

## **GPA-Mitteilung 3/2005**

**Az. 095.98**

01.07.2005

### **Finanzprüfung beim Einsatz ungeprüfter ADV-Programme**

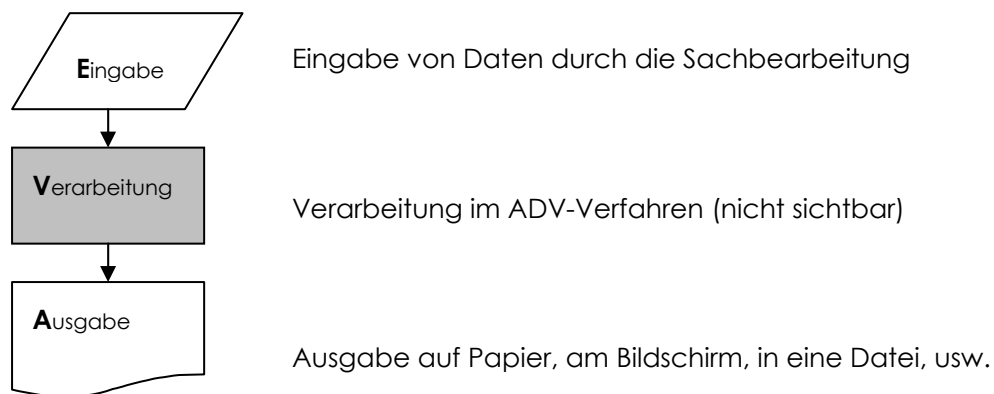
Immer wieder treffen die Finanzprüfer sowohl bei der örtlichen als auch der überörtlichen Finanzprüfung prüfungspflichtige Verfahren der automatisierten Datenverarbeitung (ADV-Programme) an, die (noch) kein Programmprüfungs-Verfahren gem. § 114a GemO durchlaufen haben. Das liegt daran, dass in Baden-Württemberg solche ADV-Programme schon vor der förmlichen Programmprüfung eingesetzt werden dürfen, vorausgesetzt die Programme sind gültig und von der bei der Gemeinde dafür verantwortlichen Stelle ordnungsgemäß freigegeben (§ 11 Abs. 1 und § 23 Abs. 2 GemKVO). Letzteres ist auch Gegenstand der sachlichen Prüfung im Rahmen der Finanzprüfung (§ 6 Abs. 2 Nr. 11, § 11 Abs. 1 GemPrO).

Ohne ADV-technische Unterstützung ist die Massendatenverarbeitung des HKR sowie der vorgelagerten finanzrelevanten Bereiche (Personalwesen, Steuerveranlagung und vieles mehr) heute kaum mehr vorstellbar. Die ADV-Verfahren bieten Funktionalitäten zur Berechnung von Zahlungsverpflichtungen und –ansprüchen, zur Abwicklung haushalts- und kassenrechtlicher Vorgänge, zur automatisierten Buchung und Aggregationsrechnungen. Darüber hinaus werden vielfältige Berichte und standardisierter Schriftverkehr angeboten. Während zu Beginn der Automatisierung zunächst nur wenige landeseinheitliche Verfahren zur Verfügung standen, die zentral geprüft wurden, drängen heutzutage viele Software-Anbieter mit sog. autonomen Verfahren auf den Markt. Eine zentrale Prüfung ist für diese Verfahren in Baden-Württemberg derzeit nicht vorgesehen. Vielmehr trägt die einzelne Kommune, die das Programm einsetzt, dafür auch die Prüfungsverantwortung (§ 114a Abs. 3 und 4 GemO).

Im Folgenden geht es um die Frage, wie die Finanzprüfung sich grundsätzlich verhalten soll, wenn sie in zentralen Bereichen des Finanzwesens auf ein solches ungeprüftes und nicht selten unbekanntes ADV-Programm stößt.

## 1 EVA-Prinzip

Alle ADV-Verfahren funktionieren nach dem informationstechnischem Grundprinzip von Eingabe, Verarbeitung und Ausgabe (EVA-Prinzip). Der Sachbearbeiter hat eine bestimmte Aufgabe mit Hilfe des ADV-Programms zu lösen. Dafür gibt er die notwendigen Daten in das Programm ein. Diese Daten werden im Verfahren automatisiert - d.h. ohne dass der Sachbearbeiter in den Ablaufprozess eingreifen kann - verarbeitet (z.B. ein Gehaltsanspruch wird berechnet, ein Buchungssatz generiert, usw.). Danach erfolgt eine Ausgabe des Verarbeitungsergebnisses auf Papier, am Bildschirm, auf Diskette zum Datenträgeraustausch oder in eine Datei zur Übermittlung per Schnittstelle in ein weiteres ADV-Verfahren.



