(Daniel Ulbig, Axel Lohmann)

10 Jahre Verfahrensprüfung durch die SAKD

- Eine Betrachtung zur Notwendigkeit und Wirksamkeit, zu Aufwand und Nutzen der durch die SAKD durchgeführten Verfahrensprüfungen -

Im Jahr 1997 wurden durch die SAKD erstmals Verfahrensprüfungen auf der Grundlage des § 87 Absatz 2 SächsGemO durchgeführt, die im darauffolgenden Jahr zu den ersten Zulassungen für den Einsatz von Programmen im Freistaat Sachsen geführt haben. Damit jährt sich die Durchführung von Verfahrensprüfungen im Freistaat Sachsen unter dem Dach der SAKD zum zehnten Mal. Anlass genug, um ein Fazit über eine Verwaltungstätigkeit zu ziehen, die in Zeiten komplexer und umfangreicher werdender, hochintegrierter DV-Systeme ein hohes Maß an Rechtskonformität und Anwendersicherheit gewährleistet. Dabei soll jedoch auch nicht verschwiegen werden, dass von verschiedenen Seiten immer wieder Fragen nach der Notwendigkeit und Wirksamkeit der Verfahrensprüfung sowie nach der Kostenbelastung der sächsischen Kommunen gestellt werden. Diese Kritik wird im Nachfolgenden aufgegriffen und anhand konkreter Beispiele beantwortet.

1. Das Prüfhandbuch der SAKD – Bindeglied zwischen Gesetz und Programm

Gemäß § 87 Absatz 2 SächsGemO dürfen für die automatisierte Ausführung der Kassengeschäfte und anderer Geschäfte im Bereich des Finanzwesens nur Programme verwendet werden, die von der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung im Einvernehmen mit der überörtlichen Prüfungseinrichtung geprüft worden sind.

Um diesen gesetzlichen Prüfauftrag zu realisieren hat die SAKD ein Prüfverfahren entworfen, das eine unabhängige und neutrale Durchführung von Verfahrensprüfungen bei transparenter Darstellung der Programmanforderungen sowie der Prüfergebnisse gewährleistet. Ein Kernelement dieses Prüfverfahrens ist das Prüfhandbuch für Finanzverfahren der SAKD. Gegenwärtig umfasst dieses Prüfhandbuch die Teile „Allgemeine Anforderungen an Finanzverfahren“, „Haushalts-, Kassen-, Rechnungswesen“, „Veranlagung der Gewerbe-, Grund- und Hundesteuer“ sowie „Vermögensrechnung und Anlagenbuchhaltung“. Der Prüfhandbuchteil für das (neue) doppische kommunale Haushalts- und Rechnungswesen ist gegenwärtig in Entwicklung.

Eine besondere Bedeutung besitzt das Prüfhandbuch der SAKD deshalb, da es ein Bindeglied zwischen dem Gesetz- beziehungsweise Verordnungstext auf der einen Seite und einem konkreten Programm auf der anderen Seite ist. Der Gesetz- beziehungsweise der Verordnungstext ist in der Regel mit Blick auf die Erledigung des gesetzlichen Regelungsinhaltes mittels Programmunterstützung neutral formuliert. So regelt § 34 Absatz 1 KomHVO beispielsweise ganz allgemein, unter welchen Bedingungen Ansprüche der Kommune gestundet werden dürfen. Aus dem Verordnungstext ergeben sich jedoch weder die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um eine rechtskonforme und effiziente Aufgabenerledigung sicherzustellen, noch die Anforderungen, die insofern an ein Programm zu stellen sind. Genau diese Lücke schließt das Prüfhandbuch der SAKD, indem es auf der Grundlage der Gesetz- und Verordnungstexte die sich hieraus ergebenden Programmanforderungen benennt. Das Prüfhandbuch ist damit kein direktes Abbild der Gesetz- und Verordnungstexte, es stellt vielmehr eine Überführung der Gesetz- und Verordnungstexte in Programmanforderungen und Prüfkriterien dar.

