

Häufig gestellte Fragen zur Zulassung von Fachverfahren FAQ-Liste

Stand: 27.01.2021

Gemäß § 94 Absatz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) dürfen für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft nur Fachprogramme verwendet werden, die von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) zugelassen sind.

Grundsätzliches

Die gpaNRW übernimmt die Zulassung der Fachprogramme nach § 94 Abs. 2 GO NRW. Eine Zulassungspflicht nach § 94 Absatz 2 GO NRW ergibt sich in erster Linie bei Fachverfahren die im Kern der Ausführung der Geschäfte des kommunalen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens nach den Regeln des doppelischen Finanzwesens dienen. Dies bedeutet, dass eine Zulassungspflicht vorliegt, sobald ein für den Bereich „Kämmerei“/zentrale Finanzverwaltung vorgesehenes Fachverfahren eines der folgenden fachlichen Prüfmodule - ggfs. auch nur in Teilen – berührt: Haushaltsplanung, Haushaltsbewirtschaftung, Buchführung, Zahlungsabwicklung (Kasse), Forderungs- und Vollziehungswesen, Jahresabschluss/Bilanz, Anlagenbuchhaltung. Es kommt dabei nicht darauf an, ob Funktionen eines Fachverfahrens tatsächlich genutzt werden, sondern dass es diese Funktionen bietet.

Nicht zulassungspflichtig im Sinne des § 94 Absatz 2 GO NRW sind Fachverfahren, bei denen die Abwicklung einer Fachaufgabe im Vordergrund steht (auch wenn hier Gebührenbescheide erstellt oder Beträge verwaltet werden). Hierzu zählen z. B. Fachverfahren zur Personalbewirtschaftung, Sozialhilfeverwaltung, (Musik-)Schulverwaltung, Ordnungswidrigkeiten, Barkassensysteme etc. – auch wenn hier, aus fachlicher Sicht, z. B. Gebührenbescheide, Quittungsbelege o. ä. erstellt werden.

Welche Fachverfahren fallen unter die Zulassungspflicht?

Die o. g. Regelung tritt zum 01.01.2021 in Kraft und bezieht sich in erster Linie auf Fachverfahren die im Kern der automatisierten Ausführung der Geschäfte des kommunalen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens nach den Regeln des doppelischen Finanzwesens dienen.

Unter der „automatisierten Ausführung“ ist die heute standardmäßige Durchführung der Prozesse in einer typischen kommunalen Finanzabteilung / Kämmerei mit Hilfe von DV-Fachverfahren gemeint. Diese Prozesse reichen dabei üblicherweise von der Planung und Bewirtschaftung des eigentlichen Haushaltes über die Zahlungsabwicklung bis hin zur Vollstreckung einer Forderung.

Hierfür gibt es mittlerweile ein vielfältiges Angebot von Fachverfahren, von vollumfänglichen Software-Lösungen zur kompletten Bewirtschaftung (inkl. Berichtswesen und Controllingtools) bis hin zur hochspezialisierten Fachanwendung, die lediglich einen bestimmten Teilbereich abbildet.

Aufgrund dieser vielfältigen Lösungsansätze soll nun zumindest für den typischen Bereich der kommunalen Finanzabteilungen / „Kämmereien“ sichergestellt werden, dass Fachverfahren, die für diesen Bereich der Kommunalverwaltung vorgesehen sind, die geltenden Normen und gesetzlichen Grundlagen des NRW-Haushaltsrechtes einhalten und umsetzen können.

Dem Gedanken folgend fallen alle Fachverfahren oder deren Module in ihrem üblichen Auslieferungszustand unter die Zulassungspflicht des § 94 Absatz 2 GO NRW, die hauptsächlich den 8. Teil der GO NRW abdecken. Hierzu zählen:

- Haushaltsplanung
- Haushaltsbewirtschaftung
- Buchführung
- Zahlungsabwicklung (Kasse)
- Forderungs- und Vollziehungswesen
- Jahresabschluss/Bilanz
- Anlagenbuchhaltung

Nicht zulassungspflichtig im Sinne des § 94 Absatz 2 GO NRW sind dagegen Fachverfahren, bei denen die Abwicklung einer Fachaufgabe im Vordergrund steht. Hierzu zählen z. B. Fachverfahren zur Personalbewirtschaftung, Sozialhilfeverwaltung, Schulverwaltung etc.