Die Verarbeitung findet programmintern statt und ist weder für die Sachbearbeitung noch für die Prüfung sichtbar. Anhand der Eingabedaten kann aber beurteilt werden, ob die Ausgabe (z.B. die korrekte Gehaltsabrechnung, der ordnungsgemäße Buchungssatz, usw.) erwartungsgemäß ist.

## 2 Ergebnisprüfung

Für den Prüfer ist es nicht allein damit getan, die noch ausstehende Programmprüfung gem. § 114a GemO anzunehmen. Vielmehr hat er in Stichproben die Rechnungsvorgänge auf sachliche, rechnerische und förmliche Richtigkeit zu prüfen (§§ 5 ff. i.V.m. § 11 Abs. 1 GemPrO). Wie bei der Prüfung in Bereichen ohne ADV-Einsatz ist dafür der Soll-Zustand mit dem angetroffenen Ist-Zustand zu vergleichen, also die erwartungsgemäßen gesetz- und ordnungsmäßigen Ergebnisse mit den mittels des ADV-Einsatzes tatsächlich produzierten

Ergebnissen. Die Finanzprüfung ist insoweit ergebnis- und nicht verarbeitungs- oder ablauforientiert.

Eine solche stichprobenhafte Ergebnisprüfung unterscheidet sich von einer Anwendungsprüfung nach vorangegangener Programmprüfung. Denn nachdem die Programmprüfung die Richtigkeit und Sicherheit der zentralen Verarbeitungsprozesse bestätigt hat, kann sich die Finanzprüfung im Rahmen der Anwendungsprüfung auf die Überprüfung der Einhaltung der für den Programmeinsatz vorausgesetzten Einsatzbedingungen und Customizing-Einstellungen sowie die Bereiche Dateneingabe und -ausgabe konzentrieren. Das vermindert den Prüfungsaufwand erheblich.

Die stichprobenartige Ergebnisprüfung ist daher aufwändiger und weniger umfassend als die Anwendungsprüfung bei vorangegangener Programmprüfung. Denn auf die Programmresultate darf zunächst nicht vertraut werden. Die Mehrarbeit entsteht vor allem dadurch, dass in den ausgewählten Einzelfällen die Soll-Ergebnisse manuell ermittelt werden müssen, um Vergleichsmöglichkeiten für die mit dem Programm erstellten Ist-Ergebnisse zu erhalten.<sup>1</sup> Die Kenntnis der ADV-Programmabläufe ist dafür nicht notwendig; denn unabhängig von der eingesetzten Software geht es ausschließlich um die Richtigkeit der damit erzeugten Ergebnisse .

### **3 Ansatzpunkte für die Finanzprüfung**

#### **3.1 Dokumentation der Ergebnisse**

Bei der stichprobenartigen Ergebnisprüfung ist es mitunter ein Problem, im Zuge der programmtechnischen Verarbeitungsprozesse überhaupt „einen Fuß in die Tür“ zu bekommen, d.h. Ansatzpunkte und Bruchstellen für Prüfungshandlungen zu finden. Solche Schwierigkeiten können sich dann ergeben, wenn die Ausgabe der Programmresultate nicht auf Papier oder am Bildschirm, sondern auf nicht visuell lesbaren elektronischen Datenträgern zur Weiterverarbeitung in anderen ADV-Verfahren erfolgt. Um den Belegfluss überhaupt nachvollziehbar dokumentieren zu können, sollten bei hochkomplexen, durch-

---

<sup>1</sup> Die Begrifflichkeiten „Soll- und Ist-Ergebnisse“ beschreiben in diesem Zusammenhang unabhängig vom Prüfungsfeld den gewünschten/geplanten und den tatsächlichen Zustand. Gemeint sind **nicht** die haushalts- und kassenrechtlichen Ergebnisse.

gängigen Workflows<sup>1</sup> Bildschirmanzeigen oder Papiaerauswertungen - auch zu Prüfungszwecken - generiert und ausgedruckt werden.

### **3.2 Nicht durchgängige Workflows**

Nicht alle Programme können ohne größeren Aufwand durch elektronische Schnittstellen verknüpft werden. Dort wo automatisierte Schnittstellen fehlen, ist der elektronische Workflow zwangsläufig unterbrochen. Häufig geht mit dieser Unterbrechung ein Medienbruch einher. Die gespeicherten Daten müssen beispielsweise auf eine Papierliste ausgegeben werden, um danach im weiterverarbeitenden Programm neu erfasst zu werden. Hier bietet sich ebenfalls ein Ansatzpunkt für Kontrollhandlungen des Finanzprüfers.

