

GPA-Mitteilung 3/2008

Az. 049.914; 911.00

01.07.2008

Anforderungen an ADV Fachverfahren bei Verzicht auf die Übergabe von detaillierten Buchungsdaten zwischen Fachverfahren und HKR-Verfahren

1 Ausgangslage

Im Rahmen der Prüfung mehrerer Fachverfahren (Personalwesen, Sozialwesen usw.) wurde wiederholt die Frage der Notwendigkeit der Übergabe von detaillierten Buchungsdaten (sog. Einzelposten) zwischen Fachverfahren und HKR-Verfahren aufgeworfen. Bereits in der GPA-Mitteilung 2/2006 Az. 049.914; 911.00 ist ausgeführt worden, dass bei Verzicht auf eine Einzelpostenübergabe die Fachverfahren so erweitert werden müssen, dass sie bei ihrer Anwendung uneingeschränkt die kassenrechtlichen Vorgaben erfüllen und dabei insbesondere auf eine Trennung der Verantwortungsbereiche zu achten ist.

Nachfolgend werden nunmehr detailliert die kassenrechtlichen Vorgaben und die sich ergebenden Konsequenzen beschrieben, die bei Verzicht auf eine Einzelpostenübergabe zwischen Fachverfahren und HKR-Verfahren zu beachten sind.

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Grundsatz der Einheitskasse

Grundlegende Vorschrift über die Gemeindekasse ist § 93 Gemeindeordnung (GemO). Diese wird ergänzt durch die Ermächtigung in § 144 Satz 1 Nr. 23 GemO, auf die sich die Gemeindekassenverordnung (GemKVO) stützt. Es gilt der **Grundsatz der Einheitskasse**, d.h. es sind grundsätzlich sämtliche Kassengeschäfte organisatorisch und personell bei der Ge-

meindekasse zusammenzufassen. Ziel dieser Vorgabe ist insbesondere eine klare Abgrenzung der Funktions- und Verantwortungsbereiche der Kasse nach § 1 Abs. 1 GemKVO von den Tätigkeitsbereichen der übrigen Verwaltung. Diese Abgrenzung wird insbesondere am Ausschluss der Kassenbediensteten von der Anordnungsbefugnis durch das Prinzip der Trennung von Anordnung und Vollzug deutlich (vgl. § 6 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 GemKVO).

2.2 Einrichtung von Zahlstellen

Nach § 3 GemKVO können zur Erledigung von Kassengeschäften **Zahlstellen** eingerichtet werden. In ihrem Zuständigkeitsbereich können ihnen alle oder einzelne Aufgaben nach § 1 GemKVO übertragen werden. Eine Zahlstelle kann zwar dienstrechtlich einer anderen Organisationseinheit (als der Kasse) zugeordnet werden. Fachlich ist sie jedoch zwingend der Gemeindekasse unterstellt, d.h. sie bleibt bei der Erledigung ihrer Aufgaben stets **Teil der Gemeindekasse** und ist insoweit an die Vorschriften für diese gebunden (vgl. frühere Nr. 3 VwV-GemKVO zu § 3).

2.3 Zeitliche und sachliche Buchung, Führen von Vorbüchern

Einnahmen und Ausgaben sind gemäß § 24 GemKVO in zeitlicher Reihenfolge im Zeitbuch (§ 25 GemKVO) und in sachlicher Ordnung im Sachbuch (§ 27 GemKVO) zu buchen. Zum Zeit- und Sachbuch können jeweils **Vorbücher** geführt werden, deren Ergebnisse (Summen) in das Zeit- und Sachbuch als dazugehörendes „Hauptbuch“ zu übernehmen sind. Für den Inhalt der Vorbücher gelten die Vorschriften über die dazugehörenden „Hauptbücher“ entsprechend (§ 25 Abs. 2 und § 27 Abs. 4 GemKVO).

Daneben besteht beim Zeitbuch die Möglichkeit, mehrere am selben Buchungstag zu buchende Beträge aufgrund von Zusammenstellungen von Belegen zusammengefasst zu buchen (§ 25 Abs. 3 GemKVO). Beim Sachbuch ist dies nicht zulässig, d.h., dass jede (sachliche) Buchung einzeln im Vorbuch (i.d.R. Personenkonto) oder „Hauptbuch“ (hier: Sachbuch) darzustellen ist.

2.4 Zuständigkeit für die Buchführung

Zuständig für die zeitliche und sachliche Buchung (im „Hauptbuch“/Vorbuch entsprechend 2.3) ist grundsätzlich die Gemeindekasse (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 GemKVO).

Die Buchführung kann gemäß § 93 Abs. 1 Satz 2 GemO von den (sonstigen) Kassengeschäften abgetrennt werden. Für die Abtrennung kommt aber lediglich die Sachbuchführung in Betracht, da die **Zeitbuchführung** grundsätzlich mit der **Abwicklung des Zahlungsverkehrs** (obligatorische Kassenaufgabe gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO) **verbunden** bleiben muss. Da zudem nach § 28 Abs. 1 Satz 3 GemKVO die Ist-Buchung mit der Zeitbuchung vorgenommen werden soll, verbleibt bei Einsatz eines automatisierten Verfahrens aus programmtechnischer Sicht lediglich die Abtrennung der sachlichen Sollbuchung.

