

Abschlussbericht

Empfehlungen zur Erstellung eines IT-Anforderungsprofils

- Stand 29. Juni 2005 -

IT-Anforderungsprofil

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 / Basisfunktionen
 - 3.4 Vertragliche Rahmenbedingungen
 - 3.5 Fachspezifische Softwareanforderungen
- VI. Anhänge**
 - Empfehlungen zur Erstellung eines IT-Anforderungsprofils**
 - 1. Einleitung IT-Anforderungsprofil
 - 2. IT-Anforderungsprofil

IT-Anforderungsprofil

I. Sitzungen der Projektgruppe

Die Arbeitssitzungen der Projektgruppe fanden am

- 01. Dezember 2004,
- 08. Dezember 2004,
- 16. Dezember 2004 und am
- 22. Dezember 2004

in Mainz statt.

II. Teilnehmer an den Projektgruppensitzungen

An den Projektgruppensitzungen haben - zum Teil nur zeitweise - teilgenommen:

Projektgruppenmitglieder:

- Herr Andreas Wagenführer Ministerium des Innern und für Sport
- Herr Lothar Becksmann Kreisverwaltung Donnersbergkreis
- Frau Sabrina Günder Stadtverwaltung Kaiserslautern
- Herr Andreas Heck Stadtverwaltung Speyer
- Herr Norbert Klingele Verbandsgemeindeverwaltung St. Goar-Oberwesel
- Herr Wolfgang Lang Verbandsgemeindeverwaltung Wöllstein
- Herr Manfred Mohr Stadtverwaltung Koblenz
- Herr Achim Schmidt Verbandsgemeindekasse Ramstein-Miesenbach,
Fachverband der Kommunalkassenverwalter e.V.
- Herr Wolfgang Schorsch Stadtverwaltung Mainz

Projektbetreuung:

- Herr Harald Breitenbach Mittelrheinische Treuhand GmbH
- Herr Heinz Deisenroth Mittelrheinische Treuhand GmbH
- Herr Thomas Stephan Mittelrheinische Treuhand GmbH
- Frau Angelika Wenger Mittelrheinische Treuhand GmbH

III. Aufgabe der Projektgruppe

Aufgabe der Projektgruppe war die Erstellung eines allgemeinen EDV-Pflichtenheftes, das die besonderen Anforderungen an eine Hard- und Software berücksichtigt, die mit dem neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen auf die Gemeinden und Gemeindeverbände zukommen.

IV. Ziel der Arbeit der Projektgruppe

Mit der Einführung des doppelten Haushalts- und Rechnungswesens sind die in den Gemeinden eingesetzten EDV-Systeme daraufhin zu überprüfen, ob sie die Anforderungen, die das neue Haushaltsrecht an ein Rechnungswesen stellt, erfüllen können. Das von der Projektgruppe zu erstellende Pflichtenheft sollte für Landkreise, Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände eine Arbeitshilfe sein, die sie der Erstellung eines eigenen Pflichtenheftes zugrunde legen können, in dem örtliche Gegebenheiten und Besonderheiten zusätzlich zu berücksichtigen sind.

V. Zusammengefasste Arbeitsergebnisse

1. Einleitung

Die Projektgruppe trug ursprünglich den Titel „EDV, Empfehlungen zur Erstellung eines Pflichtenheftes“. Die Projektgruppenmitglieder sprachen sich für eine Umbenennung der Projektgruppe in „Empfehlungen zur Erstellung eines IT-Anforderungsprofils“ aus. Die Bezeichnung „EDV“ wurde als veraltet und nicht mehr zeitgemäß angesehen; sie wurde deshalb durch „IT“ ersetzt. Vor Beginn der eigentlichen Projektarbeit wurde deren Aufgabenprofil kritisch diskutiert. Die Projektgruppenmitglieder vertraten einstimmig die Auffassung, dass es nicht die Arbeit einer Projektgruppe sein kann, ein Pflichtenheft zu erstellen, das alle örtlichen Besonderheiten der Gemeinden berücksichtigt und ohne weitere Bearbeitung an die IT-Anbieter weitergegeben werden kann. Die Aufgabe der Projektgruppe wurde daher dahin gehend konkretisiert, dass Anforderungen an die Hard- und Software in einem Anforderungsprofil definiert werden sollten, das dann von der Kommune bei der Erstellung ihres eigenen auf ihre Bedürfnisse ausgerichteten Pflichtenheftes als Arbeitshilfe herangezogen werden könnte. Aus diesem Grund wurde der Begriff „Pflichtenheft“ im Arbeitstitel ersetzt durch den Begriff „Anforderungsprofil“. In dem Anforderungsprofil benannte Anforderungen, die von der Gemeinde nicht nachgefragt werden, sind zu streichen und nicht formulierte Anforderungen sind zu ergänzen. Letztendlich sind die Anforderungen von der einzelnen Gemeinde zu werten und mit Prioritäten zu versehen. Auch dies kann von der Projektgruppe nicht normiert vorgegeben werden.

