



MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

24. September 2020

Seite 1 von 9

**– per elektronischer Post –**

Bezirksregierungen  
Arnsberg  
Detmold  
Düsseldorf  
Köln  
Münster

Aktenzeichen

304 – 48.02.03 - 1012/20

bei Antwort bitte angeben

Landschaftsverband Rheinland  
Kennedy-Ufer 2  
50679 Köln

RA Christian Braun

Telefon 0211 8618-5545

Telefax 0211 8618-54444

christian.braun@mhkgb.nrw.de

Landschaftsverband Westfalen-Lippe  
Freiherr-vom-Stein-Platz 1  
48147 Münster

Regionalverband Ruhr  
Kronprinzenstraße 4-6  
45128 Essen

Landesverband Lippe  
Schloss Brake  
Schlossstraße 18  
32657 Lemgo

Gemeindeprüfungsanstalt NRW  
Shamrockring 1  
44623 Herne

nachrichtlich:

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen  
Kaiserswerther Straße 199-201  
40474 Düsseldorf

Jürgensplatz 1

40219 Düsseldorf

(Anfahrt über Hubertusstraße)

Städtetag Nordrhein-Westfalen  
Gereonstraße 18-32  
50670 Köln

Telefon 0211 8618-50

Telefax 0211 8618-54444

poststelle@mhkgb.nrw.de

Landkreistag Nordrhein-Westfalen  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf

Öffentliche Verkehrsmittel:

Straßenbahnlinien 706, 708

und 709 bis Haltestelle

Landtag/Kniebrücke

## **Kommunale Haushaltswirtschaft: Hinweise zur Zulassung von Fachprogrammen für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW**

Seite 2 von 9

Gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW, der am 1. Januar 2021 in Kraft tritt, bedürfen Fachprogramme, die der automatisierten Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft dienen, ab dem 1. Januar 2021 der Zulassung durch die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW). Unter Berücksichtigung eines landeseinheitlichen und standardisierten Prüfverfahrens sollen die in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme künftig zentral von der gpaNRW auf die Gewährleistung technischer sowie (haushalts-)rechtlicher Anforderungen geprüft werden. Die bislang allein der örtlichen Rechnungsprüfung obliegende Prüfungsaufgabe soll ab dem Jahr 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW aufsetzen und sich auf den rechtskonformen Einsatz innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen in den Kommunen vor Ort beschränken. Somit bleibt es gemäß §§ 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW, 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Da die von der gpaNRW zertifizierten und damit zugelassenen Fachprogramme die geforderte Gesetzeskonformität grundsätzlich in der vom Hersteller für den Markt bereitgestellten Form erfüllen, sind die an die örtlichen Gegebenheiten vorgenommenen individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung bei der Implementierungsprüfung zu berücksichtigen. Angesichts der örtlich unterschiedlichen Verfahrensweisen bei der Durchführung von Programmprüfungen liegt die Festlegung des Prüfrahmens im Entscheidungsbereich der örtlichen Rechnungsprüfung.

Dieses zweistufige Verfahren soll die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduzieren. Gleichzeitig bietet die Zulassungsprüfung für die Hersteller der Fachprogramme die Sicherheit, dass ihre Programme den rechtlichen Anforderungen entsprechen und einem Marktzugang keine aufwendigen Einzelprüfungen vor Ort vorangehen.

**Für das ab 01. Januar 2021 geltende Zulassungsverfahren möchte ich auf Folgendes hinweisen:**

## **1. Geltungsbereich der Zulassungspflicht**

### **a) Zulassungspflichtige Körperschaften**

Betroffen von der Zulassungspflicht gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW sind kommunale Körperschaften, die Fachprogramme zur automatisierten Ausführung ihrer Haushaltswirtschaft verwenden. Dies sind insbesondere

- die Gemeinden und Kreise,
- 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.

Nicht unter die Zulassungspflicht fallen

- Eigenbetriebe (§ 114 GO NRW) und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen (§ 107 Absatz 2 GO NRW) sowie kommunale Zweckverbände, die für die Wirtschaftsführung die handelsrechtlichen Grundsätze anwenden sowie
- Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 114a GO NRW) der Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Zulassungspflicht gilt ebenfalls nicht für in Privatrechtsform geführte kommunale Unternehmen, Einrichtungen und Beteiligungen.

