

IDR Handbuch Qualitätsmanagement für die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung (öffentliche Finanzkontrolle)

Stand: 02.2023

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
Präambel	7
A. Ziele, Aufgaben und Struktur	9
1. Ziele und Aufgabenstellung.....	9
1.1 Allgemeines zur öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung.....	9
1.2 Qualitätsmanagement.....	10
1.2.1 Allgemeines.....	10
1.2.2 Grundsätzliche Bedeutung des Qualitätsmanagements.....	11
1.2.3 Ansatz des IDR zum Qualitätsmanagement	12
2. Struktur des QM-Modells.....	14
3. Reifegrad des Qualitätsmanagementsystems.....	15
B. Qualitätsbereiche in der Rechnungsprüfung	16
1. Organisation, Leitung und Planung (Qualitätsbereich 1)	16
1.1 Rechtlicher Rahmen	16
1.2 Sachliche, persönliche und finanzielle Unabhängigkeit	17
1.3 Informationsrechte und Datenschutz	17
1.3.1 Informationsrechte.....	17
1.3.2 Datenschutz	18
1.4 Leitung/Leistungsprozesse.....	20
1.4.1 Stellung der Leitung	20
1.4.2 Aufgaben der Leitung	20
1.5 Mehrjahres- und Jahresprüfungsplanung.....	21
1.5.1 Mehrjahresprüfungsplanung	22
1.5.2 Jahresprüfungsplanung	26
1.6 Auftragsprüfungen	27
2. Personal (Qualitätsbereich 2)	28
2.1 Personalplanung	28
2.1.1 Personalbestandsplanung.....	28
2.1.2 Personalbedarfsplanung	28
2.1.3 Personaleinsatzplanung und Personalführung.....	30
2.2 Personalgewinnung und Personalauswahl	30
2.3 Personaleinsatz.....	30
2.4 Personalentwicklung.....	31

3.	Kernprozess Prüfung (Qualitätsbereich 3)	34
3.1	Planung und Vorbereitung der konkreten Prüfung	34
3.1.1	Sachliche Planung	34
3.1.2	Zeitliche Planung	35
3.1.3	Personelle Planung	35
3.1.4	Erstellung des Prüfungskonzeptes	35
3.2	Prüfungsdurchführung	36
3.2.1	Prüfungsankündigung/Auftaktgespräch	36
3.2.2	Feststellen des Prüfungssachverhalts einschließlich der Beurteilungsgrundlagen.....	36
3.2.3	Soll-Ist-Vergleich und Würdigung	36
3.2.4	Überwachung der Prüfungsdurchführung.....	37
3.3	Berichtsmanagement.....	38
3.3.1	Prüfungsdokumente	38
3.3.2	Schlussbesprechung und Bekanntgabe der Prüfungsergebnisse.....	39
3.4	Prüfungsnacharbeit	39
3.5	Follow-up	40
3.6	Gesamtberichterstattung.....	40
3.7	Kommunikation	41
4.	Kernprozess Beratung (Qualitätsbereich 4)	42
4.1	Organisation der Beratung	42
4.1.1	Grundsätzliches	42
4.1.2	Beratungsarten	43
4.1.3	Ziele der Beratung	44
4.1.4	Aufbauorganisation	44
4.2	Durchführung der Beratung	45
4.2.1	Ablauforganisation	45
4.2.2	Korrespondenz von Prüfung und Beratung – Zeitmanagement	46
4.2.3	Evaluation der Beratung.....	48
5.	Qualitätsmanagementsystem (Qualitätsbereich 5)	49
5.1	Definition der Qualitätspolitik und -kultur der Rechnungsprüfung (Plan).....	50
5.2	Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems (Do)	51
5.3	Bewertung der Zielerreichung durch Audits (Check)	52
5.4	Anpassungen der Qualitätspolitik und des Qualitätssicherungssystems (Act).....	54
6.	Gutachtliches Verfahren	55
7.	Literaturverzeichnis/Quellen	56
C.	Fragenkatalog	59
1.	Fragenkatalog zum QB 1 Organisation	59
2.	Fragenkatalog zum QB 2 Personal	63
3.	Fragenkatalog zum QB 3 Kernprozess Prüfung	65
4.	Fragenkatalog zum QB 4 Kernprozess Beratung	69
5.	Fragenkatalog zum QB 5 Qualitätsmanagementsystem	70

D.	Anlagen.....	71
1.	Glossar.....	71
2.	Verfahrens- und Arbeitsanweisungen	79
3.	Beispiele und Muster.....	79
4.	Prozessbeschreibungen	79

