

Elektronischer Signatur- und Anordnungsworkflow
Prüfungserfahrungen, Praxisfragen und Handlungsempfehlungen
(ein FAQ-Beitrag)

Verfasser: Bernd **Schricker**

Inhaltsübersicht	Seite
1 Vorbemerkung	65
2 Elektronischer Rechnungseingang und elektronischer Anordnungsworkflow	65
2.1 Regelungen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	66
2.1.1 Was muss ich in meiner Dienstanweisung (DA) für das Finanz- und Kassenwesen ergänzen bzw. neu regeln?	67
2.1.2 Muss ich meine bestehenden Regelungen zur elektronischen Belegarchivierung (DA-Scan) anpassen?	67
2.2 Eingang und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen	67
2.2.1 Wer ist zuständig für den Empfang und die Übernahme der Eingangsrechnungen?	68
2.2.2 Dürfen elektronische Rechnungen ausgedruckt werden?	68
2.3 Elektronisches Rechnungseingangsbuch	68
2.3.1 Wie erhöhe ich den Anteil an digitalen Rechnungen, um von einer automatisierten Verarbeitung zu profitieren?	69
2.3.2 Welche flankierenden Maßnahmen bieten sich an, um die ordnungsgemäße Übernahme von elektronischen Rechnungen zu gewährleisten?	69
2.3.3 Wie kann ich die Leitweg-ID im Workflow nutzen?	69
2.4 Elektronischer Anordnungsworkflow	70
2.4.1 Welche Kassenanordnungen sollten über den elektronischen Anordnungsworkflow abgewickelt werden?	70
2.4.2 Ist es zulässig, im Workflowsystem nach dem Prüfschritt „Anordnen“ die Belege automatisiert zu buchen?	70

2.4.3	Wie kann ich die Anforderungen nach § 2b UStG organisatorisch beim Anordnungsworkflow berücksichtigen?	70
2.4.4	Wie binde ich meine nicht an das lokale Netzwerk angeschlossenen Außenstellen/Einrichtungen in den Anordnungsworkflow ein?	71
2.5	Aufbewahrung von Belegen	71
2.5.1	Was bedeutet revisionssichere Aufbewahrung in einem elektronischen Belegarchiv?	71
2.5.2	Was gilt bei der Aufbewahrung der papiergebundenen Originalbelege?	71
2.5.3	Welche Anforderungen sind beim elektronischen Belegarchiv im Outsourcing-Betrieb zu beachten?	72
2.5.4	Welche Anforderungen gelten hinsichtlich der Belegrecherche?	72
3	Elektronische Signaturen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen	72
3.1	Vor- und Nachteile verschiedener Signaturlösungen	73
3.1.1	Was ist beim Betrieb einer eigenen Zertifikatsinfrastruktur zu beachten?	73
3.1.2	Unter welchen Voraussetzungen kann ich die Signatur-Zertifikate der Bayern-PKI nutzen?	73
3.1.3	Können Fernsignaturdienste verwendet werden?	74
3.2	Ordnungsgemäßer Einsatz elektronischer Signaturen und deren Nachprüfbarkeit	74
3.2.1	Wie kontrolliere ich, ob die elektronischen Signaturen von Kassenanordnungen gültig sind?	74
3.2.2	Welche Anforderungen gelten beim Einsatz von Software-Token?	75
3.2.3	Welche Regelungen sind beim Einsatz fortgeschrittener Signaturen zu erlassen?	75
3.2.4	Welche Vorgehensweise empfiehlt sich für eine ordnungsgemäße Nutzung von Stapel- bzw. Komfortsignaturen?	75
3.2.5	Ist eine Benutzeranmeldung mit Passwort und Protokollierung der Benutzeraktivitäten als Unterschriftersatz erlaubt?	76
3.2.6	Müssen Eigenbetriebe, Körperschaften oder Einrichtungen, für die § 10 Abs. 1 Satz 3 EBV gilt, ebenfalls elektronische Signaturen verwenden?	76

3.3 Elektronische Signaturen beim Electronic Banking	76
3.3.1 Erfüllen EBICS-Signaturen die haushaltsrechtlichen Anforderungen?	78
3.3.2 Können beim Electronic Banking anstelle des signaturbasierten EBICS oder FinTS/HBCI auch andere Sicherheitsverfahren und -medien als Ersatz für die Unterschriften der Einreicher eingesetzt werden?	78

1 Vorbemerkung

Während sich die elektronische Aufbewahrung von Kassenbelegen aufgrund der seit 01.01.2007 geltenden Kommunalhaushaltsverordnungen schon seit längerem etabliert hat, erhielten viele Projekte zur Umsetzung eines durchgängigen elektronischen Signatur- und Anordnungsworkflows erst mit der Richtlinie 2014/55/EU sowie der gesetzlichen Verpflichtung zum Empfang und zur Verarbeitung von digitalen Rechnungen (Art. 18 Abs. 2 BayDiG; zur Abgrenzung der Begriffe „elektronische Rechnungen“, „digitale Rechnungen“ und „E-Rechnungen“ vgl. die Ausführungen unter Nr. 2.2) und den in den Ausführungsbestimmungen festgelegten Umsetzungsfristen eine rechtliche Grundlage.

Daher stießen wir im Rahmen unserer überörtlichen Prüfungstätigkeit in letzter Zeit verstärkt auf derartige Implementierungsprojekte. Gleichzeitig haben sich die Anforderungen an die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren erheblich verändert. Dies geschah nicht nur durch gesetzliche Regelungen, sondern auch durch eigene Zielsetzungen der Behörden in Bezug auf die Digitalisierung der Verwaltungstätigkeit und die Etablierung verwaltungsökonomischer Prozesse.

Da es bereits eine Reihe von Veröffentlichungen zum Thema „Empfang und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen“ gibt (vgl. insbesondere den Leitfaden des Bayerischen Landkreistags zur Umsetzung der E-Rechnung bei den Landratsämtern oder die Erläuterungen der KoSIT Bremen im Standard XRechnung), möchten wir nachfolgend in knapper Form Fragen beantworten, die in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren immer wieder an uns herangetragen wurden, und Sachverhalte darstellen, die wir in unseren Prüfungsberichten regelmäßig beanstandet haben. Dabei möchten wir, aufbauend auf den beiden genannten Veröffentlichungen, insbesondere die Prüfungserfahrungen und Fragestellungen aus der Praxis in den Mittelpunkt stellen.