### **b) Zulassungspflichtige Fachprogramme**

Als Fachprogramme im Sinne der Zulassungspflicht gelten auf Datenverarbeitungssystemen basierende Verfahren, die der elektronischen Umsetzung und Verarbeitung der Prozesse der kommunalen Haushaltswirtschaft dienen und den Anforderungen der Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) entsprechen.

Keine Fachprogramme – und damit nicht zulassungspflichtig – sind technische Arbeitshilfen, die mit Endbenutzerwerkzeugen (z.B. Tabellenkalkulationsprogrammen) vom Anwender erstellt worden sind und die während der Anwendung verändert werden können.

Beim Einsatz solcher Hilfsmittel sind die Ergebnisse so zu bewerten, als seien sie manuell erzeugt worden. Bei Eigenentwicklungen auf Basis von Standard-Datenbanksoftware (z.B. MS-Access) ist dagegen im Einzelfall zu prüfen, ob sie in die automatisierte Ausführung der Haushaltswirtschaft integriert sind und sich daraus eine Zulassungspflicht gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW ergibt.

Kommunale Haushaltswirtschaft im Sinne der Zulassungspflicht bezieht sämtliche Aspekte des 8. Teils der GO NRW ein und beinhaltet sämtliche Fachprogramme bzw. Programmfunktionen, die der Erstellung und dem Vollzug des Haushaltsplans, der Finanzplanung, der Rechnungslegung und der Prüfung der Rechnungslegung einer der unter 1. genannten Körperschaften dienen.

Umfang, Komplexität und Funktionsvielfalt heute üblicher Fachprogramme sind durch deren meist modularen Aufbau so groß, dass eine Zulassungsprüfung nicht alle Programmbereiche und Anwendungsmöglichkeiten vollständig erfassen kann. Die Zulassungspflicht beschränkt sich aufgrund dessen auf die Programmfunktionen, die für die Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft wesentlich sind und deren Schnittstellen.

Zulassungspflichtig sind damit insbesondere Fachprogramme bzw. Programmfunktionen für die Bereiche:

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

Die gpaNRW bestimmt für jedes angezeigte Fachprogramm im Einzelfall, welche Programmfunktionen der Zulassungspflicht gemäß § 94 Absatz 2 GO NRW unterliegen.

## 2. Antragsstellung auf Programmzulassung

### a) Zulassungsantrag

Das Zulassungsverfahren beginnt im Sinne des § 2 Absatz 4 Satz 3 GPAG mit einem förmlichen Antrag auf „Prüfung und Zulassung finanzwirksamer Fachverfahren für den kommunalen Einsatz im Land Nordrhein-Westfalen“. Hierzu wird durch die gpaNRW ein digitales Antragsformular bereitgestellt, das die erforderlichen Angaben zum Fachprogramm bzw. zu dessen Programmfunktionen beinhaltet. Dies sind u.a. die genaue Bezeichnung des Prüfungsgegenstandes (Produktname, Module, Versionsnummer und Veröffentlichungsdatum), die Nennung von Ansprechpartnern für die Prüfung sowie ergänzende Unterlagen (Verfahrensdokumentation, bereits vorhandene Zertifikate von Drittanbietern, Referenzen etc.). Im Zuge der Antragstellung werden mit dem Antragsteller zudem die konkreten technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen zur Prüfungsdurchführung abgestimmt und festgelegt. Hierzu zählen insbesondere die Mitwirkungspflichten des Antragstellers (z. B. die rechtzeitige und vollständige Bereitstellung der Prüfunterlagen zur Schaffung der Prüfungsvoraussetzungen).

### b) Antragsteller

Antragsteller sind in der Regel die Hersteller eines Fachprogramms. Unbeschadet dessen können in Einzelfällen die unter 1. genannten Körperschaften selbst Antragsteller sein, wenn die Zulassung einer Eigenentwicklung erforderlich ist oder der Hersteller des Fachprogramms keinen Zulassungsantrag stellen möchte bzw. nicht mehr am Markt aktiv ist.