Weiterhin unterliegen Fachverfahren für Barkassen, Handvorschusskassen, Gebührenkassen o. ä., bei denen die Abwicklung, Quittierung, Übermittlung der Einnahmen (Gebühren, Abgaben, Entgelte usw.) einer Fachaufgabe im Zentrum steht, nicht der Zulassungspflicht nach § 94 Absatz 2 GO NRW.

Auch Fachverfahren, die Prozesse aus anderen Teilen der GO NRW unterstützen, fallen nicht unter die Zulassungspflicht (z. B. Thematik „kommunaler Gesamtabschluss, geregelt im 12. Teil der GO NRW).

In Zweifelsfällen entscheidet die gpaNRW auf konkrete Nachfrage über die Zulassungspflicht einer Fachanwendung.

Wer ist von der Zulassungspflicht betroffen?

Unter die Regelung des § 94 Absatz 2 GO NRW fallen insbesondere folgende Körperschaften im Land NRW:

- die Verwaltungen der Gemeinden, Städte und Kreise sowie der Städteregion Aachen,
- der Landschaftsverband Rheinland (LVR) sowie der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL),
- der Regionalverband Ruhr (RVR),
- der Landesverband Lippe (LVL) und
- die kommunalen Zweckverbände im Sinne des GkG NRW.

Diese Körperschaften müssen künftig sicherstellen, dass sie für die automatisierte Ausführung der Geschäfte ihrer kommunalen Haushaltswirtschaft nur Fachverfahren verwendet werden, die von der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen zugelassen sind.

Ein Nachweis über den Einsatz eines zugelassenen Fachverfahrens kann z. B. in Form eines Zulassungs- Bescheinigung der gpaNRW erfolgen, welches der Hersteller des Fachverfahrens der Körperschaft zur Verfügung stellt.

Auf den Seiten der gpaNRW werden zukünftig Übersichten über die laufenden und abgeschlossenen Zulassungsverfahren gepflegt. Dort können die jeweiligen Sachstände eingesehen werden.

Was bedeutet „vorläufige Zulassung“?

Um den Kommunen in NRW, die bereits ein zulassungspflichtiges Verfahren einsetzen, den kontinuierlichen Weiterbetrieb (über den 01.01.2021 hinaus) zu ermöglichen, können durch die gpaNRW vorläufige Zulassungen ausgesprochen werden.

Die vorläufige Zulassung ist immer Teil des ordentlichen Zulassungsverfahrens. Sie kann nicht separat beantragt werden. Dabei werden, nach Eingang des grundsätzlichen Zulassungsantrags durch den Hersteller, im Rahmen einer kursorischen Prüfung ausgewählte Kriterien der „Verwaltungsvorschrift zur Zulassung von Fachverfahren zur automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft nach § 94 Absatz 2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen“ betrachtet, die einen Einsatz in bzw. Nutzung durch Kommunen hinreichend rechtssicher erscheinen lassen. Das eigentliche Zulassungsverfahren schließt sich an.

Wer ist Antragsteller?

Das Zulassungsverfahren wird durch einen Antrag des Herstellers des Fachverfahrens eröffnet. Als Hersteller gilt, wer befugt ist, so in die Struktur des Fachverfahrens eingreifen zu dürfen, dass die geforderten Kriterien erfüllt werden können.

In Einzelfällen kann dies auch eine der o. g. Körperschaften sein.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Fachverfahren in seinem Auslieferungszustand (noch) nicht für den Einsatz in der kommunalen Haushaltswirtschaft geeignet ist (weil es grundsätzlich z. B. für einen Einsatz nach privatrechtlichem Handelsrecht programmiert wurde).