Dieser Geschäftsberichtsbeitrag basiert auf unserem FAQ-Beitrag „Elektronischer Signatur- und Anordnungsworkflow“ und soll die Möglichkeit bieten, sich schnell und in kurzer Form über verschiedene Fragestellungen aus diesem Bereich zu informieren. Den **ausführlichen FAQ-Beitrag¹ inkl. einer Muster-Dienstanweisung²** zum Einsatz von fortgeschrittenen elektronischen Signaturen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen finden Sie derzeit **auf unserer Internetseite <https://www.bkpv.de>**, Rubrik „Aktuelles | Unsere aktuellen Veröffentlichungen“ und nach Neugliederung unseres Internetauftritts unter dem Menüpunkt „Veröffentlichungen“. Dort können Sie die jeweils aktuellen Handlungsempfehlungen zu diesem Thema in detaillierter Form nachschlagen.

2 Elektronischer Rechnungseingang und elektronischer Anordnungsworkflow

Die gesetzliche Verpflichtung zum Empfang und zur Verarbeitung von digitalen Rechnungen im Sinne von Art. 18 Abs. 2 BayDiG und den hierzu erlassenen Ausführungsbestimmungen gilt seit 18.04.2020 für öffentliche Aufträge im sog. Oberschwellenbereich und ab 18.04.2022 auch für Aufträge im sog. Unterschwellenbereich, sofern der Auftragswert den Betrag von 1.000 € ohne

¹ https://www.bkpv.de/fileadmin/redaktion/PDFs/FAQs_Praxiserfahrungen_AOW_und_eSignatur.pdf

² https://www.bkpv.de/fileadmin/redaktion/PDFs/Muster-Dienstanweisung_zum_Einsatz_fortgeschrittener_elektronischer_Signaturen.pdf

Umsatzsteuer erreicht oder überschreitet. Von der Annahmeverpflichtung im Unterschwellenbereich waren Bauaufträge befristet bis 18.04.2023 ausgenommen. Zur Umsetzung dieser Anforderungen und mit Blick auf die zunehmende Anzahl von PDF-Rechnungen, die zwischenzeitlich bei den Kommunen eingehen, empfehlen wir grundsätzlich, die Umstellung des Anordnungswezens auf maschinell verarbeitbare digitale Rechnungen zügig voranzutreiben.

Dies beinhaltet

- den zentralen Empfang und die Validierung/Visualisierung strukturierter digitaler Rechnungen, die dem nationalen Datenaustauschstandard XRechnung oder der europäischen Norm EN 16931 entsprechen (z.B. ZUGFeRD in den Profilen XRechnung oder EN 16931 im XML-Format),
- den zentralen Empfang und ggf. die Konvertierung von elektronischen Rechnungen, die in einem nicht automatisiert verarbeitbaren Format empfangen werden (z.B. im Dateiformat PDF),
- die Digitalisierung von eingehenden papiergebundenen Rechnungen in einem vertrauenswürdigen und qualitätsgesicherten Transformationsprozess und
- die Anreicherung von Rechnungsdaten mit Daten aus dem Bestellwesen (z.B. AVA-Software) und Finanzwesen (z.B. HÜL oder integrierte Auftragsverwaltung) sowie den Fachverfahren (z.B. Gebäudemanagement).

Hinzu kommt, dass das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) die erstmals mit IMS vom 13.09.2010, Az. IB4-1512.5-9, festgelegten Anforderungen an den Einsatz von fortgeschrittenen Signaturen im Haushalts-, Kassen und Rechnungswesen zwischenzeitlich grundlegend überarbeitet und im Vorgriff auf noch zu erlassende Verwaltungsvorschriften zur KommHV-Kameralistik und KommHV-Doppik als ergänzende Merkmale gemäß § 87 Nr. 12 KommHV-Kameralistik/§ 98 Nr. 21 KommHV-Doppik mit IMS vom 30.04.2019, Az. B4-1512-4-17, neu festgelegt hat (vgl. auch die Veröffentlichung auf der Homepage des StMI zum Thema „Einsatz elektronischer Signaturen“). Daraus resultieren aus unserer Sicht erhebliche Erleichterungen für die Einführung eines friktionslosen und medienbruchfreien elektronischen Anordnungsworkflows, da nunmehr auch Software-Token für die Erstellung von fortgeschrittenen elektronischen Signaturen verwendet werden können.

Bei der Umstellung des Anordnungswezens sind idealtypische Abläufe zu berücksichtigen, die wir in der detaillierten Version des FAQ-Beitrags auch grafisch aufbereitet haben. Wir verweisen insoweit darauf.

2.1 Regelungen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Aufgrund der neuen Vorgehensweise, die sich aus der konsequenten Digitalisierung von eingehenden Papierrechnungen (sog. frühes Scannen), der Verarbeitung von elektronischen – inkl. digitaler – Rechnungen und dem Einsatz eines elektronischen Rechnungseingangsbuchs/Workflowsystems ergibt, bedarf es der Überarbeitung und Anpassung der bestehenden örtlichen Regelungen zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sowie des Erlasses ergänzender bzw. neuer Regelungen.

2.1.1 Was muss ich in meiner Dienstweisung (DA) für das Finanz- und Kassenwesen ergänzen bzw. neu regeln?

Bei Einsatz eines elektronischen Rechnungseingangsbuchs/Anordnungsworkflows sind die örtlichen Regelungen zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, insbesondere in den Bereichen

- Zuständigkeiten und Befugnisse beim Rechnungseingang und im Anordnungsworkflow,
- Umfang wahrzunehmender Kontrollen mit ergänzenden technischen und organisatorischen Maßnahmen,
- qualitätsgesicherter Transformationsprozess bei ersetzendem Scannen von Papierbelegen (vgl. auch Nr. 2.1.2),
- Aufbewahrung der Kassenbelege und
- Einsatz elektronischer Signaturen (vgl. auch Nr. 3.2.3)

anzupassen, zu ergänzen oder neu zu erlassen.

2.1.2 Muss ich meine bestehenden Regelungen zur elektronischen Belegarchivierung (DA-Scan) anpassen?

Bestehende Dienstweisungen für die Bildung, Führung und Aufbewahrung elektronischer Belege im Sinne des § 71 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/§ 67 Abs. 1 KommHV-Doppik (DA-Scan), die auf das sog. späte Scannen, also das nach Abwicklung des Anordnungswesens in der Kasse vorgenommene Scannen, ausgerichtet sind, sollten entsprechend der geänderten Vorgehensweise, wie sie sich aus dem elektronischen Anordnungsworkflow ergibt, angepasst werden. Dabei wären u.U. steuerliche Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten zu berücksichtigen.

