs. 1 GemKVO ist nicht zulässig (zur



Feststellungsbescheinigung bei automatisierten Verfahren s. GPA-Mitt. Nr. 9/1992 und Nr. 10/1992 Az. 910.00).

Der Einsatz von Endbenutzerwerkzeugen zur Ermittlung von Ansprüchen oder Zahlungsverpflichtungen sollte deshalb mit dem Fachbeamten für das Finanzwesen abgestimmt werden.

### 3.3 Buchführung

Werden Buchungsdaten mit Endbenutzerwerkzeugen aufbereitet, so gelten die Buchungen erst mit dem Ausdruck in visuell lesbarer Form als vollzogen. Die Bestimmungen für die visuell lesbare Buchführung sind zu beachten (z. B. § 23 Abs. 3 Sätze 1 bis 3 GemKVO, Nr. 4 VwV-GemKVO zu § 23). Eine Speicherbuchführung (§ 23 Abs. 2 GemKVO) oder eine visuell lesbare automatisierte Buchführung (§ 23 Abs. 3 Satz 4 GemKVO) liegt nicht vor. Die Ausnahmeregelung des § 26 Abs. 4 GemKVO, wonach (bei automatisierten Verfahren) zeitliche Buchungen auch nach dem für die Buchung vorgeschriebenen Tag vorgenommen werden können, gilt insoweit nicht.

Endbenutzerwerkzeuge sollten für Buchführungszwecke aus Gründen einer ordnungsmäßigen, sicheren und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung nur bei einem geringen Buchungsanfall eingesetzt werden (§ 22 Abs. 1 GemKVO i. V. mit § 5 Abs. 1 Nr. 3 GemKVO). Ansonsten sollte die Buchführung mit den dafür geeigneten ADV-Verfahren (z. B. den landeseinheitlichen ADV-Verfahren für das Finanzwesen) abgewickelt werden.

Über die Form der Bücher und insoweit auch über den Einsatz von Endbenutzerwerkzeugen entscheidet der Bürgermeister (bzw. der von ihm nach § 53 Abs. 1 GemO beauftragte Bedienstete, § 23 Abs. 1 Satz 2 GemKVO i. V. mit Nr. 5 der VwV-GemKVO zu § 1).

### 3.4 Allgemeine Regelungen des Einsatzes

Endbenutzerwerkzeuge und die damit (programm-)gesteuerten Abläufe bedürfen zwar keiner förmlichen (Programm-)Freigabe nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 bzw. § 23 Abs. 2 Nr. 1 GemKVO; in einer Dienstanweisung sollte jedoch deren Einsatz allgemein geregelt werden. Es ist darauf zu achten, daß möglichst nur



einheitliche Produkte eingesetzt werden. Die Abläufe sind dabei so zu dokumentieren, daß auch im Vertretungsfall ein ordnungsgemäßer Einsatz möglich ist. Zudem ist sicherzustellen, daß die Rechner mit den installierten Endbenutzerwerkzeugen nicht unbefugt benutzt werden können (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 GemKVO).

### 3.5 Programmprüfung, örtliche bzw. überörtliche Prüfung

Die mit Endbenutzerwerkzeugen programmierten Abläufe unterliegen nicht der Prüfungspflicht gemäß § 114 a GemO (Programmprüfung). Werden Endbenutzerwerkzeuge bei der Abwicklung von Finanzvorgängen eingesetzt, so bedeutet dies für die örtliche bzw. überörtliche Prüfung, daß die damit erzeugten Einzelergebnisse sachlich, rechnerisch und förmlich nach den §§ 6 bis 8 GemPrO bzw. § 11 Abs. 2 GemPrO zu prüfen sind. Werden dagegen ADV-Verfahren eingesetzt, kann nach einer Programmprüfung nach § 114 a GemO (sog. Systemprüfung) grundsätzlich von einer nachfolgenden Prüfung der Einzelergebnisse abgesehen werden.