In die Projektarbeit wurden auch Softwareanbieter einbezogen, soweit diese Erfahrungen mit der Doppik in anderen Bundesländern hatten oder zumindest Konzepte für ein doppeltes Drei-Komponenten-Rechnungswesen vorstellen konnten. Da die gesetzlichen Vorschriften an ein doppeltes Haushalts- und Rechnungswesen bis zum Abschluss der Projektarbeit noch nicht abschließen bekannt waren, konnte auch noch keine fertige Softwarelösung vorgestellt werden,

die die Vorschriften der geänderten GemO und der neugefassten GemHVO vollumfänglich berücksichtigt hätte.

Wir danken an dieser Stelle allen Softwareanbietern, die uns durch ihre Informationen wertvolle Hinweise für die Erstellung des Anforderungsprofils geben konnten.

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

Bei der Erstellung des Anforderungsprofils wurden schwerpunktmäßig die Anforderungen des neuen Haushaltsrechts an ein kommunales Haushalts- und Rechnungswesen berücksichtigt.

Gegenstand der Projektarbeit war nicht die kritische Würdigung der Ergänzenden Vertragsbedingungen für die Beschaffung von Informationstechnik (www.evb-it.de), die nach übereinstimmender Auffassung der Projektgruppenmitglieder den ggf. anstehenden Vertragsabschlüssen im IT-Bereich grundsätzlich zugrunde gelegt werden sollten.

2. Rechtsgrundlagen

§ 107 GemO, Übertragung von Kassengeschäften, Automation

„(2) Werden die Kassengeschäfte oder das Rechnungswesen ganz oder zum Teil automatisiert, sind die Programme vor ihrer Anwendung zu prüfen. Bei zentral ausgearbeiteten Programmen kann das fachlich zuständige Ministerium die Stelle bestimmen, die für die Prüfung nach Satz 1 zuständig ist.“

§ 27 Zweck der Buchführung, Buchführungspflicht

„(1) Die Buchführung hat:

1. die Aufstellung des Jahresabschlusses und die Durchführung des Planvergleichs 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.“

§ 28 GemHVO - 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 der Haushaltsgliederung, nach dem vom fachlich zuständigen Ministerium bekannt gegebenen Produktplan, 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 vierteljährlich auf die Sachkonten der Finanzbuchhaltung zu übernehmen. Die Bürgermeisterin oder 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 müssen vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet vorgenommen werden. Die Bedeutung von verwendeten Abkürzungen, Ziffern, Buchstaben oder Symbolen muss im Einzelfall eindeutig festgelegt sein.
- (7) Eine Eintragung oder eine Aufzeichnung in den Büchern 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, zu Grunde zu legen (begründende Unterlagen). Die Buchungsbelege müssen Hinweise enthalten, die eine Verbindung zu den Eintragungen in den Büchern herstellen.
- (9) Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung 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) Bei der Buchführung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung (DV-Buchführung) muss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme sichergestellt werden, dass:

1. geeignete, fachlich geprüfte Programme eingesetzt werden; sie müssen dokumentiert und zur Anwendung freigegeben sein;
2. die Daten vollständig und richtig erfasst, eingegeben, verarbeitet und ausgegeben werden,
3. nachvollziehbar dokumentiert ist, wer, wann, welche Daten eingegeben oder verändert hat,
4. in das automatisierte Verfahren nicht unbefugt eingegriffen werden kann,
5. die gespeicherten Daten nicht verloren gehen und nicht unbefugt verändert werden können,
6. die gespeicherten Daten bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen der Bücher jederzeit in angemessener Frist lesbar und maschinell auswertbar sind,
7. Berichtigungen der Bücher protokolliert und die Protokolle wie Belege aufbewahrt werden,
8. elektronische Signaturen mindestens während der Dauer der Aufbewahrungsfristen nachprüfbar sind,
9. die Unterlagen, die für den Nachweis der richtigen und vollständigen Ermittlung der Ansprüche oder Zahlungsverpflichtungen sowie für die ordnungsgemäße Abwicklung der Buchführung und des Zahlungsverkehrs erforderlich sind, einschließlich eines Verzeichnisses über den Aufbau der Datensätze und die Dokumentation der eingesetzten Programme und Verfahren bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist verfügbar bleiben,
10. die Verwaltung von Informationssystemen und automatisierten Verfahren von der fachlichen Sachbearbeitung und der Erledigung von Aufgaben der Finanzbuchhaltung verantwortlich abgegrenzt wird.