2.2 Eingang und Verarbeitung von elektronischen Rechnungen

Unter dem Begriff der elektronischen Rechnung verstehen wir jede Rechnung, die in einem elektronischen Format ausgestellt und empfangen wird, also

- nicht automatisiert verarbeitbare elektronische Rechnungen in einem unstrukturierten Dokumentenformat (wie z.B. Rechnungen im PDF-Format), oder
- maschinell lesbare Rechnungen in einem zwischen dem Rechnungssteller und Rechnungsempfänger vereinbarten Datenaustauschformat (z.B. im EDIFACT-Format), oder
- automatisiert verarbeitbare digitale Rechnungen, die in einem strukturierten digitalen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen werden.

Eine digitale Rechnung erlaubt einen medienbruchfreien und gesetzlich normierten Rechnungsaustausch innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums. Dafür müssen zwei Voraussetzungen vorliegen:

- Die Rechnung wird in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen und

- das digitale Format ermöglicht eine automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung.

Eine lediglich auf elektronischem Weg übermittelte oder zum Herunterladen bereitgestellte Rechnung, wie z.B. eine Rechnung, die als PDF-Dokument an eine E-Mail angehängt ist oder über ein Online-Portal des Rechnungsstellers zum Herunterladen angeboten wird und im Wesentlichen unstrukturierte Daten enthält, wird nicht als digitale Rechnung verstanden.

Der Rechnungsempfänger kann empfangene Rechnungen mit unstrukturierten Inhalten nur mit weiteren Bearbeitungsschritten (u.a. automatische Texterkennung über OCR - Optical Character Recognition) in sein elektronisches Rechnungseingangsbuch/Workflowsystem übernehmen und verarbeiten.

2.2.1 Wer ist zuständig für den Empfang und die Übernahme der Eingangsrechnungen?

Organisatorisch und rechtlich bietet sich wegen der fachlichen Verknüpfung zum Haushalts- und Rechnungswesen eine Zuordnung dieser Aufgaben zu einer zentralen Stelle an, welche in der Finanzverwaltung – Kämmeri angesiedelt ist. Mit einer zentralen Zuständigkeit für die Übernahme und Anreicherung der Eingangsrechnungen kann insbesondere den haushalts- und steuerrechtlichen Bestimmungen verstärkt Rechnung getragen werden.

2.2.2 Dürfen elektronische Rechnungen ausgedruckt werden?

Aufzubewahren ist das empfangene elektronische Dokument und nicht etwa ein vom elektronischen Dokument erstellter Papierausdruck (Hilfsbeleg) oder der nach Abschluss des Anordnungswesens und der Buchführung digitalisierte, manuell bearbeitete Hilfsbeleg. Zudem gehen mit dem Ausdruck auch elektronische Identifizierungs- und Integritätsmerkmale (z.B. elektronische Signaturen oder Zeitstempel) verloren.

Wenn eine elektronische Rechnung aus verwaltungsinternen Gründen ausnahmsweise ausgedruckt und der so erstellte Eigen-/Hilfsbeleg als Grundlage für die weiteren Bearbeitungsschritte verwendet wird (z.B. Prüfvermerke, Feststellungsbescheinigung, Anordnung, Buchung), sind verschiedene technische und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, um insbesondere sicherzustellen, dass das erzeugte Papierdokument mit dem elektronischen Original übereinstimmt und keine inhaltlichen Veränderungen der Daten vorgenommen werden können.

2.3 Elektronisches Rechnungseingangsbuch

Weder Art. 18 Abs. 2 BayDiG noch die hierzu ergangenen Ausführungsbestimmungen enthalten eine gesetzliche Verpflichtung, empfangene digitale Rechnungen nach der erfolgreichen Validierung und Visualisierung der Rechnungsinhalte ausschließlich elektronisch zu verarbeiten.

Allerdings empfehlen wir nicht zuletzt aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, solche elektronischen Prozesse (flächendeckend) zu etablieren, um die Vorteile des sicheren und automatisierten Imports von strukturierten Rechnungsdaten zu nutzen, einen möglichst effizienten und sicheren elektronischen Anordnungsprozess zu unterstützen und die Nachteile und Risiken von Medienbrüchen zu vermeiden. Die Nutzenpotenziale der elektronischen Form, insbesondere

mit Blick auf vollständig maschinell verarbeitbare digitale Rechnungen (z.B. nach dem nationalen XRechnung-Standard oder der CEN 16931), liegen auch ohne eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung auf der Hand.

2.3.1 Wie erhöhe ich den Anteil an digitalen Rechnungen, um von einer automatisierten Verarbeitung zu profitieren?

Die Kommunen, die bereits den Rechnungseingang und ihr Anordnungswesen auf den Empfang und die Verarbeitung von digitalen Rechnungen angepasst haben, sollten aktiv an die Rechnungssteller herantreten, um die Anzahl an digitalen Rechnungen zu erhöhen und von den Vorteilen einer automatisierten Verarbeitung in zunehmendem Maße zu profitieren.

Die von der KGSt und VITAKO veröffentlichte „Leitlinie zum ersetzenden Scannen in Kommunen nach der TR RESISCAN“ führt hierzu auf S. 4 aus: *„Scannen ist gut, es ist aber immer nur die zweitbeste Lösung. Die beste Lösung ist, erst gar nicht scannen zu müssen. Neben der weitgehenden Digitalisierung der Papieroriginale sollte also mindestens genau so viel Energie in die Vermeidung des Papieraufkommens gelegt werden. Die KGSt empfiehlt, dies prioritär in Angriff zu nehmen.“*

2.3.2 Welche flankierenden Maßnahmen bieten sich an, um die ordnungsgemäße Übernahme von elektronischen Rechnungen zu gewährleisten?