Daneben kann der Bürgermeister unter den Voraussetzungen des § 28 Abs. 2 GemKVO für die Sollstellung (sachliche Sollbuchung) auch eine andere Stelle der Gemeinde beauftragen. Die Zuständigkeit für die (sachliche) **Istbuchung** (im „Hauptbuch“/Vorbuch) kann (s.o.) hingegen an ein Fachamt **nicht** übertragen werden.

2.5 Mahnung, Beitreibung und Vollstreckung durch andere Stellen

Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 GemKVO obliegen der Gemeindekasse auch die Mahnung, Beitreibung und Einleitung von Zwangsvollstreckungen, sowie die Festsetzung, Stundung, Niederschlagung und der Erlass von Mahngebühren, Vollstreckungskosten und Nebenforderungen. Diese Aufgaben können einer **anderen Stelle** zugeordnet werden.

Zur Sicherstellung der sach- und ordnungsgemäßen Abwicklung empfiehlt sich jedoch die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Kasse, da dort alle Mahn- und Vollstreckungsfälle konzentriert werden können und so nicht zuletzt zur Nutzung von Synergieeffekten eine Fokussierung auf das Vollstreckungsrecht, besser als im Fachamt, möglich ist.

3 Schnittstelle Fachverfahren/HKR-Verfahren

3.1 Umsetzung des Grundsatzes der Einheitskasse aus programmtechnischer Sicht

Der **Grundsatz der Einheitskasse** kann aus programmtechnischer Sicht in einer idealtypischen Ausprägung nur umgesetzt werden, wenn die **Datenhaltung** sämtlicher Buchungsinformationen in einem **zentralen DV-System** erfolgt und die Gemeindekasse auf dieser Datenbasis sämtliche Kassengeschäfte i.S. des § 1 Abs. 1 GemKVO abwickeln kann (quasi zentraler Ansatz). Dies setzt zwingend voraus, dass detaillierte Buchungsdaten (Einzelposten) von den Fachverfahren an das HKR-Verfahren übergeben werden.

Neben Synergieeffekten (z.B. zentrales Mahnwesen) hat diese Lösung beispielsweise den Vorteil, dass Verantwortungsbereiche bereits durch die unterschiedlichen Verfahren eindeutig getrennt werden (z.B. kein notwendiger Zugriff der Kasse auf Fachverfahren). Allerdings erlaubt das Kassenrecht auch andere Einsatzvarianten mit einem dezentralen Ansatz, soweit die rechtlichen Vorgaben (siehe oben Ziff. 2) eingehalten werden. Dies erfordert bestimmte organisatorische und programmtechnische Rahmenbedingungen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

3.2 Rahmenbedingungen eines dezentralen Ansatzes

3.2.1 Sachliche Buchung

Soweit keine Einzelposten zur zentralen Buchung an das HKR-Verfahren übergeben werden, muss das Fachverfahren die Funktionen eines Vorbuchs zum Sachbuch übernehmen und insoweit die Anforderungen der §§ 27 und 28 GemKVO abdecken. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass das **Vorbuch** den **Mindestinhalt der sachlichen Buchung** (§ 27 Abs. 3 i.V.m. Abs. 4 Satz 2 GemKVO) abdeckt. Zudem sollte die Übernahme der Ergebnisse in das Sachbuch (als „Hauptbuch“) maschinell erfolgen. Werden die erforderlichen Summenbuchungen (ausnahmsweise) manuell durchgeführt, so ist durch organisatorische Kontrollen sicherzustellen, dass eine zeitnahe und vollständige Übergabe stattfindet.

Soweit **Sollbuchungen im Sachbuch** gemäß § 28 Abs. 2 GemKVO **vom Fachamt** durchgeführt werden sollen, bedarf es einer **schriftlichen Ermächtigung durch den Bürgermeister** (vgl. § 40 GemKVO).

Die **Ist-Buchung im Vorbuch** (hier im Fachverfahren) darf **ausschließlich durch die Kasse** (bzw. Zahlstelle, siehe oben Ziff. 2.2) erfolgen. Eine diesbezügliche Trennung der Verantwortungsbereiche ist zum einen organisatorisch durch eine entsprechende Zuordnung der jeweiligen Tätigkeiten zu den einzelnen Mitarbeitern und zum anderen durch eine dv-technische Steuerungsmöglichkeit über die Berechtigungsverwaltung zu erreichen.

3.2.2 Zeitliche Buchung

Die **zeitliche Buchung** muss ebenfalls durch die **Kasse** (bzw. Zahlstelle) entweder in einem Vorbuch zum Zeitbuch (im Fachverfahren) einzelpostenorientiert oder summarisch im („Haupt“-)Zeitbuch des HKR-Verfahrens auf Grundlage eines Belegs (mit dargestellten Einzelposten) durchgeführt werden.