2. Notwendigkeit und Wirksamkeit von Verfahrensprüfungen durch die SAKD

Die gesetzgeberische Intention, im Wege einer Verfahrensprüfung zu sichern, dass nur rechtskonforme Programme im Bereich des Finanzwesens durch die sächsischen Kommunen verwendet werden, ist aus Sicht der SAKD nur durch eine institutionalisierte Verfahrensprüfung erfüllbar. Die Notwendigkeit von Verfahrensprüfungen wird aber immer wieder mit dem Verweis auf andere Bundesländer in Frage gestellt. Als Argument wird vorgebracht, dass auch in Bundesländern, in denen es keine dem § 87 Absatz 2 SächsGemO vergleichbare Rechtsnorm und damit keine institutionalisierte Verfahrensprüfung gäbe, rechtskonforme und damit sichere Programme zum Einsatz kommen würden.

Diese Argumentation steht allerdings in krassem Gegensatz zu den praktischen Erfahrungen der SAKD. Insofern wird auch auf die Ausführungen im „ 7. Jahresarbeitsbericht der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung“, der auf den Internetseiten der SAKD veröffentlicht wurde (http://www.sakd.de/sakd/jab/jab_2006.pdf), verwiesen.

Seit 10 Jahren führt die SAKD Verfahrensprüfungen in den Prüfbereichen „Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen“ sowie „Veranlagung der Gewerbe-, Grund- und Hundesteuer“ durch. Das Prüfhandbuch lag zum Zeitpunkt der Erstellung des 7. Jahresarbeitsberichtes bereits in der 4. Ausgabe vor und viele der geprüften Programme, auf die in den folgenden Auswertungen Bezug genommen wird, hatten aufgrund von Folge- oder Wiederholungsprüfungen den Ablauf einer Verfahrensprüfung durch die SAKD bereits ein- oder zweimal durchlaufen. Und dennoch ergibt sich bei der Auswertung der im Rahmen weiterer Folge- oder Wiederholungsprüfungen erstellten vorläufigen Prüfberichte folgendes Bild:

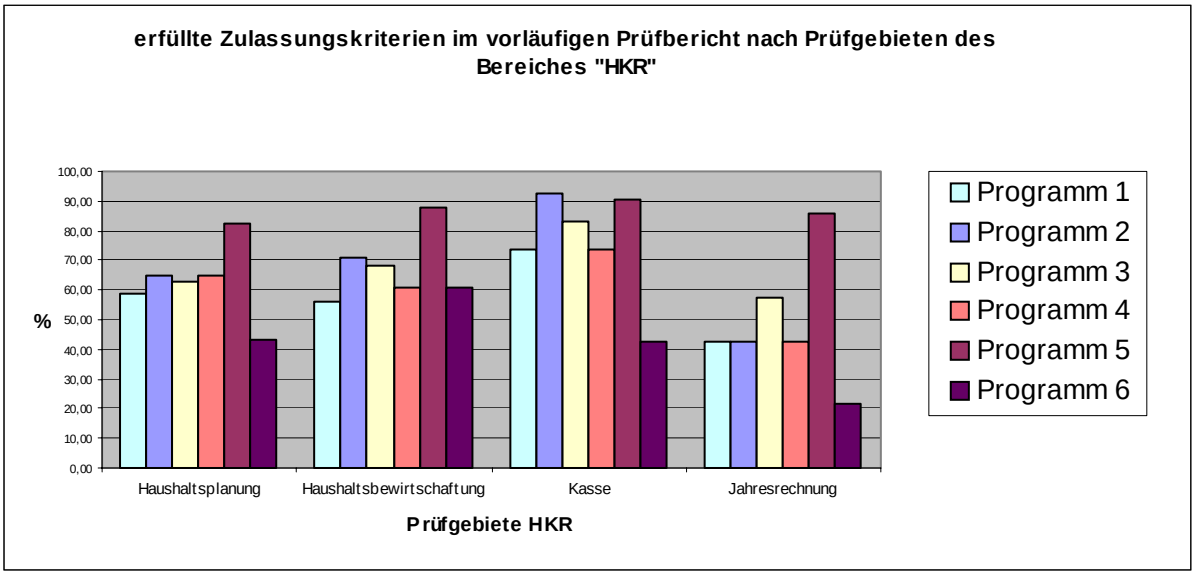

Abbildung 1

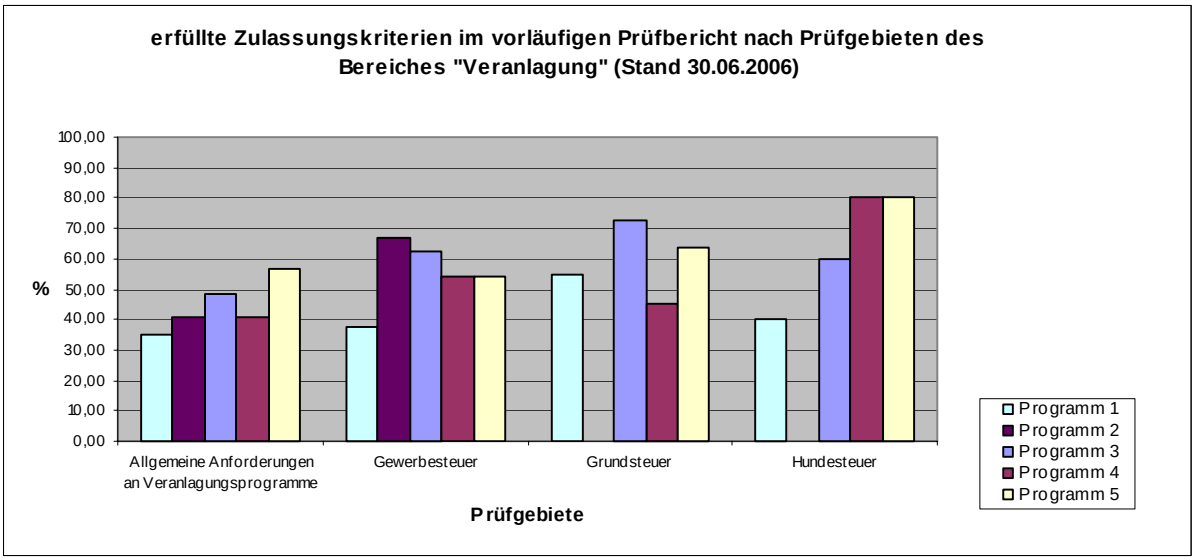

Abbildung 2

In die Auswertungen einbezogen wurden sechs Programme des Prüfbereiches „Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen“ und fünf Programme des Prüfbereiches „Veranlagung der Gewerbe-, Grund- und Hundesteuer“, deren Darstellung anonymisiert wurde. Bei den geprüften Programmen handelt es sich um solche, die im gesamten Bundesgebiet und bei Kommunen aller Größenordnungen Verwendung finden.

Die Abbildungen 1 und 2 machen deutlich, dass in beiden Prüfbereichen bis zur Erstellung des vorläufigen Prüfberichtes kein Programm alle zulassungsrelevanten Prüfkriterien erfüllte. Dies ist aus Sicht der SAKD gerade vor dem Hintergrund beachtlich, da die zulassungsrelevanten Prüfkriterien direkt aus Gesetzen oder Verordnungen ableitbar sind. Die eingangs angeführten Argumente, die eine wiederholte und kontinuierliche Prüfung finanzwirksamer Programme für nicht notwendig erscheinen lassen, finden somit keine Bestätigung. Es zeigt sich, dass der breite Einsatz eines Programms allein noch lange kein Garant für die Rechtskonformität eines Programms ist.

Aus Sicht der SAKD gibt es dafür folgende Gründe, die gerade die Notwendigkeit der Durchführung von Verfahrensprüfungen unter dem Dach der SAKD unterstreichen:

1. Die Nutzung eines Programms unter alltäglichen Arbeitsbedingungen ist eine andere, als die unter dem Aspekt der Verfahrensprüfung.

   Im täglichen Arbeitsablauf werden mit dem Programm Routinearbeiten in großer Zahl abgewickelt. Der einzelne Anwender ist dabei an die Arbeitsabläufe des Programms gebunden und nutzt nur die für seinen abgegrenzten Arbeitsbereich relevanten Programmfunktionen. Aus diesem Grund fehlt einem einzelnen Mitarbeiter in der Regel die durchgängige Sicht darauf, welche einzelnen Verarbeitungsschritte für einen Verwaltungsprozess notwendig sind. Darüber hinaus haben die Anwender überwiegend keine tieferen DV-technischen Kenntnisse und kennen oft nur das im Einsatz befindliche Programm, so dass ihnen die Vergleichsbasis fehlt, um uneffiziente oder aus rechtlicher Sicht gar fragwürdige Verarbeitungsschritte des Programms erkennen zu können.