(11) Der Buchführung sind der vom fachlich zuständigen Ministerium bekannt gegebene Kontenrahmen und Kontenrahmenplan zu Grunde 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 Informationen

Die einzelnen Anforderungen wurden fünf Abschnitten zugeordnet: Allgemeine Informationen, Technische Anforderungen / Datenzugriff, Systemverwaltung / Basisfunktionen, Vertragliche Rahmenbedingungen, Fachspezifische Softwareanforderungen. Im Folgenden werden auszugsweise Erläuterungen zu den benannten Anforderungen gemacht.

Im ersten Kapitel werden allgemeine Informationen zum Softwareunternehmen gesammelt und deren grundsätzliche Arbeitsweise hinterfragt. Die Angaben zu Hintergrund, Größe und Aufbau des Softwareunternehmens dienen der Orientierung bei der Suche nach geeigneten Softwareunternehmen in angemessener Größe und mit der gewünschten Erfahrung. Sofern auf eine regelmäßige, persönliche Betreuung vor Ort Wert gelegt wird, sollte die Niederlassung bzw. Serviceeinrichtung nicht zu weit entfernt sein. Die Organisation des Support ist gerade bei der Einführung einer neuen Software von großer Bedeutung. Die Benennung von Referenzkommunen in der Größenklasse der Einsatzkommune, kann ein Anzeichen für eine Funktionsfähigkeit der Finanzsoftware sein. Auf eine direkte Kontaktaufnahme mit den Referenzkommunen sollte nicht verzichtet werden. Eine Kommune kann nur dann Referenzkommune sein, wenn dort bereits Erfahrungen mit dem Einsatz der einzusetzenden Software gesammelt wurden.

In den einzelnen Bundesländern wird das kommunale Haushaltsrecht nach den Regeln der doppelten Buchführung nicht einheitlich gestaltet. Es sollte sichergestellt sein, dass bei der Entwicklung der Finanzsoftware die für Rheinland-Pfalz geltenden Regelungen beachtet werden. Daher sollten Angaben zu den Personen der Fachbereiche gemacht werden und wie sich die entsprechenden Mitarbeiter über Neuerungen informieren bzw. in aktuellen Entwicklungen geschult werden.

Die Installation eines Testmandanten bzw. Testsystems dient einerseits der Überprüfung der Funktionsfähigkeit der Software anhand ausgewählter Geschäftsvorfälle. Andererseits sollte gewährleistet sein, dass ein Testsystem für die Schulung der Mitarbeiter zur Verfügung steht, bevor diese im Echtbetrieb arbeiten. Zusätzlich besteht die Möglichkeit anhand eines voll lauffähigen Testmandanten, die gewünschten Datenübernahmen aus anderen Softwaremodulen zu überprüfen.

Zertifizierung und Testate für eine Finanzsoftware zählen zu den wesentlichen Anforderungen an eine Software. Bis zum Zeitpunkt der letzten Überarbeitung des Anforderungsprofils konnten noch keine abschließenden Aussagen vom Innenministerium getroffen werden, welche Anforderungen von Seiten der Gesetzgebung diesbezüglich an eine Finanzsoftware in Rheinland-Pfalz gestellt werden. Grundsätzlich sollte eine Finanzsoftware von einer unabhängigen Stelle geprüft und zertifiziert sein. Spätestens mit der Umstellung auf den Echtbetrieb sollten diese Nachweise vorliegen.

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 vorn-

herein 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.

3.2. Technische Anforderungen / Datenzugriff

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

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; kann die bereits vorhandene Ausstattung weiterhin verwendet werden bzw. welche Datenbanksysteme können verwendet oder empfohlen werden?

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 preisgünstigeren 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 Kommune 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 sollte mit den Bedürfnissen der Gemeinde abgestimmt werden. Die Rechtsbeziehung zwischen Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz unterscheidet sich von der anderer Bundesländer. Die rechtliche Eigenständigkeit der Ortsgemeinden sollte in dem Rechnungslegungssystem Berücksichtigung finden.