### **3.3 Zahlungslisten, Soll-Listen**

Werden Ansprüche oder Zahlungsverpflichtungen (generell) durch automatisierte Verfahren ermittelt, ist anstelle der durch § 10 Abs. 1 GemKVO schriftlichen sachlichen und rechnerischen Feststellung der Ansprüche und Zahlungsverpflichtungen im Einzelfall nach § 11 Abs. 2 GemKVO zu bestätigen, dass die dem automatisierten Anordnungs- und Berechnungsverfahren (§ 11 Abs. 1 GemKVO) zugrunde gelegten Daten sachlich und rechnerisch richtig und vollständig ermittelt und erfasst (bzw. eingegeben) und mit den gültigen Programmen ordnungsgemäß verarbeitet wurden und die Datenausgabe vollständig und richtig ist.

Diese Feststellungsbescheinigung (erforderlichenfalls Teil-Feststellungsbescheinigung) ist von der jeweils (ggf. getrennt) für die Ermittlung, Erfassung und Verarbeitung der Daten zuständigen Stelle zu erteilen. Die sachlich und rechnerisch richtige und vollständige Ermittlung und Erfassung (bzw. Eingabe) der Daten ist vom zuständigen Sachbearbeiter des Fachamts nach jedem Verarbeitungslauf zu bescheinigen; die ordnungsgemäße Verarbeitung ist von der Stelle (ADV-Abteilung, Regionales Rechenzentrum) zu bescheinigen, bei der die Programme ablaufen. Auf die zu diesem Thema veröffentlichten GPA-Mitteilungen 9/1992 sowie 10/1992 wird verwiesen.

---

<sup>1</sup> Hansen/Neumann, Wirtschaftsinformatik I, 8. Aufl. Stuttgart 2001, S. 445 „Workflow-Management-Systeme [...] unterstützen die Abwicklung von Geschäftsprozessen, indem sie automatisch nach vordefinierten Regeln Dokumente, Informationen oder Aufgaben zu den jeweiligen Bearbeitern (Arbeitsplätzen) weiterleiten, entsprechend dem jeweiligen Bearbeitungsschritt die notwendigen Daten und Anwendungen bereitstellen und Fristen und Ausnahmesituationen überwachen.“

Für unbare Auszahlungen im Zusammenhang mit einem automatisierten Anordnungs- und Berechnungsverfahren (§ 11 Abs. 1 GemKVO) schreibt § 17 Abs. 2 Satz 3 GemKVO den Ausdruck einer Auszahlungsliste vor, die alle über die ADV generierten Auszahlungsbeträge (Einzelbuchungen mit den zugehörigen Buchungssätzen) umfasst. Anhand dieser Papierausdrucke ist eine Prüfung der Programmergebnisse möglich.

### **3.4 DTA-Listen**

Viele Vorverfahren geben ihre Auszahlungsdaten zum Datenträgeraustausch (DTA) für das Kreditinstitut als Diskette aus. Diese Diskette wird in die Systeme des Kreditinstituts eingelesen, damit die Überweisung vom Konto der Gemeinde auf die Empfängerkonten angestoßen werden kann (z.B. Löhne und Gehälter, Sozial- und Jugendhilfe, usw.). Die per Diskette übergebenen Daten müssen auf dem sogenannten Diskettenbegleitzettel oder DTA-Begleitzettel mit Betrag und Empfänger gelistet sein. Auch hier bietet sich ein Ansatzpunkt für die Finanzprüfung.

### **3.5 Funktionstrennung**

Aus Sicherheitsgründen sieht das Recht - z.B. durch Trennung von Feststellung und Anordnung bzw. Anordnung und Vollzug gem. § 6 Abs. 2 und 3 GemKVO - ein kontrollierendes Eingreifen mehrerer Beteiligter in den manuellen wie in den automatisierten Arbeitsablauf vor. Insbesondere Zahlungsanweisungen müssen von mehreren Personen prüfend zur Kenntnis genommen und bestätigt werden. Dieses Eingreifen ist eine persönliche Handlung des dazu ermächtigten Mitarbeiters und darf, um den Sinn der rechtlichen Regelungen nicht zu konterkarieren, nicht automatisch ablaufen. Bei einem automatisierten Workflow kann die persönliche Handlung im Bestätigen einer Bildschirmabfrage, der Änderung des Bearbeitungsstatus, der Freigabe zur Überweisung per Online-Banking-Modul usw. bestehen. Die Finanzprüfung sollte gezielt diese Kontrolleingriffe suchen und danach die Einhaltung des Funktionstrennungsgrundsatzes beurteilen. In manchen Programmen sind Unterbrechungen der Verarbeitung, und damit die Funktionstrennung, technisch nicht realisiert. In diesen Fällen sind organisatorische Regelungen (außerhalb der ADV) notwendig, um eine rechtskonforme Abwicklung sicherzustellen. Die Einhaltung dieser Regelungen sollte im Rahmen der Finanzprüfung untersucht werden.