   Im Rahmen der Verfahrensprüfung wird vollkommen anders vorgegangen. Routineabläufe sind weniger bedeutend und es wird vielmehr untersucht, wie der durch das Gesetz abgesteckte kommunale Handlungsspielraum im Programm abgebildet ist.

Dabei geht es nicht allein darum sicherzustellen, dass der gesetzliche Handlungsspielraum bei Anwendung des Programms nicht übertreten werden kann, sondern vor allem auch darum, eine gesetzlich fundierte, durchgängig programmgestützte und auf diese Weise nicht nur effektive, sondern auch effiziente Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.

Um dies zu gewährleisten, ist für die SAKD die Verbindung von technischem Sachverstand und fachlichen Kenntnissen in einer Person von großem Vorteil. Die Mitarbeiter des Bereiches Verfahrensprüfung haben nicht nur fundierte Kenntnisse des Verwaltungsrechts im jeweiligen Prüfbereich, sondern darüber hinaus ein tiefes Verständnis für DV-technische Zusammenhänge, Abläufe und Notwendigkeiten. Nicht zuletzt die Kenntnis vieler verschiedener Programme zur Unterstützung eines bestimmten Prüfbereiches ist für die Mitarbeiter des Bereiches Verfahrensprüfung bei der Prüfung und Beurteilung eines Programms von entscheidender Bedeutung.

Dieses Grundverständnis des Inhaltes der Verfahrensprüfung soll an einem Beispiel verdeutlich werden:

Der § 34 SächsKomHVO sowie § 3 Absatz 1 Nr. 5a und 5b i. V .m. §§ 222 und 234 AO regeln das Verfahren der Stundung. Dieser Rechtsrahmen wird im Prüfhandbuch für Finanzverfahren nicht allein in einer pauschalen Anforderung abgebildet, wonach ein Programm das Stunden von Ansprüchen der Kommune ermöglichen muss. Vielmehr werden darüber hinaus in weiteren Zulassungskriterien detailliierte Programmanforderungen beschreiben, die erst in Kombination eine sinnvolle Programmunterstützung von Stundungen ermöglichen. Das betrifft nicht allein schon fast triviale Anforderungen nach der Möglichkeit, eine Stundung mit deren Eckdaten im Programm erfassen und basierend darauf Stundungszinsen ermitteln zu können. Es geht um eine durchgängige Programmunterstützung, die bei der Erfassung der Stundung beginnt und basierend auf diesen Daten die komplette Abwicklung eines Stundungsfalles über die Zinsberechnung und Bescheidschreibung bis hin zur Bearbeitung erfasster Stundungsfälle im Sinne einer Rücknahme bzw. eines Widerrufes und der damit einhergehenden Bescheidschreibung ermöglicht.

Gerade diese fehlende durchgängige Unterstützung kommunaler Verwaltungsaufgaben gibt häufig Anlass zur Kritik in den durch die SAKD durchgeführten Verfahrensprüfungen. Welchen Nutzen bietet ein Programm, welches – um an obigem Beispiel zu bleiben – dem Anwender zwar die Möglichkeit eröffnet, die Rücknahme bzw. den Widerruf einer Stundung zu erfassen, diese Vorgänge jedoch nicht in der Form eines automatisiert erstellten Bescheides abbilden kann und damit den Nutzer zu einem manuelle Eingriff (manuelle Bescheidschreibung) zwingt, wodurch Fehlermöglichkeiten und Ineffizienzen entstehen?

2. Die SAKD hat im Jahr 2003 im Rahmen des Projektes „Erstellung eines Personalbedarfskonzeptes für den kommunalen IT-Bereich“ die Personalausstattung im IT-Bereich in Landkreisen, Städten und Gemeinden untersucht. Dabei wurde festgestellt, dass mit ca. einem Vollzeitäquivalent je 100 Arbeitsplätze der IT-Bereich angesichts der vielfältigen Aufgaben und der Breite der zu betreuenden IT-Technik und Fachverfahren personell unterbesetzt ist. Darin kann ein weiterer Grund für das in den Abbildungen 1 und 2 aufgezeigte Ergebnis gesehen werden. Denn kaum eine Kommune hat angesichts der Personalausstattung die Kapazitäten, um die Prüfung und Begutachtung ihrer Finanzprogramme wiederholt in eigener Regie durchführen zu können.