Nach unseren Erfahrungen handhaben die bayerischen Kommunen Zuständigkeiten, Verfahrenseinsatz und Systemumgebung sehr unterschiedlich. Gleiches gilt für den Empfang und die Aufbewahrung von elektronischen Rechnungen sowie die Abwicklung des Anordnungsworkflows. Dies bedingt neben den bereits dargestellten Maßnahmen (vgl. z.B. Nr. 2.2.1 zur Organisation des Rechnungseingangs) individuelle und auf die jeweiligen Einsatzbedingungen angepasste technische und organisatorische Maßnahmen. Dabei sollen Maßnahmen, die der Sicherung und Kontrolle der eingesetzten finanzwirksamen Verfahren dienen, durch Dienstanweisung geregelt und bei der haushaltsrechtlichen Freigabe berücksichtigt werden. Technischen Kontrollen und Sicherungsmaßnahmen ist der Vorzug zu geben.

2.3.3 Wie kann ich die Leitweg-ID im Workflow nutzen?

Die Leitweg-Identifikationsnummer (Leitweg-ID) dient der Adressierung und Weiterleitung von digitalen Rechnungen an den Rechnungsempfänger und kann eine automatisierte Zuordnung zum zuständigen Bewirtschafter in den Workflowsystemen unterstützen. Die Feinadressierung kann als Bestandteil der Leitweg-ID frei von der einsetzenden Stelle vergeben werden und somit beispielsweise eine Verknüpfung zum Auftragsverwaltungssystem herstellen oder direkt Informationen zum Auftrag/zur Bestellung, zur Organisation oder zur Buchung enthalten. Wir empfehlen, die Leitweg-ID als Identifikationskennzeichen zu verwenden.

2.4 Elektronischer Anordnungsworkflow

Im Rahmen unserer Prüfungstätigkeit bei unseren Mitgliedern haben wir verschiedene Umsetzungen des elektronischen Signatur- und Anordnungsworkflows vorgefunden. Trotz der Unterschiede in der technischen Umsetzung und den organisatorischen Rahmenbedingungen wurden häufig gleichgelagerte Fragen an uns herangetragen. Diese betrafen insbesondere den Nutzungsumfang, die Zuständigkeiten, den Funktionsumfang der eingesetzten Lösung oder die Frage, wie neu hinzugekommene gesetzliche Anforderungen bei der bisherigen Abwicklung berücksichtigt werden können. Einige dieser Fragestellungen möchten wir nachfolgend aufgreifen.

2.4.1 Welche Kassenanordnungen sollten über den elektronischen Anordnungsworkflow abgewickelt werden?

Im digitalen Wandel der öffentlichen Verwaltung gilt es, nicht nur die rechtlichen Vorschriften rechtskonform umzusetzen, sondern auch die sich bietenden Nutzenpotenziale zu realisieren. Der elektronische Rechnungseingang und daran anschließend der elektronische Anordnungsworkflow sollten daher als ein Baustein zur Digitalisierung der Verwaltungsprozesse effektiv genutzt werden. Aus verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten sollte das Ziel sein, möglichst alle Kassenanordnungen über den elektronischen Anordnungsworkflow abzuwickeln, um Medienbrüche, Doppel- und Mehrfacherfassungen sowie vermeidbare Mehrarbeiten durch parallele Prozesse und Ablage- bzw. Aufbewahrungsstrukturen zu verhindern.

2.4.2 Ist es zulässig, im Workflowsystem nach dem Prüfschritt „Anordnen“ die Belege automatisiert zu buchen?

Grundsätzlich ist die Buchführung Aufgabe der Kasse, die die Buchung im Sachbuch bzw. im sachlichen Nachweis erst nach der ihr obliegenden formalen Prüfung der Kassenanordnung vornimmt. Für die Wahrnehmung dieser formalen Prüfpflichten sollte daher im Anordnungsworkflow ein eigener Prüfschritt vorhanden sein. Eine automatisierte Buchung durch den Anordnungsberechtigten mit Abschluss des Prüfschrittes „Anordnung“ verstößt i.d.R. gegen eine Reihe von haushaltsrechtlichen Grundsätzen.

2.4.3 Wie kann ich die Anforderungen nach § 2b UStG organisatorisch beim Anordnungsworkflow berücksichtigen?

Mit der Erweiterung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand durch die Anwendung des § 2b UStG und der damit einhergehenden Zunahme steuerrelevanter Geschäftsvorfälle sowie unter Würdigung der Forderungen im BMF-Schreiben vom 23.05.2016 zum Anwendungserlass zu § 153 AO ist auch ein auf steuerliche Fragestellungen abgestelltes internes Kontrollsystem (IKS) vorzuhalten. Neben der Bündelung entsprechender Kompetenzen an zentraler Stelle (z.B. Steuerstelle) bietet es sich u.U. auch an, im elektronischen Anordnungsworkflow einen eigenen Bearbeitungsschritt hierfür vorzusehen. Mit zunehmender Verbreitung und Etablierung der digitalen Rechnung können dabei ggf. notwendige steuerliche Vorprüfungs- und Zuleitungsaufgaben bei der Rechnungseingangsstelle durch technische Kontrollen und Workflowgestützte Zuleitungen unterstützt bzw. ersetzt werden.

2.4.4 Wie binde ich meine nicht an das lokale Netzwerk angeschlossenen Außenstellen/Einrichtungen in den Anordnungsworkflow ein?

Wir empfehlen, die Außenstellen/Einrichtungen möglichst an das lokale Netzwerk und das zentrale Workflowsystem anzubinden, um die Funktionalitäten der Workflowsysteme umfassend nutzen zu können. Sollte dies nicht möglich sein, können die elektronischen Signaturen der Feststellungsbefugten und des Anordnungsberechtigten auch außerhalb der Workflowsysteme geleistet werden, sofern die haushaltsrechtlichen Anforderungen beachtet werden. Davon abzugrenzen sind Bestätigungen und Sichtvermerke, bei denen es sich lediglich um Informationen zur Sachverhaltsaufklärung handelt und die nicht formgebunden sind.

2.5 Aufbewahrung von Belegen

Zur elektronischen Aufbewahrung von Kassenbelegen haben wir bereits in unseren Geschäftsberichten 2004, 2006 und 2011 Beiträge veröffentlicht. Wir möchten daher nachfolgend im Wesentlichen auf Fragestellungen zur (elektronischen) Belegaufbewahrung eingehen, die sich aus der geänderten Vorgehensweise durch den elektronischen Anordnungsworkflow (Verlagerung vom sog. späten Scannen in der Kasse hin zum sog. frühen Scannen in der Rechnungseingangsstelle und Übernahme von elektronischen Rechnungen in ein elektronisches Rechnungseingangsbuch bzw. Workflowsystem) oder aus den geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben. Ansonsten verweisen wir auf die angeführten Geschäftsberichte, die in ihren grundlegenden Ausführungen weitgehend auf die aktuellen Verhältnisse übertragbar sind.