Dies ist z. B. bei Lösungen der Fall, bei denen zunächst ein umfassender Programmieraufwand notwendig ist, um das Fachverfahren grundsätzlich für den Einsatz nach den Vorgaben des NKF- NRW vorzubereiten oder wenn nach eigenen Vorgaben auf der Grundlage des Fachverfahrens, neue und eigenständige Module entwickelt werden sollen.

Soweit solche grundsätzlichen Eingriffe in den Auslieferungszustand eines Fachverfahrens durch eine öffentliche Körperschaft vorgenommen oder beauftragt werden, gelten die so neu geschaffenen Funktionalitäten bzw. Module als zulassungspflichtig und die Kommune als antragspflichtig.

Der Umfang der Zulassungsprüfung für derartige Umsetzungen wird auf den fachlichen Teil dieser Eigenentwicklungen begrenzt. Außerdem können die bestehenden Prüfungsergebnisse der örtlichen Rechnungsprüfung mitberücksichtigt werden, um weitere Reduzierungen des Prüfungsumfangs durch die gpaNRW zu erreichen.

Hiervon zu unterscheiden ist das darüber hinaus auf Ebene der örtlichen Verwaltungen oftmals praktizierte „Customizing“. Hierbei werden in einem bereits für den Einsatz in der kommunalen Haushaltswirtschaft geeigneten Fachverfahren, individuelle Anpassungen durch Konfiguration und Parametrisierung (z. B. in Bezug auf konkrete Nutzerrechte) vorgenommen. Diese Anpassungen unterliegen nicht der Zulassungspflicht nach § 94 Absatz 2 GO NRW, sondern den Anforderungen an den Einsatz vor Ort, die gemäß §§ 104 GO NRW, 28 Abs. 5 KomHVO NRW in den Aufgabenbereich der örtlichen Prüfung fallen.

Was ist Gegenstand der Zulassungsprüfung?

Ziel der Zulassungsprüfung ist ein Nachweis, dass das Fachverfahren grundsätzlich in seinem üblichen Auslieferungszustand unter sonst gleichen Bedingungen, geeignet ist, in die Anforderungen der kommunalen Haushaltswirtschaft zu erfüllen.

Hierzu wird jedes Fachverfahren nach „allgemeinen Anforderungen“ geprüft. In bestimmten Bereichen (s. o.) werden zusätzlich konkretere Anforderungen aus dem Bereich des doppelten Haushaltsrechts NRW betrachtet.

Die einzelnen Anforderungen sind als objektive Kriterien verfasst und in Prüfhandbüchern niedergelegt. Diese Prüfhandbücher werden von der gpaNRW im Benehmen mit dem zuständigen Ministerium für Kommunales als Verwaltungsvorschrift veröffentlicht.

Die durch die gpaNRW ausgesprochene Zulassung eines Fachverfahrens ist zeitlich begrenzt und muss regelmäßig, spätestens bei wesentlichen Änderungen im Fachverfahren, erneuert werden. Auch die Änderungen von rechtlichen Grundlagen (z. B. in Bereichen der KomHVO) kann zu einer erneuten Zulassungsprüfung führen. Das Ergebnis der Zulassungsprüfung sowie die Fristen werden durch die gpaNRW veröffentlicht.

Wer trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens?

Die Prüfung und Zulassung der Fachverfahren durch die gpaNRW ist gebührenpflichtig.

Die grundsätzliche Gebühr für die Zulassungsprüfung basiert auf der einschlägigen Verwaltungsgebührensatzung der gpaNRW (s. unten) und richtet sich nach dem jeweiligen Prüfungsumfang. Die Dauer der jeweiligen Prüfung ist maßgeblich abhängig vom Umfang und Einsatzgebiet des Fachverfahrens (bzw. den einzelnen zulassungspflichtigen Modulen). Gegebenenfalls können Zertifikate Dritter anerkannt werden; dies kann im Einzelfall den Umfang der Prüfung reduzieren. Die Gebühren des Zulassungsverfahrens sind durch den Antragsteller zu tragen.

Wie lange dauert ein Zulassungsverfahren und wie hoch sind die Kosten?