3. Letztlich sind die Möglichkeiten einer Kommune, notwendige oder gewünschte Programmänderungen gegenüber einem Hersteller durchzusetzen, relativ beschränkt. Die Möglichkeiten der SAKD sind hier weitergehend. Aufgrund des gesetzlichen Auf-

trags der SAKD hat diese die Möglichkeit, das Vorhandensein und die korrekte Wirkungsweise gesetzlich begründeter und somit notwendiger Programmfunktionen sowohl im Rahmen eines laufenden Prüfverfahrens als auch nach Abschluss eines Prüfverfahrens zu fordern und durchzusetzen.

Die Wirksamkeit der von der SAKD durchgeführten Verfahrensprüfungen kann an oben dargestellten Grafiken verdeutlicht werden: alle in diesen Grafiken ausgewerteten Programme haben im Moment der Zulassung für den Einsatz im Freistaat Sachsen 100 % der zulassungsrelevanten Prüfkriterien erfüllt. Alle zugelassenen Programmversionen stellen ihren Anwendern nicht nur korrekt funktionierende Programmfunktionen zur Verfügung, sondern ermöglichen den Anwendern innerhalb eines durch die Gesetze definierten Rahmens eine ganzheitliche Bearbeitung von Verwaltungsaufgaben mit dem jeweiligen Programm.

3. Nutzen und Aufwand von Verfahrensprüfungen

3.1. Nutzen der Verfahrensprüfung für sächsische Kommunen

Neben der oben dargelegten Rechtskonformitätssicherheit für die sächsischen Kommunen ergeben sich aus den durchgeführten Verfahrensprüfungen weitere Nutzenpotentiale. Diese sollen anhand der nachfolgend aufgeführten konkreten Beispiele veranschaulicht werden.

Realisierung von kommunalen Einnahmen mittels durchgesetzter Programmfunktionen im Rahmen der Verfahrensprüfung

Gemäß § 240 AO sind Säumniszuschläge dann zu erheben, wenn eine Forderung nicht fristgerecht beglichen wurde. In der Vergangenheit ermöglichten Programme die Berechnung und Festsetzung von Säumniszuschlägen häufig allein im Zusammenhang mit einer Mahnung. War im Zeitpunkt eines Mahnlaufes eine Forderung jedoch bereits ausgeglichen, wurde diese im Mahnlauf nicht mehr berücksichtigt und es konnten programmgestützt keine Säumniszuschläge erhoben werden – auch dann nicht, wenn die entsprechende Forderung erst nach Fälligkeit ausgeglichen wurde.

In den Fällen der verspäteten Zahlung wurden aufgrund fehlender Programmunterstützung in der Folge oft keine Säumniszuschläge erhoben, da die manuelle Bearbeitung einen zu großen Verwaltungsaufwand erfordert hätte. Damit lag nicht nur ein Verstoß gegen § 240 AO vor – denn dieser stellt die Erhebung von Säumniszuschlägen nicht in das Ermessen der Kommune – vielmehr entgingen den Kommunen auch Einahmen.

Im Prüfhandbuch für Finanzverfahren, 4. Ausgabe, Teil „Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen“ fordert die SAKD eine Programmunterstützung für die von der Mahnung unabhängige Ermittlung und Erhebung von Säumniszuschlägen. Dazu muss dass Programm zu einem bestimmten Zeitpunkt alle ausgeglichenen Forderungen daraufhin auswerten, ob der Forderungsausgleich nach der Fälligkeit vorgenommen wurde, wobei die Regelung des § 240 Absatz 3 AO zu beachten ist. In den Fällen verspäteter Zahlungen sind Säumniszuschläge zu ermitteln und vom Programm ist ein Bescheid zu erstellen.