2.5.1 Was bedeutet revisionssichere Aufbewahrung in einem elektronischen Belegarchiv?

Nach den seit 01.09.2018 geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften müssen Belege und begründende Unterlagen in einer Weise gespeichert werden, die ihre Unveränderbarkeit gewährleistet. Sinn und Zweck dieser technikneutralen Bestimmung ist, die Integrität (Unversehrtheit des Inhalts), Authentizität (Echtheit der Herkunft) und Verfügbarkeit sowie die Revisionsfähigkeit der elektronisch gespeicherten Belege für die Dauer der Aufbewahrungsfristen sicherzustellen. Dies ist durch technische und organisatorische Maßnahmen zu gewährleisten.

2.5.2 Was gilt bei der Aufbewahrung der papiergebundenen Originalbelege?

Nach den geltenden hausrechtlichen Bestimmungen sollen die gescannten Originalrechnungen nicht vor Abschluss der örtlichen Prüfung der Jahresrechnung vernichtet werden, soweit keine entgegenstehenden Pflichten zur Rückgabe oder Aufbewahrung bestehen. Von der Soll-Vorschrift kann nur in begründeten Ausnahmefällen und nur nach entsprechender Risikoabwägung in Abstimmung mit der Kasse und der örtlichen Rechnungsprüfung abgewichen werden. Eine Aufbewahrung der gescannten Papieroriginale in Stapelform genügt. Die Belegarchivierung steht unter der Gesamtverantwortung der Kasse.

2.5.3 Welche Anforderungen sind beim elektronischen Belegarchiv im Outsourcing-Betrieb zu beachten?

Der Betrieb des elektronischen Belegarchivs bei einem externen Dritten stellt aus kommunalrechtlicher Sicht eine Übertragung von Kassen- und Rechnungsgeschäften dar. Nach den kommunalrechtlichen Vorschriften ist dies nur dann zulässig, wenn die ordnungsgemäße und sichere Erledigung und die Prüfung nach den für die outsourcende Stelle geltenden Vorschriften gewährleistet sind. Darüber hinaus sind datenschutzrechtliche Anforderungen zu berücksichtigen und die Einhaltung der informationstechnischen Schutzziele sicherzustellen.

2.5.4 Welche Anforderungen gelten hinsichtlich der Belegrecherche?

Die Belegaufbewahrung steht unter der Gesamtverantwortung der Kasse. Diese kann ihrer Verantwortung zur ordnungsgemäßen Führung und zur Vollständigkeitskontrolle des elektronischen Belegarchivs u.E. nur nachkommen, wenn ihr entsprechend flexible Möglichkeiten zur Recherche der digitalisierten Belege zugänglich sind. Auch den örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfungsorganen sollten geeignete Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

3 Elektronische Signaturen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Bei den bayerischen Kommunen wurden in den letzten Jahren auch im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens vermehrt papiergebundene Arbeitsprozesse durch medienbruchfreie elektronische Workflows ersetzt. Als Ersatz für die bei digitalen Feststellungsbescheinigungen, Zahlungsanordnungen, Zahlungsverkehrstransaktionen und Tagesabschlüssen/Tagesabgleichen vorgeschriebenen Unterschriften sind seit 01.01.2007 sowohl qualifizierte elektronische Signaturen (QES) als auch fortgeschrittene elektronische Signaturen (FES) zugelassen, die seit einigen Jahren bei zahlreichen Kommunen erfolgreich eingesetzt werden und medienbruchfreie digitale Prozesse ermöglichen.

Während im Zeitraum 2010 bis 2019 hierfür nahezu ausschließlich chipkartenbasierte Signaturerstellungseinheiten (Hardware-Token) zum Einsatz kamen, hat sich dies mit den vom StMI im April 2019 veröffentlichten neuen Anforderungen an den Einsatz fortgeschrittener Signaturen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Bayerischen Kommunen (AFS-HKR) grundlegend verändert. Die neuen AFS-HKR ermöglichen neben Hardware-Token nun auch Software-Token sowie Fernsignaturlösungen für die Erstellung von FES. Dadurch ist nicht nur eine erheblich leichtere und kostengünstigere Implementierung von Signaturlösungen möglich, sondern es werden auch die von den Verwaltungen seit 2010 eingeforderten weiteren Varianten zur Erstellung fortgeschrittener Signaturen ermöglicht, die sowohl von den Bayerischen Kommunalen Spitzenverbänden als auch vielen bayerischen Kommunen und kommunalen Softwareanbietern ausdrücklich begrüßt wurden. Nach Veröffentlichung der neuen AFS-HKR haben sich schnell neue Signaturanwendungslösungen entwickelt, die den jeweiligen örtlichen Verhältnissen und damit auch den unterschiedlichen Anforderungen an eine rechtskonforme, aber auch zweckmäßige Gestaltung der elektronischen Verarbeitungsprozesse, z.B. eines friktionslosen Anordnungswesens in all seinen Ausprägungen, besser gerecht werden.

Gleichzeitig hat dies bei den Kommunen aber auch einige technische und organisatorische Fragen aufgeworfen, z.B. welche Signaturlösung letztendlich zum Einsatz kommen soll und welche Variante mit Blick auf die örtlichen Verhältnisse die zweckmäßigste ist.

Nachfolgend möchten wir auf einige Fragen aus der kommunalen Praxis eingehen, die in diesem Zusammenhang an uns gerichtet wurden:

3.1 Vor- und Nachteile verschiedener Signaturlösungen

Als schriftformersetzende Signaturlösungen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sind nach den geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen (§ 87 Nr. 12 KommHV-Kameralistik und § 98 Nr. 21 KommHV-Doppik)

- qualifizierte elektronische Signaturen im Sinne von Art. 3 Nr. 12 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und
- fortgeschrittene Signaturen im Sinne von Art. 3 Nr. 11 der Verordnung (EU) Nr. 910/2014, deren ergänzende Merkmale allgemein in den neuen AFS-HKR festgelegt worden sind,

zugelassen.

Die mit den neuen AFS-HKR geschaffenen Erleichterungen und flexiblen Gestaltungsmöglichkeiten beim Einsatz von fortgeschrittenen Signaturen werden in der ausführlichen Version des FAQ-Beitrags genauer dargestellt.