In der Verbandsgemeinde wird eine Einheitskasse für die Verbandsgemeinde, ggf. ihr Sondervermögen und die verbandsangehörigen Ortsgemeinden und deren Sondervermögen geführt. Für die Bediensteten der Verbandsgemeindekasse kann es eine Arbeitserleichterung sein, wenn mehrere Mandanten ggf. in mehreren Programmbereichen parallel bearbeitet werden können.

Zur Reduzierung des IT- und des Arbeitsaufwands im laufenden Rechnungswesen sollten Voreinstellungen (z.B. Produktplan, Kontenplan) der Verbandsgemeinde, soweit dies sinnvoll ist, von den angeschlossenen Ortsgemeinden übernommen werden können.

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 / Kommunalen Bereich 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 heruntergeladen 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 letzt-

endlich 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 rheinland-pfälzischen Bedürfnisse 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. 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 Kommune 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. Kernaufgabe der Projektgruppe war daher die Zusammenstellung der fachspezifischen Softwareanforderungen. Die Funktionalitäten herkömmlicher Buchhaltungsprogramme, wie sie in der freien Wirtschaft Verwendung 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.

Drei-Komponentensystem

Das Drei-Komponentensystem (Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung) ist das Fundament einer doppelten Finanzbuchhaltung. Die Projektgruppenmitglieder haben empfohlen, zu Beginn des Umstellungsprozesses im Wesentlichen eine zentrale Buchhaltung einzurichten. Die Arbeit mit den Buchungsverfahren des Drei-Komponentensystems 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.

Verbandsgemeindefunktionalität

Innerhalb einer Verbandsgemeinde wird eine Einheitskasse geführt, über die die Zahlungsvorgänge der Verbandsgemeinde und ihrer Sondervermögen sowie der Ortsgemeinden und ihrer Sondervermögen abgewickelt werden. Die Zahlungen, die für Bereiche außerhalb des Kernhaushalts der Verbandsgemeinde abgewickelt werden, werden auf Verrechnungskonten in der Buchhaltung der Verbandsgemeinde sowie in der jeweiligen Buchhaltung der ausgegliederten Bereiche oder der Ortsgemeinden gebucht. Zur Verminderung des Buchungsaufwands und der Reduzierung von Abstimmungsarbeiten sollte ein automatisiertes Durchbuchen von der Buchhaltung der Verbandsgemeinde in die Buchhaltung der Mandanten erfolgen können. Ferner sollte die Software die Führung eines einheitlichen Debitoren- und Kreditorenbestands für alle in der Einheitskasse zusammengeschlossenen Einheiten zulassen, um den Zahlungsverkehr und insbesondere den Beitreibungsaufwand zu reduzieren. Dennoch müssen die offenen Posten in der Buchhaltung der einzelnen Einheiten ausgewiesen werden können.

Veranlagung

Die Veranlagung der Entgelte, Steuern und Abgaben sowie die Verwaltung der Forderungen wird 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 Wünsche der Kommune zu den Schnittstellen und den automatisierten Datenübernahmen zu beschreiben. Im Anforderungsprofil wird der Anbieter explizit gebeten, die Art der Erfassung von Zinsen (einschließlich der Gewerbesteuvollverzinsung) und Säumniszuschlägen, Verwarn-, Buß- und Zwangsgeldern sowie des Kostenersatzes zu beschreiben; diese sind in den Jahresabschluss ggf. aus einer Nebenbuchhaltung zu übernehmen.

Bescheiderstellung

Die Frage nach einer „bestands- und ereignisabhängigen“ Bescheiderstellung berücksichtigt die Erfahrungen einiger Projektgruppenmitglieder. Danach ist es bei einigen bisher angewandten Programmen nur möglich, einen regelmäßigen Bescheidversand maschinell auszuführen (bestandsabhängige Bescheiderstellung), jedoch der maschinelle Versand eines einmaligen Bescheides aufgrund eines einmaligen Ereignisses (ereignisabhängige Bescheiderstellung) mit dem gleichen Personenkonto ist nicht möglich. Zur künftigen Vermeidung dieses Mangels wurde eine entsprechende Forderung in das Anforderungsprofil übernommen.