Als Anstalt des öffentlichen Rechts unterliegt die Arbeit der gpaNRW bestimmten Rahmenbedingungen. Hierzu zählen u. a. das Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz (GPAG) sowie die jeweils aktuelle Verwaltungsgebührensatzung. Letztere regelt auch die Gebühr für die Zulassungsverfahren nach § 94 Absatz 2 GO NRW. Die aktuelle Verwaltungsgebührensatzung finden Sie hier: https://gpanrw.de/media/1608730950_verwaltungsgebuehrensatzung_2021.pdf. Sie wurde durch den Verwaltungsrat der gpaNRW beschlossen und am 23. Dezember 2020 bekannt gemacht.

Die konkrete Höhe der für ein Zulassungsverfahren anzusetzenden Gebühren bemisst sich nach der Dauer der tatsächlichen Prüfung. Aufgrund der Vielzahl der unterschiedlichen Fachverfahren und deren jeweiligen Ausprägungen kann daher an dieser Stelle kein pauschaler Betrag benannt werden. Zudem können unter Umständen bereits bestehende, aktuelle Zertifikate anderer öffentlicher Institutionen (z. B. der SAKD oder des TÜV-IT/OKKSA) aufwandsmindernd auswirken, da hinsichtlich bestimmter Kriterien bereits auf Prüferkenntnisse aufgebaut werden könnte.

Welche Gültigkeit ist für eine Zulassung vorgesehen?

Es ist eine maximale Gültigkeitsdauer von fünf Jahren vorgesehen. Diese wird vermutlich nur für Nischenprodukte bzw. Eigenentwicklungen relevant sein. Die Updatezyklen von Fachprogrammen sind in der Regel kürzer als der vorgesehene Gültigkeitszeitraum. Im Rahmen von z. B. Updates ist eine (Folge-)Prüfung des Fachverfahrens durch die gpaNRW vorgesehen.

Welche Aufgaben haben die Institutionen der örtlichen Rechnungsprüfung ab dem 01.01.2021?

Die bestehenden Regelungen nach §§ 104 GO NRW, 32 Absatz 2 Nr. 2 KomHVO sowie die weiteren, u. a. durch den Landesgesetzgeber sowie durch örtliche Regelungen festgelegten Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter in Bezug auf die „Programmprüfung“ bleiben unberührt.

Während die „Zulassungsprüfung“ durch die gpaNRW prüft, „ob“ ein Fachverfahren grundsätzlich den Anforderungen des geltenden Landeshaushaltsrechts und weiterer allgemeiner Anforderungen entspricht, obliegt die Prüfung des „wie“ (ein Fachverfahren vor Ort eingesetzt wird) nach wie vor der örtlichen Rechnungsprüfung. Dabei sind die von der gpaNRW zugelassenen Fachverfahren und Programme – wie bisher auch - vor ihrer tatsächlichen Anwendung in der Kommune durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt zu prüfen und gemäß § 32 Absatz 2 Ziffer 2.1 KomHVO entsprechend der örtlichen Regelungen freizugeben.

Den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern bleibt es dabei unbenommen, bei der Begutachtung der anwenderindividuellen Anforderungen und Einstellungen der Verwaltung auf die Ergebnisse der Zulassungsprüfung durch die gpaNRW aufzubauen.

Welche Regelungen gelten für Fachverfahren, die bereits im Einsatz sind?

Die Pflicht, nur zugelassene Fachverfahren einzusetzen – und damit eine entsprechende Zulassungsbescheinigung vorweisen zu müssen – gilt ab dem 01.01.2021. Um den Betrieb in den Verwaltungen aufrecht zu erhalten, die ein noch nicht durch die gpaNRW zertifiziertes Fachverfahren einsetzen, sind „vorläufige Zulassungen“ möglich. Diese umfassen ausgewählte Aspekte der vollumfänglichen Zulassungsprüfung. Damit kann ein Mindeststandard nachgewiesen werden, um den Betrieb des zulassungspflichtigen Fachverfahrens bis zum Abschluss der vollständigen Zulassungsprüfung zu ermöglichen.