3.1.1 Was ist beim Betrieb einer eigenen Zertifikatsinfrastruktur zu beachten?

Der Betrieb einer eigenen Zertifizierungsstelle ist zwar nach den seit 30.04.2019 geltenden AFS-HKR unter den dort genannten technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen grundsätzlich möglich, dürfte aber wegen der dafür notwendigen Investitions- und Betriebskosten in eine vertrauenswürdige, sichere und hoch verfügbare PKI-Infrastruktur nur dann zweckmäßig und wirtschaftlich sein, wenn eine große Zahl von Teilnehmern diesen Vertrauensdienst nutzen. Daher steht dem Aufbau einer solchen PKI-Infrastruktur in aller Regel das kommunalrechtliche Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entgegen, da einerseits die vom Freistaat Bayern betriebene Bayern-PKI den Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung kostenfrei zur Verfügung steht und andererseits bereits Alternativangebote am Markt verfügbar sind, die neue technische Implementierungsmöglichkeiten bieten (Fernsignaturen) und sowohl die Verwaltung als auch die Nutzung der digitalen Identitäten nochmals erleichtern.

3.1.2 Unter welchen Voraussetzungen kann ich die Signatur-Zertifikate der Bayern-PKI nutzen?

Der vom IT-Dienstleistungszentrum des Freistaates Bayern (IT-DLZ) betriebene Dienst Bayern-PKI steht in Form des Zertifikatsverwaltungssystems PRIME grundsätzlich allen Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung Bayerns zur Verfügung. Da der Dienst aber nur über das Bayerische Behördennetz (BYBN) erreichbar ist, setzt dies grundsätzlich einen Anschluss der Behörde oder

des Teilnehmers an das BYBN voraus, wenn die Behörde und der Teilnehmer das Zertifikatsverwaltungssystem PRIME (Java-Anwendung) für die Beantragung und Verwaltung von Zertifikaten nutzen möchten.

Die von der Bayern-PKI ausgestellten Zertifikate können aber auch von Kommunen und deren Einrichtungen genutzt werden, die über keinen Anschluss an das BYBN verfügen, wenn ein vertrauenswürdiger Dritter (z.B. Landkreis, vom IT-DLZ zugelassene IT-Dienstleister) die Aufgaben der Registrierungsstelle ganz oder teilweise übernimmt (z.B. Identifikation der Teilnehmer, Antragstellung beim IT-DLZ, Sperrung von korrumpierten Zertifikaten).

3.1.3 Können Fernsignaturdienste verwendet werden?

Wie bereits in den Abschnitten 3 und 3.1.1 kurz erwähnt, können seit Veröffentlichung der neuen AFS-HKR auch Fernsignaturdienste für die Erstellung fortgeschrittener Signaturen genutzt werden, wenn diese die in den AFS-HKR genannten technischen und organisatorischen Anforderungen erfüllen. Dies eröffnet neue Möglichkeiten sowohl bei vor Ort betriebenen (on premise) als auch im Rechenzentrum gehosteten (z.B. via Terminal-Server oder Private Cloud) Finanzverfahren oder Workflow-Systemen und bietet darüber hinaus den Vorteil, dass unterschiedliche Endgeräte (Desktop, Tablet, Smartphone, Browser) für die Erstellung von elektronischen Signaturen eingesetzt werden können.

3.2 Ordnungsgemäßer Einsatz elektronischer Signaturen und deren Nachprüfbarkeit

Wie bereits in der Einleitung zu Abschnitt 3 dargestellt, hat der Einsatz von elektronischen Signaturen im kommunalen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen stark zugenommen. Der bislang im privaten Bereich nicht sehr weit verbreitete Vertrauensdienst wirft bei den Anwendern in den Verwaltungen naturgemäß auch einige praktische Anwendungsfragen auf, die wir nachfolgend aufgreifen und beantworten möchten.

3.2.1 Wie kontrolliere ich, ob die elektronischen Signaturen von Kassenanordnungen gültig sind?

Eine Kontrolle der Gültigkeit von fortgeschrittenen oder qualifizierten elektronischen Signaturen ist bei einer benutzerfreundlichen Implementierung und korrekten Konfiguration der Signaturanwendungslösung automatisiert möglich, erfordert also in der Regel keine Interaktion des Benutzers. Ohne näher auf die technischen Details einzugehen, ist hier im Vergleich zum manuellen Abgleich anhand der Unterschriftsproben auf den haushaltsrechtlich vorgeschriebenen „Unterschriftslisten“ eine echte Erleichterung für die betroffenen Nutzer möglich, da fortgeschrittene oder qualifizierte elektronische Signaturen eine Identifizierung des Unterzeichners ermöglichen und zudem erkennen lassen, ob die signierten Daten nachträglich verändert wurden. Es bedarf daher in der Regel nur einer kurzen Einweisung, wie die im Fachverfahren, Workflow-System oder PDF-Viewer (Signaturkachel/Signaturstempel oder in Signaturfenstern) angezeigten Prüfergebnisse zu interpretieren sind und wie ggf. einzelne Prüfschritte oder ggf. ein neues Prüfprotokoll interaktiv erzeugt und visualisiert werden können.

Da die Form und (Mindest-)Inhalte der Feststellungsbescheinigung und Zahlungsanordnungen haushaltsrechtlich vorgegeben sind und der Umfang der Feststellungs-/Anordnungsbefugnisse

nicht nur in der Dienstanweisung geregelt werden muss, sondern diese persönlichen Zugriffsrechte auch in vielen Finanzverfahren hinterlegt und damit automatisch geprüft werden können, lassen sich neben der Gültigkeit der elektronischen Signatur auch diese Befugnisse automatisiert prüfen (z.B. mit entsprechenden Zugriffs- und Plausibilitätsprüfungen oder Wertgrenzen).

3.2.2 Welche Anforderungen gelten beim Einsatz von Software-Token?

Werden für die fortgeschrittene elektronische Signatur von Wissens- und Willenserklärungen im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (z.B. Feststellungsbescheinigungen, Kassenanordnungen, Tagesabschlüsse/Tagesabgleiche) Software-Token (z.B. PKCS#12-Dateien) verwendet, muss insbesondere sichergestellt sein, dass diese

- vom Unterzeichner mit einem hohen Maß an Vertrauen unter seiner alleinigen Kontrolle verwendet werden können (Verfügungsgewalt),
- auf einem Speichermedium/Speicherbereich abgelegt werden, auf das/den nur der Zertifikatsnehmer/Signaturschlüsselinhaber einen Zugriff hat (Besitz),
- mit einem starken und geheimen Passwort vor unbefugter Verwendung geschützt sind (Wissen) und
- Unbefugten weder zugänglich sind noch von diesen kopiert werden können (Zugangs- und Manipulationsschutz).