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Phasendarstellung des PDCA-Zyklus.....	11
Abbildung 2:	Überblick Aufbau des QM-Modells des IDR – Haus der Rechnungsprüfung....	12
Abbildung 3:	Prozesslandkarte des QM-Modells des IDR nach BPMN.....	14
Abbildung 4:	Erstellung einer Mehrjahres- und Jahresprüfungsplanung aus der Prüfungslandkarte	22
Abbildung 5:	Risiken der Abschlussprüfung nach IDW PS 261 n. F., Tz. 6.	24
Abbildung 6:	Risikokriterien für die Erstellung einer Mehrjahresprüfungsplanung differenziert nach den Teilrisiken des Prüfungsrisikos	25
Abbildung 7:	Umsetzung des PDCA-Zyklus für ein QMS	49

Abkürzungsverzeichnis

CAF	Common Assessment Framework
DIIR	Deutsches Institut für Interne Revision e. V.
DIN	Deutsches Institut für Normung
EFQM	European Foundation for Quality Management
EN	Europäische Norm
GO	Gemeindeordnung (Landesrecht)
HGO	Hessische Gemeindeordnung
IDR	Institut der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen in Deutschland e. V.
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V.
IKS	Internes Kontrollsystem
ISO	International Organization for Standardization
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
kirpag	Arbeitsgemeinschaft der Leitungen der kirchlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen in der Evangelischen Kirche in Deutschland
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
QM	Qualitätsmanagement
QMS	Qualitätsmanagementsystem
QS	Qualitätssicherung
QSS	Qualitätssicherungssystem
Rz.	Randziffer
RPO	Rechnungsprüfungsordnung

Präambel

Das „Institut der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen in Deutschland e. V.“ (im Folgenden IDR genannt) ist die Vereinigung der deutschen Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen, der öffentlichen Rechnungsprüfungen sowie weiteren, in der Regel öffentlich-rechtlichen Organisationen, die gesetzlich mit der öffentlichen Rechnungs-, Abschlussprüfung oder der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung (öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung bzw. öffentliche [Finanzkontrolle](#)¹) beauftragt sind².

Das IDR hat es sich aus seinem Satzungsziel heraus zur Aufgabe gemacht, gemeinsame Qualitätsstandards für die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung zu entwickeln, zu veröffentlichen, zu pflegen und zu sichern. Für die verschiedenen Sonderfälle von Auftragsprüfungen wird empfohlen, diese Qualitätsstandards nach Möglichkeit zum Vertragsbestandteil des Auftrags zu machen.³

Das vorliegende Handbuch für ein [Qualitätsmanagement](#) in der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung (QM-Handbuch) soll den Prüfungseinrichtungen und Mitarbeitenden als Leitfaden dienen, der unabhängig von der jeweiligen Größe und Organisationsform der Prüfungseinrichtung – also skalierbar und portierbar – eine gemeinsame Qualitätsbasis beschreibt. Das QM-Handbuch bietet eine Anleitung für eigenständige, weitergehende Überlegungen der jeweiligen Institutionen zu einem [Qualitätsmanagementsystem](#) auf jeweils aktuellem Stand.

Es werden hierin Überlegungen für eine gemeinsame Grundlage der Berufspraxis angestellt und daher wird unter Anerkennung der jeweiligen (Urheber-)Rechte bewusst Bezug auf andere Standards und Qualitätsmanagementsysteme genommen bzw. auf diese verwiesen.

Das QM-Handbuch gliedert sich in drei Abschnitte. Ausgehend von grundsätzlichen Überlegungen zur Rechnungsprüfung in Teil A (Ziele, Aufgaben und Struktur) werden in Teil B die fünf Qualitätsbereiche in der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung beschrieben und erläutert. Teil C beinhaltet fünf Fragenkataloge zu den fünf Qualitätsbereichen.⁴

Unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen, die Besonderheiten der örtlichen wie auch der überörtlichen Prüfung, spezifische Besonderheiten, Größenunterschiede, unterschiedliche Entwicklungsstufen und Voraussetzungen der einzelnen Prüfungseinrichtungen finden in diesem Handbuch Berücksichtigung. Ziel dieses Buches ist es, sich bei den Aktivitäten in den einzelnen Einrichtungen an den im Folgenden beschriebenen Grundsätzen auszurichten. Angestrebt wird ein skalierter (Qualitäts-)Mindeststandard für die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung.

¹ Im Folgenden wird der Begriff öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung (Organisationsform) synonym für öffentliche Finanzkontrolle (Aufgabe) gebraucht.

² Die Mitglieder des IDR setzen sich überwiegend aus Körperschaften bzw. Prüfungseinrichtungen im Bereich des Bundes, der Länder, der kommunalen Körperschaften und der öffentlich-rechtlich organisierten Religionsgemeinschaften, vergleichbaren Einrichtungen anderer europäischer Länder sowie deren Leitungskräften und Mitarbeitenden zusammen. Ein großer Anteil der Mitglieder ist dem Bereich der kommunalen Körperschaften zuzuordnen. Nähere Informationen zum IDR und seinen Aufgaben sind unter www.idrd.de abrufbar.