Aus Sicht der Kommunen ist zudem interessant, welche Regelungen für jene zulassungspflichtigen Fachverfahren bestehen, die absehbar durch ein anderes Fachverfahren abgelöst werden. Dies kann ein Nachfolgeprodukt sein oder auch ein gänzlich anderes Fachverfahren.

Aus Sicht der gpaNRW ändert dieser Umstand zunächst nichts an dem grundsätzlichen Zulassungserfordernis nach § 94 Absatz 2 GO NRW, wenn es sich um ein zulassungspflichtiges Fachverfahren handelt, welches zum 01.01.2021 zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzt wird. Je nach Sachverhalt hat die gpaNRW hier die Möglichkeit, z. B. mit dem Instrument der vorläufigen Zulassung, dies mit dem jeweiligen Antragsteller im Sinne eines durchgängigen Betriebes in den evtl. betroffenen Verwaltungen zu lösen.

Welche Besonderheiten gelten in Bezug auf „Schnittstellen“?

Im Zusammenhang mit der Zulassung von Fachverfahren nach § 94 Absatz 2 GO NRW durch die gpaNRW gilt folgende Prämisse: Schnittstellen von Fachverfahren bzw. programmseitige Datenschnittstellen sind logische Berührungspunkte in einem IT-System. Softwareschnittstellen bilden somit den Übergang zwischen unterschiedlichen Programmen und ermöglichen dadurch den Datenaustausch zwischen diesen Programmen. Über diese, häufig als Programmierschnittstelle (API) bezeichneten Schnittstellen, könnten somit z. B. auf Ebene von Fachanwendungen Daten eines Personalabrechnungsverfahrens in ein Finanzverfahren eingebunden werden.

Auf Grund der heterogenen IT-Landschaft im Land NRW bestehen mannigfaltige Möglichkeiten - und im Zusammenhang mit der digitalen Transformation auch Notwendigkeiten - für eine Verknüpfung zwischen verschiedenen Fachverfahren. Daher werden zahlreiche Schnittstellenfunktionalitäten zum einen von den Softwareherstellern vorkonfiguriert angeboten. Zum anderen bieten viele Fachverfahren die Möglichkeit über programmierbaren Schnittstellenfunktionen mittels eigener Programmierungen Lösungen unter Beachtung der jeweils in den Verwaltungen geltenden, unterschiedlichen Grundanforderungen, Datenübertragungswege und damit verbundene Risiken umzusetzen.

Im Rahmen der Zulassungsprüfung nach § 94 Absatz 2 GO NRW werden durch die gpaNRW „Schnittstellen“ ausschließlich aus Sicht des jeweils aufnehmenden (Haupt-)Fachverfahrens betrachtet. Dabei werden die in Abschnitt 2.13 der „Verwaltungsvorschrift zur Zulassung von Fachverfahren zur automatisierten Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft nach § 94 Absatz 2 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsvorschrift Zulassung von Fachverfahren VwV Zulassung Fachverfahren) vom 21. September 2020 benannten Kriterien geprüft.

So soll u. a. sichergestellt werden, dass der Hersteller eines zulassungspflichtigen Fachverfahrens, bei der Bereitstellung von Schnittstellenfunktionalitäten einen Mindeststandard erfüllt und so eine reibungslose und technologieunabhängige Verarbeitung auch bei der Datenübernahme aus Programmen Dritter gewährleistet ist. Ist hierfür vom Hersteller eine Verarbeitung über „Schnittstellen“ vorgesehen, wird daher durch die Zulassungsprüfung nachvollzogen, inwieweit diese mit ihren Funktionen und Eigenschaften in der Verfahrensdokumentation hinreichend beschrieben sind.

Die auf örtlicher Ebene entwickelten Schnittstellen unterliegen nicht der Zulassungspflicht durch die gpaNRW, sondern sind nach § 104 (1) Nr. 3 GO NRW vor Anwendung durch die örtliche Rechnungsprüfung auf ihre Ordnungsgemäßheit zu prüfen. Dabei sollten nicht nur die technischen, sondern auch die jeweils individuellen organisatorischen Anforderungen und Abläufe betrachtet und freigegeben werden.