3.2.3 Welche Regelungen sind beim Einsatz fortgeschrittener Signaturen zu erlassen?

Neben den schon in Abschnitt 2.1.1 dargestellten Änderungen der Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen empfehlen wir, die Aufgaben und Sorgfaltspflichten der Registrierungsstelle und des Zertifikatsnehmers/Signaturschlüsselinhabers in einer eigenen, an die örtlichen Verhältnisse angepassten Dienstanweisung zu regeln. Insbesondere sollten darin die Unterrichtungspflichten der Registrierungsstelle, der sorgfältige und sichere Umgang des Unterzeichners mit seinen Signaturerstellungseinheiten/Signaturerstellungsdaten und die beim Abhandenkommen oder bei Kompromittierung des privaten Schlüssels notwendigen Maßnahmen näher festgelegt werden. Als Hilfestellung haben wir dem auf unserer Internetseite veröffentlichten detaillierten FAQ-Beitrag eine Muster-Dienstanweisung beigefügt, die den Einsatz und den Umgang mit den Signaturzertifikaten und dem persönlichen Signaturschlüssel bzw. dem Software-Token der Bayern-PKI näher beschreibt.

3.2.4 Welche Vorgehensweise empfiehlt sich für eine ordnungsgemäße Nutzung von Stapel- bzw. Komfortsignaturen?

Damit auch bei einer Stapel- bzw. Komfortsignatur die Warn- und Hinweisfunktion der Unterschrift erhalten bleibt, muss vor Auslösung des Signaturvorgangs gewährleistet sein, dass

- die Zahl der im Stapel signierten Kassenanordnungen für den Unterschriftsbefugten überschaubar bleibt,
- die zu signierenden Daten vollständig und gut lesbar angezeigt werden und

- die Stapelsignaturen sich nur auf die zuvor angezeigten Daten beziehen.

Bei der Stapelsignatur von Zahlungsanordnungen sollte weder die hierfür maximal vorgegebene Zeitspanne noch die maximal vorgegebene Anzahl von Anordnungen überschritten werden.

Nach Ablauf des örtlich vorgegebenen Zeitintervalls oder bei Überschreitung der zulässigen Anzahl von Belegen muss sichergestellt sein, dass eine weitere Stapelsignatur nur durch die erneute Eingabe des Signaturschlüssel-Passworts ausgelöst werden kann.

3.2.5 Ist eine Benutzeranmeldung mit Passwort und Protokollierung der Benutzeraktivitäten als Unterschriftersatz erlaubt?

Die im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bei formgebundenen Wissens- und Willenserklärungen vorgeschriebenen Unterschriften (z.B. sachliche und rechnerische Feststellungen, förmliche und allgemeine Zahlungsanordnungen, elektronische Zahlungsverkehrsaufträge und Tagesabschlüsse/Tagesabgleiche) können nach den aktuell geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen nur durch fortgeschrittene oder qualifizierte elektronische Signaturen ersetzt werden. Eine (einfache) Benutzerauthentifizierung mit Benutzerkennung, Passwort und verfahrensinterner Protokollierung der im Finanzverfahren oder elektronischen Workflow dokumentierten Benutzeraktivitäten vermag die vielfältigen Funktionen einer händischen Unterschrift oder die Funktions- und Sicherheitsmerkmale einer fortgeschrittenen bzw. qualifizierten elektronischen Signatur nicht zu ersetzen.

3.2.6 Müssen Eigenbetriebe, Körperschaften oder Einrichtungen, für die § 10 Abs. 1 Satz 3 EBV gilt, ebenfalls elektronische Signaturen verwenden?

Auch bei kommunalen Unternehmen, die gemäß § 10 Abs. 1 EBV eine gesonderte Kasse nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung führen, können die Unterschriften der Feststellungsbefugten, Anordnungsberechtigten oder mit dem Zahlungsverkehr beauftragten Beschäftigten (z.B. bei der Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Ansprüchen oder Zahlungsverpflichtungen, Erteilung von förmlichen oder allgemeinen Zahlungsanordnungen, Legitimation elektronischer Zahlungsverkehrsaufträge) durch fortgeschrittene oder qualifizierte elektronische Signaturen ersetzt werden.

Damit lassen sich im Kassen- und Rechnungswesen der kommunalen Unternehmen ebenfalls vertrauenswürdige, vollständig digitalisierte und damit friktionslose Geschäftsprozesse realisieren. Zudem lässt sich damit, unabhängig vom eingesetzten Finanzverfahren oder Workflowsystem, die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Prüf- und Kontrollpflichten bei Ein- und Auszahlungen, der Anordnungsbefugnis oder der Befugnis zum Zahlungsverkehr nachvollziehbar im elektronischen Belegarchiv dokumentieren.

3.3 Elektronische Signaturen beim Electronic Banking

Im BKPV-Geschäftsbericht 2010 haben wir uns ausführlich mit dem Thema „Einsatz von Electronic-Banking-Systemen“ im kommunalen Bereich befasst. Mit Blick auf die damals geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen (KommHV-Kameralistik und KommHV-Doppik vom 05.10.2007, AFS-HKR vom 10.08.2010) kamen wir zum Ergebnis, dass sich für den beleglosen

elektronischen Zahlungsverkehr mit den kontoführenden Instituten (Banken und Sparkassen) für Kommunen aus rechtlicher und technischer Sicht grundsätzlich die beiden Sicherungs- und Übertragungsverfahren FinTS/HBCI oder EBICS mit dem Sicherungsmedium Chipkarte eignen (vgl. BKPV-Geschäftsbericht 2010, „Hinweise zum Einsatz von Electronic-Banking-Systemen“, Abschnitt 4.6, S. 80 ff. und Abb. 5).