Handelt es sich bei einem steuer- oder abgabepflichtigen Objekt um Gemeinschaftseigentum, so sollten mehrere Bescheidempfänger und mehrere Zahlungspflichtige im System hinterlegt werden. 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 mit 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 Einsparpotential u.a. hinsichtlich des Druck-, des Papier-, des 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

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 der einem Bürger zuzuordnenden Daten über alle Ortsgemeinden innerhalb einer Verbandsgemeinde. In einem Bürgerkonto werden alle Beziehungen zwischen der Verbandsgemeinde und den verbandsangehörigen Ortsgemeinden einerseits und dem Bürger andererseits vollständig dargestellt. 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 zu vorzuhalten sind. Die Software sollte alle zulässigen Abschreibungsmethoden vorhalten und zudem in der Lage sein, die Abschreibung auch tages- bzw. monatsaktuell zu berechnen. Anhand einer Vorschaurechnung sollte die Entwicklung des Buchwertes eines Vermögensgegenstandes sowie der Abschreibungen in zukünftigen Haushaltsjahren simuliert werden können. Der Anlagennachweis sollte nach den Erfordernissen der GemHVO 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 externer entsprechender Programme unterstützen. 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 Teilhaushalten, die Istwerte mit den Teilrechnungen zwangsweise abgestimmt sein. 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, Bauzeit- zinsen zu berechnen. Größere Maßnahmen werden regelmäßig durch einzelne Teilaufträge er- bracht. Mittels hierarchischer Auftragskonten (Haupt- und Unterkonten) können mehrere Teilauf- träge unter einer Maßnahme verwaltet werden. Aus einem Auftrag sollten mehrere Vermögens- gegenstände bzw. aus mehreren Aufträgen sollte ein Vermögensgegenstand 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 Kommune eingerichtet werden können. Da § 12 GemHVO keine detaillierten Regelungen zur Wahl oder Ausgestaltung einer Kosten- und Leistungsrech- nung vorsieht, sollte das System nach den Bedürfnissen der Kommune ausgerichtet werden können. Die Einrichtung der Kosten- und Leistungsrechnung sollte in jeder Implementierungs- phase der Software möglich sein.

Haushaltsplan

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

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

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

Einige Funktionalitäten an eine Haushaltsplanerstellung waren bereits im kameralistischen Rechnungswesen zu beachten. Die Erstellung des Haushaltsplans verläuft in mehreren Stufen in den verschiedenen Abteilungen. Durch eine Versionierung können die Planungsphasen von-

einander 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 Beamtenbesoldung 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 Land Rheinland-Pfalz wird hierzu noch Vorschläge unterbreiten.

Abschlüsse sonstiger Bereiche

Sofern von Seiten der Gemeinde ein Bedarf besteht, sollte die Software Abschlüsse für Betriebe gewerblicher Art, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften und sonstige Bereiche erstellen können. Zumindest sollte die Möglichkeit zur Erstellung eines Gesamtabschlusses (Konzernabschluss) bestehen, der ab dem Haushaltsjahr 2013 verpflichtend zu erstellen ist.

Parallelbetrieb von Kameralistik und Kommunalen Doppik

Ein Parallelbetrieb von Kameralistik und Kommunalen Doppik innerhalb einer Gemeinde ist rechtlich nicht zulässig. Darüber hinaus sieht § 1 des Einführungsgesetzes zur Kommunalen Doppik vor, dass eine Umstellung auf das neue kommunale Haushaltsrecht innerhalb einer Einheitskasse nur einheitlich erfolgen kann. Sollte sich die Verwaltung dennoch für einen Übergangszeitraum zu einem dualen System entscheiden, dann ist zu gewährleisten, dass für Zwecke der kommunalen Rechnungslegung der Bereich mit einem doppelischen Rechnungswesen zusätzlich einen kameralen Abschluss erstellen muss. Da die Bilanzierungsgrundsätze, u.a. die Abgrenzung zwischen Investitionen und Unterhaltungsaufwand, sich im kameralen System erheblich von denen im doppelischen System unterscheiden, rät die Projektgruppe den Kommunen, Softwarelösungen, die mit Eingaben nach den kameralistischen Grundsätzen arbeiten und diese in ein doppelisches Rechnungswesen durch einen Anpassungsbedarf umwandeln, eingehend dahingehend zu überprüfen, ob auch die doppelischen Bilanzierungsgrundsätze beachtet werden können.

Im letzten kameralen Haushaltsjahr muss sowohl eine kameralistische Jahresrechnung als auch ein doppelischer Haushalt für das folgende Haushaltsjahr aufgestellt werden. Eine Softwarelösung, die beides möglich macht und auf eine doppelte Datenerfassung verzichtet, kann für den Übergangszeitraum vorteilhaft sein.

Statistik

Notwendige Daten der Finanz- und der Sozialstatistik müssen zukünftig in elektronischer Form an das statistische Landesamt übermittelt werden; eine entsprechende Funktion sollte die Software berücksichtigen.