## 3. Zulassungsprüfung

### a) Prüfverfahren

Bei der Durchführung der Zulassungsprüfung, an dessen Ende die Erteilung eines Zertifikats als Grundlage der Zulassungsbescheinigung steht, kann die gpaNRW folgende Verfahren anwenden:

- Eigene Zertifizierung: Nach § 2a Absatz 3 GPAG kann die gpaNRW die Prüfungstätigkeit mit eigenem Personal durchführen und eigene Zertifikate vergeben.

- **Anerkennungs- und Differenzprüfung:** Die gpaNRW kann ihre Zulassung auf vorhandene Zertifikate Dritter stützen. Dabei müssen die eingereichten Unterlagen zum Zulassungsantrag der gpaNRW ermöglichen, die Zertifikatsprüfung Dritter auf die Anwendbarkeit bzgl. der für Nordrhein-Westfalen spezifischen Prüfungskriterien hin abzugleichen. Im Bedarfsfall kann die gpaNRW die noch nicht durch Dritte behandelten Kriterien im Form einer Differenzprüfung einzeln nachprüfen.
- **Prüfung durch Dritte:** Die gpaNRW kann die Durchführung der Prüfungshandlung auf der Basis der Prüfhandbücher an Dritte vergeben und auf der Grundlage des Ergebnisses die Zulassung aussprechen.

Das Prüfungs- und Zulassungsverfahren wird entweder am Sitz der gpaNRW oder an einem Geschäftsstandort des Herstellers in einer geeigneten Testumgebung durchgeführt. Die Einzelheiten zur Bereitstellung einer testfähigen Version des Fachprogramms durch den Hersteller werden zwischen Antragsteller und gpaNRW abgestimmt. Hierzu zählen mindestens:

- Das installier- und testfähige Fachprogramm in dem Umfang und in der Version, wie es gemäß des Prüfrahmens vorgesehen ist, sowie
- eine hinreichende Dokumentation zum Fachprogramm und den dazugehörigen Modulen.

#### **b) Verwaltungsvorschrift**

Ein Fachprogramm wird nur dann von der gpaNRW zugelassen, wenn die Zulassungskriterien erfüllt sind. Die technischen Anforderungen, die erforderlich sind, um die gesetzlichen Voraussetzungen für die Programmzulassung zu erfüllen, sind von der gpaNRW im Benehmen mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift veröffentlicht. Diese wird regelmäßig in Abstimmung mit dem für Kommunales zuständigen Ministerium aktualisiert und bei Bedarf erweitert. Die Verwaltungsvorschrift gliedert sich aktuell in zwei Bereiche:

- Teil 1: Allgemeine Anforderungen an Fachverfahren für die automatisierte Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft
- Teil 2: Anforderungen des doppelten Finanzwesens für Fachverfahren in der kommunalen Haushaltswirtschaft

## 4. Zulassungsbescheinigung

### a) Erteilung der Zulassungsbescheinigung

Nach Abschluss des Prüfungs- und Zulassungsverfahrens wird das Prüfergebnis in Form eines abschließenden Prüfberichts dokumentiert. Im Falle eines erfolgreichen Prüfungs- und Zulassungsverfahrens stellt die gpaNRW dem Antragsteller ein Zertifikat darüber aus, dass das geprüfte Programm alle Zulassungskriterien erfüllt. Dieses Zertifikat dient dem Hersteller eines Fachprogramms und der Körperschaft, die es einsetzt, als Nachweis über die Zulassung nach § 94 Absatz 2 GO NRW.

Im Verlauf bzw. zum Abschluss des Prüfungsverfahrens können Gründe festgestellt werden, die zur Nichtausstellung eines Zertifikates und damit zur Zulassungsversagung führen würden. Dazu zählen insbesondere nicht erfüllte Prüfungskriterien, aber auch unzureichende Bedingungen für die Prüfungsdurchführung wie technische Probleme oder fehlende Dokumentationen. Derartige Hindernisse oder Versagungsgründe für eine Zertifizierung durch die gpaNRW sollen in einem gemeinsamen Verfahren ausgeräumt werden. Können die Hindernisse innerhalb einer angemessenen, von der gpaNRW festgelegten Frist endgültig nicht ausgeräumt werden, erfolgt keine Zertifizierung und damit keine Zulassung.