Im Vergleich zu den damals betrachteten Electronic-Banking-Lösungen haben sich aufgrund der zunehmenden Digitalisierung zwischenzeitlich zahlreiche neue Varianten etabliert, die vor allem im Privat-, Geschäfts- und Gewerbekundenbereich zu einem geänderten Nutzungsverhalten geführt haben (z.B. browsergestütztes oder App-basiertes Internet-Banking mit mobilen Endgeräten, Smartphones und Tablets). Diese neuen Nutzungsformen, aber auch zahlreiche Schadensfälle haben auf europäischer Ebene zu neuen regulatorischen Vorgaben geführt, die u.a. die Sicherheit im elektronischen Zahlungsverkehr erhöhen und die Rechte von Zahlungsdienstnutzern, insbesondere bei nicht autorisierten Zahlungsvorgängen, stärken sollen. Die EU-Richtlinie wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie vom 17.07.2017 mit Wirkung ab 13.01.2018 in nationales Recht umgesetzt. Mit diesen gesetzlichen Vorgaben wurde insbesondere eine verbesserte Sicherheit bei der Zahlungsabwicklung angestrebt, bei der der Zahlungsdienstleister eine starke Kundenauthentifizierung sicherstellen muss, wenn der Kunde online auf sein Zahlungskonto zugreift, einen elektronischen Zahlungsvorgang auslöst oder über einen Fernzugang eine Handlung vornimmt, die ein Betrugs- oder Missbrauchsrisiko in sich birgt.

Hinzu kommt, dass das signaturbasierte Sicherheitsverfahren FinTS/HBCI (mit ZKA Banken-Signaturkarte oder DDV-Chipkarte mit ec-Karten-Betriebssystem) aufgrund der geringen Nachfrage von Privatkunden und des geänderten Nutzungsverhaltens des Ziel-Kundenkreises sowohl von den Sparkassen als auch von vielen Banken zwischenzeitlich eingestellt wurde. Im Zuge dieser Umstellung wurden auch einigen Kommunen entweder andere FinTS Sicherheitsverfahren/Sicherheitsmedien (z.B. chipTAN-USB, chipTAN optisch/manuell, chipTAN QR, pushTAN) oder sehr häufig der Umstieg auf das signaturbasierte EBICS Sicherungs- und Übertragungsverfahren mit unterschiedlichen Sicherungsmedien (Chipkarte, USB-Stick oder Sicherheitsdatei) angeboten.

Aus kommunalrechtlicher Sicht lassen aber auch die seit Ende April 2019 geänderten haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zum Einsatz von fortgeschrittenen Signaturen neue Gestaltungsmöglichkeiten beim Electronic Banking zu, da die ursprüngliche Verpflichtung zur Nutzung chipkartenbasierter Signaturlösungen entfallen ist und demzufolge sowohl der Einsatz eines weiteren Hardware-Tokens (passwortgesicherter und verschlüsselter USB-Stick mit Sicherheitsdatei) als auch eines Software-Tokens (z.B. passwortgeschützte kryptographische Sicherheitsdatei in besonders geschütztem Speicherbereich) möglich ist. Dies und die Tatsache, dass bei EBICS die an das kontoführende Institut übertragenen Zahlungsverkehrsaufträge mit zwei verteilten Auftragssignaturen freigegeben werden können, ermöglichte insbesondere bei den durch die COVID-19 Pandemie bedingten Einschränkungen und den daraus resultierenden Anforderungen eine reibungslose Abwicklung des beleglosen elektronischen Zahlungsverkehrs.

Vor diesem Hintergrund möchten wir nachfolgend unsere Einschätzungen und Empfehlungen zum Electronic Banking aus dem Jahr 2010 fortschreiben und zugleich einige Fragen aus der Praxis beantworten.

3.3.1 Erfüllen EBICS-Signaturen die haushaltsrechtlichen Anforderungen?

Beim beleglosen elektronischen Zahlungsverkehr mit den Sparkassen und Banken können die mit dem EBICS Sicherungs- und Übertragungsstandard an das jeweilige Rechenzentrum des kontoführenden Instituts übertragenen Zahlungsverkehrsdaten mit zwei Auftragssignaturen (sog. elektronische Unterschrift), die zwei gemeinschaftlich verfügbungsberechtigte Beschäftigte unabhängig voneinander erstellen, bankfachlich legitimiert werden. Dies setzt neben einer sicheren Authentisierung der zeichnungsbefugten Benutzer die ordnungsgemäße Verwendung und sichere Aufbewahrung der persönlichen Signaturerstellungsdaten durch die beiden am elektronischen Zahlungsverkehr beteiligten Beschäftigten voraus. Zudem sind die bei der Abwicklung der o.g. Geschäftsvorfälle erzeugten Ausgabeprotokolle für die Dauer der Aufbewahrungsfristen wie elektronische Belege aufzubewahren.

3.3.2 Können beim Electronic Banking anstelle des signaturbasierten EBICS oder FinTS/HBCI auch andere Sicherheitsverfahren und -medien als Ersatz für die Unterschriften der Einreicher eingesetzt werden?

Nach den aktuell geltenden haushaltsrechtlichen Bestimmungen können die Unterschriften der am beleglosen elektronischen Zahlungsverkehr beteiligten Beschäftigten (Einreicher) nur durch qualifizierte oder fortgeschrittene elektronische Signaturen ersetzt werden. Daraus folgt, dass für das Electronic Banking in Kommunalkassen ausschließlich signaturbasierte Legitimierungsverfahren in Betracht kommen, die seit der Einstellung von FinTS/HBCI nur noch mit dem multibankfähigen Sicherungs- und Übertragungsverfahren EBICS abgebildet werden können.

Die vor allem im Privatkundenbereich bei kleineren Geschäfts- oder Gewerbekunden verbreiteten TAN-Sicherungsverfahren scheiden damit als Ersatz für die Unterschrift beim beleglosen, elektronischen Zahlungsverkehr in Kommunalkassen aus.

Die im BKPV-Geschäftsberichtsbeitrag 2010, „Hinweise zum Einsatz von Electronic-Banking-Systemen“, Abschnitt 6, beschriebene Behelfslösung, die automatisch generierten Ausgabeprotokolle auszudrucken und diese von den beiden am Legitimations- bzw. Freigabevorgang beteiligten Beschäftigten handschriftlich unterzeichnen zu lassen, hat sich in der Vergangenheit nicht bewährt und verursacht erneute Medienbrüche. Mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung und insbesondere um friktionslose elektronische Arbeitsprozesse zu gewährleisten, empfehlen wir diese Behelfslösung daher nicht mehr.