Mit Blick auf die in der Abbildung 1 untersuchten HKR-Programme ist festzustellen, dass nur eines der sechs Programme die von der Mahnung unabhängige Ermittlung und Erhebung von Säumniszuschlägen unterstützte. Bei den verbleibenden fünf Programmen war in dem Programmstand, der am Beginn der Prüfung vorgelegen hat, die Erhebung von Säumniszuschlägen nur im Zusammenhang mit der Mahnung möglich. Wie eingangs erläutert, war den Anwenderkommunen dieser fünf Programme die Erhebung von Säumniszuschlägen unabhängig von der Mahnung somit nicht oder nur mit sehr hohem personellen Aufwand möglich.

Nach Abschluss dieser Prüfverfahren beinhalteten alle sechs Programme entsprechende Programmfunktionen für eine von der Mahnung unabhängige Erhebung von Säumniszuschlägen, wodurch nicht nur das rechtskonforme Verwaltungshandeln einer Kommune gestärkt, sondern darüber hinaus die Erhebung (zusätzlicher) Einnahmen erst ermöglicht, zumindest aber stark vereinfacht wurde.

Effizienzsteigerungen mittels durchgängiger Programmunterstützung

Zulassungskriterien des Prüfhandbuches für Finanzverfahren, 4. Ausgabe, Teil „Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen“ fordern im Zusammenhang mit von der Vollziehung auszusetzenden Forderungen die Erstellung eines entsprechenden Aussetzungsbescheides sowie eines Bescheides für die im Verwaltungsverfahren festzusetzenden Aussetzungszinsen. Lediglich zwei der in der Abbildung 1 dargestellten HKR-Programme stellten am Beginn des Prüfverfahrens dafür Programmfunktionen zur Verfügung. Damit waren die Anwender der verbleibenden vier HKR-Programme auf eine manuelle Bescheidschreibung mit allen damit zusammenhängenden Problemen (Medienbrüche durch Wechseln des Programms, mögliche Eingabefehler aufgrund der manuellen Übernahme der Bescheiddaten, ggf. fehlende Übereinstimmung zwischen den Bescheiddaten und den Buchungsdaten) angewiesen. Aufgrund der Verfahrensprüfung haben die Hersteller dieser vier Programme entsprechende Funktionen in die Programme aufgenommen, so dass nun eine durchgängig programmgestützte Bearbeitung dieser Sachverhalte mit allen Programmen möglich ist.

Ein weiteres Beispiel für Effizienzsteigerungen aufgrund einer durchgängigen Programmunterstützung ist die Erhebung der Grundsteuer nach der Ersatzbemessungsgrundlage. Ein Zulassungskriterium des Prüfhandbuches für Finanzverfahren, 4. Ausgabe, Teil „Veranlagung der Gewerbe-, Grund- und Hundesteuer“ fordert neben der Erfassung entsprechender Sachverhalte im Programm, auch die Verarbeitung von Hebesatzänderungen in diesen Fällen sowie die Bescheidschreibung. Mit Blick auf die in der Abbildung 2 ausgewerteten Programme ist festzustellen, dass keines dieser Programme Funktionen zur Erhebung der Grundsteuer nach der Ersatzbemessungsgrundlage beinhaltete. Dabei wird gerade in Sachsen sowie in den anderen neuen Bundesländern diese Veranlagungsmethode aufgrund fehlender festgestellter aktueller Einheitswerte häufig angewendet. In Folge fehlender Programmfunktionen waren die Anwender gezwungen entsprechende Veranlagungen neben dem Programm durchzuführen und die Ergebnisse manuell einzubuchen, damit diese ihren regulären Niederschlag in den Büchern der Kommune und in der Forderungsüberwachung bzw. dem Mahnwesen finden.
Auch mit Blick auf dieses Beispiel haben die Hersteller ihre entsprechenden Programme erst im Rahmen des Prüfverfahrens angepasst und Programmfunktionen für eine programmgestützte Veranlagung der Grundsteuer nach der Ersatzbemessungsgrundlage aufgenommen. Den Anwendern bleiben deshalb Doppelarbeiten erspart, Fehler aufgrund des manuellen Einbuchens der Veranlagungsdaten können vermieden werden und für Auskünfte und Recherchen kann auf einen alle Veranlagungsfälle umfassenden Datenbestand zurückgegriffen werden.