3.2.3 Zahläufe

Zahläufe im Fachverfahren dürfen ebenfalls **nur durch Kassenbedienstete** (bzw. Zahlstelle) durchgeführt werden, da die Zahläufe (i.d.R.) in einem Arbeitsvorgang mit der Istbuchung im Vorbuch erfolgen. Besteht im Fachverfahren allerdings die Möglichkeit, eine Vorschlagsliste (o.Ä.) zur Auszahlung zu erzeugen, so kann diese auch durch das Fachamt angestoßen werden, soweit sichergestellt ist, dass die tatsächliche Zahlung (vgl. § 42 Nr. 10 GemKVO) und somit der Zahlungsverkehr sowie die Ist-Buchung (im Vorbuch zum Zeitbuch) durch die Kasse vorgenommen werden.

Über alle in das automatisierte Verfahren (hier Fachverfahren) einbezogenen Auszahlungen ist gemäß § 17 Abs. 2 Satz 3 GemKVO eine Liste zu erstellen, deren Richtigkeit und Vollständigkeit entsprechend § 11 Abs. 2 zu bescheinigen ist (sog. Auszahlungsnachweis).

3.2.4 Einzahlungen

Eine ausschließliche Abwicklung (Speicherung) der Einzelbuchungen im Fachverfahren (Sollbuchungen) führt auf der Einnahmenseite aus programmtechnischer Sicht zwangsläufig dazu, dass die (einzelnen) **Einzahlungen** (manuell bzw. über den elektronischen Kontoauszug) **direkt an das Fachverfahren übergeben werden müssen**, da nur dort der einzelne Anspruch nachgewiesen wird und somit eine Referenzierung Anspruch/Einzahlung möglich ist. Weiter hat dies zur Folge, dass das **Einnahmemanagement** (Mahnung, Berechnung von Mahngebühren und Säumniszuschlägen usw.) auch **im Fachverfahren** abzubilden ist. Zudem müssen die jeweiligen Summen (der Einzahlungen, der berechneten Mahngebühren bzw. Säumniszuschläge usw.) im zentralen HKR-Verfahren (im Hauptbuch) gebucht werden.

3.2.5 Trennung von Verantwortungsbereichen

Unabhängig von der Ausgestaltung des Verfahrens muss die **Trennung von Feststellung und Anordnung** (§ 6 Abs. 2 Satz 3 GemKVO) **sowie die Trennung von Anordnung und Vollzug** (§ 6 Abs. 3 GemKVO) gewährleistet sein. Dies bedeutet insbesondere,

- dass im Falle des § 28 Abs. 2 GemKVO (Sollstellung durch das Fachamt) zumindest eine **Trennung von Feststellung und Soll-Vollzug** erfolgt (es wird hier allenfalls toleriert, dass die Anordnung ausnahmsweise gemeinsam mit der Sollbuchung erfolgt) und
- eine Trennung zwischen **Anordnung und Ist-Vollzug** (durch Kasse bzw. Zahlstelle) eingehalten wird.

3.2.6 Manuelle Zusatzarbeiten

Zwar erhebt der Gesetz-, bzw. Verordnungsgeber nicht den Anspruch, dass ein ADV-Verfahren alle Prozesse vollmaschinell unterstützt. Soweit aus programmtechnischen Gründen manuelle Zusatzarbeiten erforderlich sind (z.B. manuelle Überwachung der Einnahmen wegen fehlender maschineller Rückführung der Einzahlungen in das Fachverfahren), ist dies aber nur zulässig, wenn sichergestellt ist, dass die Buchführung auch in dieser Ausgestaltung **ordnungsmäßig, sicher und wirtschaftlich** ist (vgl. § 22 Abs. 1 GemKVO). Diese Aufzählung stellt eine Rangfolge dar, sodass zum Erreichen der Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit ggf. ein **erheblicher zusätzlicher Überwachungs- und Kontrollaufwand** erforderlich sein kann. Dies kann dazu führen, dass letztendlich eine Einsatzvariante mit einer Vielzahl von manuellen Zusatzarbeiten nicht mehr wirtschaftlich ist.

4 Ergebnis

Der Verzicht auf eine Einzelpostenübergabe zwischen Fachverfahren und HKR-Verfahren ist nur unter Einhaltung von programmtechnischen und organisatorischen Rahmenbedingungen zulässig. Dabei ist zum einen eine ganzheitliche Betrachtung notwendig. So ist es beispielsweise nicht ausreichend, wenn eine organisatorische Trennung von Verantwortungsbereichen vorgenommen oder eine Zahlstelle eingerichtet wird. Vielmehr muss das Fachverfahren diese Trennung auch über eine Berechtigungssteuerung unterstützen. Zum anderen müssen die individuellen Rahmendingungen vor Ort beim Anwender mit betrachtet werden. So können sich je nach Art und Weise der Verarbeitung der Ein- und Auszahlungen und der Aussteuerung des Elektronischen Kontoauszugs unterschiedliche Auswirkungen auf die jeweiligen Geschäftsprozesse (z.B. Tagesabschluss) ergeben. Letztendlich wird die Zulässigkeit auch davon abhängen, wie viel zusätzlicher manueller Aufwand (einschließlich Kontrollen) erforderlich ist.