### b) Gültigkeit der Zulassungsbescheinigung

Die von der gpaNRW ausgestellten Zertifikate sind zeitlich befristet. Zulassungen von Fachprogrammen bzw. deren Module im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft sind in der Regel fünf Jahre gültig, sofern keine Voraussetzung, die das vorzeitige Erlöschen der Zulassungsbescheinigung (s.u.) bewirkt, vorliegt. Eine abweichende Gültigkeitsdauer kann von der gpaNRW in begründeten Einzelfällen und unter Anlegen enger Maßstäbe festgelegt werden.

**c) Erlöschen der Zulassungsbescheinigung**

Das Zertifikat eines zugelassenen Fachprogramms bzw. eines seiner Module erlischt, wenn die Voraussetzungen für seine Zulassung nicht mehr gegeben sind. Dies kann u. a. nach einer wesentlichen Programmänderung eintreten.

Eine Programmänderung ist dann wesentlich, wenn sie über die reine Programmpflege hinausgeht und durch Eingriffe in die Programmstruktur die finanzwirksamen Programmabläufe erheblich verändert wurden (z. B. durch installierte Software-Updates oder Umstellung der Verarbeitungslogik). Gleiches gilt, soweit geänderte rechtliche Regelungen oder Vorgaben mit Auswirkungen auf den Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft zu Änderungen in den Programmabläufen führen oder neue Anforderungen an Programminhalte stellen.

Die Hersteller der Fachprogramme müssen die gpaNRW über geplante Programmänderungen informieren, soweit ein Programmeinsatz im kommunalen Bereich in NRW vorgesehen ist. Ob es sich dabei um wesentliche Änderungen im Sinne des § 94 Absatz 2 GO NRW handelt und inwieweit eine erneute Prüfung oder Teilprüfung erforderlich ist, entscheidet die gpaNRW nach transparenter Beurteilung der angezeigten Programmänderung.

**d) Vorläufige Zulassungsbescheinigungen**

Die gpaNRW kann auch vorläufige Zulassungen aussprechen, wenn

- Zulassungsanträge vor dem 31.12.2020 gestellt werden,
- das entsprechende zulassungspflichtige Fachprogramm bereits im kommunalen Bereich eingesetzt wird und
- eine überschlägige Prüfung vorgelegter Unterlagen nicht zu dem Ergebnis kommt, dass eine spätere Zulassung von vornherein ausgeschlossen erscheint. Ein solcher Fall läge z.B. vor, wenn deutliche Anhaltspunkte vorliegen, dass das Fachprogramm elementare Anforderungen nicht erfüllt.

Die vorläufige Zulassung ist kein gesondertes Instrument neben dem regulären Verfahren nach § 94 Absatz 2 GO NRW, sondern bildet eine Vorstufe dieses Verfahrens. Sie hat den Zweck, die

Fortführung der automatisierten Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft ab Inkrafttreten der Zulassungspflicht zu gewährleisten, ohne dass der Zustand der Rechtswidrigkeit wegen (noch) nicht vorliegender Zulassung durch die gpaNRW eintritt. Eine vorläufige Zulassung endet mit der endgültigen Zulassung oder Ablehnung des Fachprogramms bzw. seiner Module. Eine vorläufige Zulassung kann auch nach dem 31.12.2020 in besonders begründeten Fällen ausgesprochen werden.

## 5. Kosten des Zulassungsverfahrens

Die Prüfung und Zulassung der Fachprogramme ist kostenpflichtig. Dabei sind alle mit der Zulassung verbundenen Aufwände vom Antragsteller zu übernehmen. Eine Kostenpflicht entsteht bereits bei Prüfung der Zulassungspflicht und besteht auch bei Ablehnung eines Zulassungsantrages. Kosten der gpaNRW für die eventuelle Beauftragung eines sachverständigen Dritten werden dem Antragsteller als Auslagen in Rechnung gestellt.

Ich bitte um Beachtung der obigen Verfahrenshinweise. Die Kommunalaufsichtsbehörden bitte ich, die Ihrer Aufsicht unmittelbar unterstehenden Kommunen und die Kommunalaufsichten der Landräte zu informieren. Weiterhin bitte ich Sie, die Kommunalaufsichten der Landräte um Information der dort beaufsichtigten Kommunen zu bitten.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag



Dr. von Kraack