

## **GPA-Mitteilung 5/2008**

**Az. 910.00**

01.07.2008

### **Dokumentation von ADV-Verfahren**

#### **1 Ausgangslage**

Beim Einsatz von ADV-Verfahren muss nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO (automatisierte Anordnungs- und Feststellungsverfahren) bzw. nach § 23 Abs. 2 Nr. 1 GemKVO (Speicherbuchführung) sichergestellt sein, dass die eingesetzten gültigen Programme dokumentiert sind.

Aus der Sicht der Programmprüfung wird der Inhalt einer solchen Dokumentation in der Praxis vielfach auf das reine Benutzerhandbuch, die Anleitung zum Einsatz des Verfahrens oder gar auf die erhaltenen Schulungsunterlagen reduziert. Eine Verfahrensdokumentation muss jedoch mehr als die Bedienungsanleitung enthalten.<sup>1</sup>

Das ADV-Verfahren muss vielmehr anhand der Verfahrensdokumentation von einem sachverständigen Dritten hinsichtlich seiner formellen und sachlichen Richtigkeit in angemessener Zeit nachvollziehbar und damit prüfbar sein. Dies bezieht sich sowohl auf die Prüfbarkeit einzelner Geschäftsvorfälle (Einzelprüfung), als auch auf die Prüfbarkeit des Verfahrens als solches (Verfahrens- oder Systemprüfung). Aus der Dokumentation müssen Inhalt, Aufbau und Ablauf des Verfahrens vollständig ersichtlich sein. Nur dann kann ein Dritter beurteilen, ob das ADV-Verfahren auch entsprechend seiner Beschreibung (Dokumentation) angewendet worden ist bzw. eingesetzt wird. Gerade beim Einsatz von Standardsoftware ist dies von besonderer Bedeutung, da i.d.R. der gesamte Funktionsumfang nicht genutzt wird. Sind beispielsweise bestimmte Funktionalitäten nur für einzelne Bundesländer relevant bzw. rechtlich zulässig, so muss dies eindeutig aus der Dokumentation er-

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch die Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS) zusammen mit Schreiben BMF v. 07.11.1995 - IV A 8 - S0316 - 52/95 - im BStBl. I 1995 S. 738 ff. veröffentlicht.

sichtlich sein (pauschale Restebereinigung, Besonderheiten bei der Buchung von Umsatzsteuer usw.).

Die Verfahrensdokumentation ist das Bindeglied zwischen „Mensch“ und „Maschine“. Aus ihr muss deshalb hervorgehen, welche programmierten Kontrollen vorhanden sind, sodass auf dieser Grundlage die ggf. zusätzlich notwendigen organisatorischen Maßnahmen (z.B. Abgleich von Datenbeständen, nachträglich notwendige Stichproben) i.S. eines umfassenden Internen Kontrollsystems festgelegt werden können. In welcher Form hingegen eine Dokumentation vorliegt (ausdruckbares Anwenderhandbuch, Online-Hilfen usw.) ist dabei nicht entscheidend.

Der Umfang der erforderlichen Dokumentation richtet sich nach der Komplexität des DV-Systems (z.B. Anzahl und Größe der Programme, Struktur ihrer Verbindungen untereinander, Nutzung von Tabellen), wobei auch bei komplexen ADV-Verfahren die Verfahrensdokumentation für einen sachverständigen Dritten verständlich sein muss. Dies bedeutet aber nicht, dass beispielsweise ein(e) Sachbearbeiter(in) in der Lage sein muss, die Programmierung anhand der Dokumentationsunterlagen vollständig nachvollziehen zu können. Vielmehr sind die Anforderungen an die einzelnen Dokumentationsunterlagen auf die jeweilige Zielgruppe (Programmierer, DV-Administrator, Anwender usw.) auszurichten.

## **2 Inhalte der Verfahrensdokumentation**

Die Dokumentationsunterlagen müssen folgende Inhalte aufweisen:

1. Beschreibung der sachlogischen und programmtechnischen Lösung,
2. Nachweis der Programmidentität,
3. Nachweis der Integrität der Daten.

Die Beschreibung eines jeden der vorgenannten Bereiche muss den Umfang und die Wirkungsweise des Internen Kontrollsystems erkennbar machen.

### **2.1 Beschreibung der sachlogischen und programmtechnischen Lösung**

Die sachlogische Beschreibung enthält die Darstellung der fachlichen Aufgabe aus der Sicht des Anwenders. Die Beschreibung der programmtechnischen Lösung hat dann zu zeigen, wo und wie die sachlogischen Forderungen im Programm umgesetzt werden. Ta-

bellern, über die Funktionen der Programme beeinflusst werden können, sind wie Programme zu behandeln. Soweit dem Anwender konkrete Handlungen bzw. Verhaltensweisen abverlangt werden, sind diese in konkreten Handlungsanweisungen darzustellen.