Rechtssichere Verwaltungsakte ersparen der Kommune die Bearbeitung von Widersprüchen

Alle Verwaltungsakte einer Kommune werden von den hiervon Betroffenen in besonders kritischem Maße geprüft. Die jeweiligen Verwaltungsakte darstellenden Bescheide müssen in allen Punkten, formal und inhaltlich korrekt sein. Da die Bescheidschreibung im Zusammenhang mit der Veranlagung von Steuern, Gebühren und Beiträgen ein Massengeschäft ist, welches ohne Programmunterstützung gar nicht mehr vorstellbar wäre, kommt in diesem Punkt den eingesetzten Programmen eine besondere Bedeutung zu. Diese müssen ein hohes Maß an Variabilität bieten, um die vielen Optionen bei der Veranlagung von Steuern,

Gebühren und Beiträgen sachgerecht abbilden und anwenden zu können. Das betrifft beispielsweise die Angabe der sich in den Personen unterscheidenden Bekanntgabe- und Inhaltsadressaten sowie des Empfängers eines Bescheides. Abgesehen davon müssen selbstverständlich auch die Grundprinzipien der Veranlagung – so zum Beispiel die Regeln zur Bekanntgabe und der darauf aufbauenden Bestimmung von Fälligkeiten – im Programm korrekt zur Anwendung gebracht werden können.

Es ist bedauerlich, dass die in der Programmprüfung beurteilten Programme genau diese Grundanforderung noch immer nicht beherrschten. In einem Zulassungskriterium des Prüfhandbuches für Finanzverfahren, 4. Ausgabe, Teil „Veranlagung der Gewerbe-, Grund- und Hundesteuer“ wird zur Gewährleistung der Rechtssicherheit der Ausweis von Mindestinformationen auf einem Bescheid gefordert, der mit einem Programm erstellt wurde. Doch keines der in der obigen Auswertung 2 berücksichtigten Programme konnte diese Grundanforderung von vornherein erfüllen. Erst im Rahmen des weiteren Prüfverfahrens konnten die aufgezeigten Mängel beseitigt und nunmehr rechtskonforme Bescheide durch die Programme erstellt werden. Die Folge von fehlerhaften Bescheiden dürfte jedem, der in diesem Bereich tätig ist, bekannt sein. Die Bearbeitung der Widersprüche bindet personelle Ressourcen und erfordert Zeit – noch dazu, da in die Widerspruchsbearbeitung nicht nur die jeweiligen Sachbearbeiter, sondern auch Vorgesetzte eingebunden sind. Nicht selten können darüber hinaus die Zahlungsansprüche angefochtener Verwaltungsakte für die Dauer des schwebenden Widerspruches nicht beigetrieben werden, was zu temporären Einnahmeausfällen führt und damit die Liquidität der Kommune negativ beeinflusst.

Hohe Programmqualität resultierend aus einer breiten Beachtung des Prüfhandbuches der SAKD

Auf den Inhalt und die Bedeutung des Prüfhandbuches für die Durchführung von Verfahrensprüfungen wurde bereits im ersten Abschnitt „Das Prüfhandbuch der SAKD – Bindeglied zwischen Gesetz und Programm“ eingegangen. Aufgrund des Prüfgrundsatzes der SAKD, bei den durchgeführten Verfahrensprüfungen eine größtmögliche Transparenz zu gewährleisten, ist das Prüfhandbuch der SAKD frei zugänglich. Dieses Angebot der SAKD wird rege genutzt. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang, dass die Prüfhandbücher nicht nur von Interessenten innerhalb Sachsens, sondern im ganzen Bundesgebiet abgerufen werden. Die Adressaten sind nicht nur Kommunen, sondern auch Rechnungsprüfungsämter und vor allem die Hersteller von Finanzprogrammen.

Bei den Inhalten und dem Verfahren der von der SAKD durchgeführten Verfahrensprüfungen handelt es sich inzwischen um ein bundesweit anerkanntes Vorgehen. Diese breite Beachtung der in den Prüfhandbüchern der SAKD zum Ausdruck gebrachten Anforderungen an Finanzprogramme hat auch unmittelbare Vorteile für die sächsischen Kommunen, da sich die Hersteller so über die relevanten Programmanforderungen informieren und diese in ihrer Programmentwicklungsplanung berücksichtigen können.

3.2. Aufwand der Verfahrensprüfung für sächsische Kommunen

Einer der Hauptkritikpunkte an der Verfahrensprüfung zielt immer auch darauf, dass hierdurch den sächsischen Kommunen hohe, zusätzliche Kosten entstehen würden. Hierbei ist allerdings zunächst zu unterscheiden zwischen den reinen Prüfgebühren der SAKD, die diese aufgrund ihrer Gebührensatzung erhebt, und dem Aufwand, der in der Anpassungsprogrammierung von Seiten der Hersteller begründet ist.

In Hinblick auf die Prüfgebühren der SAKD haben die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt, dass diese durch die Verfahrensprüfung begründeten Kosten von den Programmher-

stellern in der Regel nicht direkt auf die sächsischen Anwenderkommunen, sondern deutschlandweit über ggf. angepasste Wartungsgebühren auf alle Programmanwender umgelegt werden. Darüber hinaus gibt es Hersteller, die für die Einarbeitung der Prüfergebnisse (Anpassungsprogrammierung) sowie die Prüfgebühren keine zusätzlichen Umlagen erheben, sondern diese durch die ohnehin notwendigen Wartungsgebühren finanzieren, so dass sich in diesen Fällen gar keine Mehrbelastung der sächsischen Kommunen ergibt.

Neben den Prüfgebühren der SAKD entstehen den Programmherstellern Kosten, die in der Anpassung der Programme begründet sind. Mit einem Blick auf die Abbildungen 1 und 2 werden zwei Dinge deutlich. Um die Zulassungskriterien zu erfüllen, müssen die verschiedenen Hersteller erstens unterschiedlich hohe Anstrengungen unternehmen, die sich dementsprechend in unterschiedlich hohen Kosten niederschlagen. Weitaus bedeutender ist jedoch zweitens der Fakt, dass diese Kosten allein deswegen anfallen, da die Programme im Zeitpunkt der Prüfung in keinem rechtskonformen und damit zulassungsfähigen Zustand vorliegen. Diese Kosten sind also nicht primär in der Durchführung der Verfahrensprüfung als solcher sondern vielmehr in einem unzureichenden Stand der Umsetzung gesetzlich notwendiger Programmfunktionen begründet und entstehen dadurch, dass Hersteller ihre Programme erst im Rahmen der Verfahrensprüfung rechtskonform gestalten. Diese Kosten werden zwar erst im Rahmen der Verfahrensprüfungen durch die SAKD offensichtlich, sie wären jedoch eher den eigentlichen Entwicklungskosten des Programms zuzuordnen, denn bei den in den Zulassungskriterien zum Ausdruck kommenden Programmanforderungen handelt es sich nicht um lediglich wünschenswerte Komfortfunktionen, sondern um Programmfunktionen für ein rechtskonformes Arbeiten, deren Verfügbarkeit und korrekte Arbeitsweise schon bei Verkauf und Inbetriebnahme des Programms hätten gewährleistet sein müssen.

4. Ausblick

Mit der Einführung der kommunalen Doppik in Sachsen werden die entsprechenden Finanzprogramme ein neues Maß an Integration und Komplexität erreichen. Während in der Vergangenheit beispielsweise die Verwaltung des Anlagenvermögens einer Kommune sowie die Kosten- und Leistungsrechnung eine untergeordnete Rolle gespielt haben, sind diese Komponenten integraler Bestandteil des Neuen Kommunalen Kassen- und Rechnungswesens, wodurch sich mannigfaltige Beziehungen und Abhängigkeiten innerhalb eines DV-Systems ergeben. Auch wenn kamerale Grundfunktionen der Haushaltsplanung, -überwachung und -ausführung ihren Niederschlag in einem Programm zur Unterstützung des Neuen Kommunales Kassen- und Rechnungswesens finden, werden diese aufgrund einer geänderten Buchungslogik grundsätzlich anders arbeiten. Um vor diesem Hintergrund den Kommunen im Freistaat Sachsen auch künftig ein hohes Maß an Sicherheit und Rechtskonformität bei der Programmanwendung gewährleisten zu können, ist die Verfahrensprüfung der SAKD gem. § 87 Absatz 2 SächsGemO auch in Zukunft unverzichtbar.