Insbesondere müssen folgende Bereiche beschrieben werden:

- Generelle Aufgabenstellung (quasi Soll-Vorgabe für die Programmierung) mit Art und Weise der programmtechnischen Umsetzung (hierzu gehören auch Angaben, welche Bereiche bewusst programmseitig nicht unterstützt werden),
- Anwenderoberflächen für Ein- und Ausgabe (z.B. Beschreibung der Eingabefelder, Maskenausdrucke),
- maschinelle und ggf. zusätzlich erforderliche manuelle Kontrollen (Plausibilitätsprüfungen, Fehler- bzw. Warnmeldungen, notwendige ergänzende organisatorische Maßnahmen),
- Verarbeitungsregeln (z.B. Programmreihenfolge bei Mahnläufen),
- Schlüsselverzeichnisse o.ä.,
- erzeugbare Listen und Ausdrucke mit Angaben zur Art und Weise der Aufbereitung der Verarbeitungsergebnisse (z.B. auch möglicher Dateidownload und Weiterverarbeitung mit sog. Endbenutzerwerkzeugen),
- Datenbestände (auch Datensatzbeschreibung),
- Datenaustausch (z.B. Datenträgeraustausch/Datentransfer zu Banken), Schnittstellen von und zu anderen Systemen (z.B. auch Uploadmöglichkeiten von Tabellenkalkulationsprogrammen).

## **2.2 Programmidentität**

Das eigentliche Programm (z.B. im Quellcode) sowie die sich anschließenden Programmänderungen sind bereits wesentliche Bestandteile der Verfahrensdokumentation. Soweit Programmänderungen nicht maschinell dokumentiert werden, muss zum Nachweis der Programmidentität 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 festgestellt werden kann (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 5 bzw. § 23 Abs. 2 Nr. 5 GemKVO).

Zu beachten ist, dass sich Maßnahmen (z.B. Programmfreigabe, Programmprüfung, zusätzliche manuelle Kontrollen, konkrete Hinweise auf Programmschwächen) auf einen konkreten **Programmstand** (eine Programmversion) beziehen. Dies setzt zwingend voraus, dass der jeweilige Programmstand eindeutig nachvollzogen werden kann und Abweichungen (z.B. auch durch Customizingänderungen) feststellbar sind.

Zum Nachweis der Programmidentität und damit zur Verfahrensdokumentation im weiteren Sinne gehören daneben die präzise Beschreibung des (kassenrechtlichen) Freigabeverfahrens i.S. des § 11 Abs. 1 Nr. 1 bzw. § 23 Abs. 2 Nr. 1 GemKVO mit Regelungen über Freigabekompetenzen, der durchzuführenden Testläufe, der dabei zu verwendenden Daten, Anweisungen für Programmeinsatzkontrollen sowie die Freigabeerklärung (mit Angabe der einzusetzenden Programmversion, des vorgesehenen Einsatzzeitpunkts usw.).

### 2.3 Datenintegrität

Daten werden als integer bezeichnet, wenn die Richtigkeit, Vollständigkeit und Widerspruchsfreiheit der Daten während des Aufbewahrungszeitraums sichergestellt sind. In Einzelnen werden folgende Anforderungen an die Datenhaltung gestellt:

- Übereinstimmung von Daten und der Information, die die Daten abbilden (Datenkonsistenz),
- keine mehrfache Speicherung von Daten, die dieselbe Information abbilden (Datenredundanz, Problem der Datenidentität),
- Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten im Zeitablauf durch Datensicherung.

In der Verfahrensdokumentation sind die notwendigen Maßnahmen zur Wahrung der Datenintegrität nach den Vorgaben des § 11 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 bzw. § 23 Abs. 2 Nrn. 2 bis 5 und 7 GemKVO zu beschreiben. Dazu gehören beispielsweise ein Berechtigungskonzept, Vorgaben zur Umsetzung einer ordnungsgemäßen Datensicherung (z.B. 3-Generationen-Prinzip) und notwendige Maßnahmen bei Fremdwartung.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch IT-Grundschutzkatalog des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), [www.bsi.bund.de](http://www.bsi.bund.de).

### **3 Erstellung der Dokumentation**

Bei erworbenen ADV-Verfahren (sog. Fremdsoftware) werden sowohl der Softwarehersteller, als auch der für den Einsatz bzw. für die Anwendung Verantwortliche, Bestandteile der Dokumentation erstellen müssen. Die allgemeinen systemlogischen Komponenten der Dokumentation (Programmierung, Schnittstellen, Datenspeicherung, Schlüsselverzeichnisse, allgemeine Verfahrensanleitung usw.) sind vom Softwarehersteller zu erbringen. Wohingegen die Beschreibung der individuellen Einsatzbedingungen (umzusetzendes Berechtigungs- bzw. Datensicherungskonzept, konkrete auf die organisatorischen Besonderheiten ausgerichtete ergänzende Verfahrensanleitung usw.) eher durch den Betreiber/Anwender (Rechenzentrum und/oder Gemeinde) erfolgen wird.

Auch wenn die Dokumentation überwiegend vom Softwarehersteller angefertigt wird, ist die Kommune für die Vollständigkeit und den Informationsgehalt der Verfahrensdokumentation verantwortlich. Sie muss deshalb auch dafür sorgen, dass im Bedarfsfall die Teile der Verfahrensdokumentation eingesehen werden können, die nicht ausgehändigt worden sind.