³ Siehe Ziffer B.1.6

⁴ Die Übersicht des gesamten Fragenkatalogs weist auch die Referenzen zu Fragenkatalogen anderer Standardsetter (KGSt, DIIR, kirpag, usw.) bzw. Quellen unter Anerkennung der jeweiligen Urheberrechte aus. Sollten zusätzliche Angaben oder Veränderungen erforderlich sein, berücksichtigen wir entsprechende Hinweise gerne.

Zu diesem zählt, unbeachtet vorgenannter Unterschiede, als wesentliches Element auch eine Digitalisierungsstrategie, die mit der Gesamtstrategie abgestimmt sein muss.

Hierdurch wird auch dem Spannungsfeld Rechnung getragen, das sich aus den Veränderungen und Chancen der Digitalisierung, den Rahmenbedingungen und Möglichkeiten der Rechnungsprüfungseinrichtungen und dem Umsetzungsstand bei den geprüften Stellen ergibt.

Hinweis zur männlichen und weiblichen Schreibweise im QM-Handbuch:

Im Text werden grundsätzlich geschlechterübergreifende Begriffe verwendet. Wenn dies nicht möglich ist, werden im Allgemeinen die weibliche und männliche Sprachform gebraucht. Sollte dies den Lesefluss beeinträchtigen, wird die männliche Form verwendet.

Der Bundesarbeitskreis Qualitätsmanagement des IDR ist dankbar für Hinweise und Verbesserungsvorschläge. (E-Mail: qm@idrd.de).

A. Ziele, Aufgaben und Struktur

1. Ziele und Aufgabenstellung

1.1 Allgemeines zur öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung⁵

Öffentlich-rechtliche Körperschaften dienen der Verwirklichung gemeinwohlorientierter Zwecke. Sie finanzieren sich in der Regel durch öffentliche Einnahmen, wie Steuern, Gebühren und Beiträge sowie privatrechtliche Entgelte.

Bürger und Bürgerinnen oder Mitglieder der jeweiligen Körperschaften dürfen erwarten, dass öffentliche Mittel gesetzeskonform und wirtschaftlich eingesetzt werden sowie Transparenz über die Mittelverwendung besteht.

Die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung überwacht und prüft örtlich oder überörtlich die Einhaltung der von den jeweiligen [Legislativorganen](#) und Selbstverwaltungsgremien (z. B. im Haushaltsgesetz oder der Haushaltssatzung mit Haushaltsplan) getroffenen Festlegungen für das finanzielle Handeln und die [Ordnungsmäßigkeit](#) der Buchführung und Rechnungslegung. Darüber hinaus befasst diese sich insbesondere mit dem originären Verwaltungshandeln unter Berücksichtigung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Gewonnene Erkenntnisse bringt die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung beratend als Empfehlungen ein, gibt Anregungen zur Förderung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und unterbreitet Verbesserungsvorschläge zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sowie zur Organisation. Sie setzt Impulse zur Weiterentwicklung Interner Kontrollsysteme.

Ziele der Rechnungsprüfung sind:

- Unterstützung der leitenden Organe und Personen bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichts-, Steuerungs- und Finanzverantwortung und, wo rechtlich vorgesehen, Abgabe von Empfehlungen zu Entlastungsentscheidungen.
- Beurteilung des Ist-Zustandes des öffentlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens und die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung.
- Analyse von Fehlerursachen und -folgen und Darlegung von Risiken bzw. Chancen des öffentlichen Verwaltungshandelns.
- Sicherstellung und Weiterentwicklung einer hohen Qualität des Verwaltungshandelns (Innovations- und Initiativfunktion) durch Impulse.
- Herstellung von Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die sachgerechte und gesetzeskonforme Verwendung öffentlicher Mittel.

⁵ Im folgenden Text wird statt „öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung“ teilweise auch die Kurzform „Rechnungsprüfung“ verwendet.

Die Erreichung dieser Ziele setzt voraus, dass die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung

- rechtlich und organisatorisch in die Lage versetzt ist,
- **prozessunabhängig** zu prüfen und nicht durch Weisungen gebunden ist,
- im Einzelfall fachbezogen zu beraten,
- mit den erforderlichen Kompetenzen und Mitteln ausgestattet ist und
- kontinuierlich die Qualität ihrer Prüfung und Beratung verbessert.

Die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung ist auch selbst an wirtschaftliches Handeln und Gesetzeskonformität gebunden.

1.2 Qualitätsmanagement

1.2.1 Allgemeines

Im Rahmen ihrer Tätigkeit nimmt die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung auch eine Überprüfung der **Qualitätssicherungssysteme** der ihr gesetzlich zur Prüfung zugewiesenen Bereiche wahr. In einigen Bundesländern wurde diese Art der Prüfung z. B. auch in der dort geltenden Gemeindeordnung⁶ verankert, indem der Rechnungsprüfung die Aufgabe zugewiesen wurde, die Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des **Internen Kontrollsystems (IKS)** zu prüfen.

Die aktuellen und laufend komplexer werdenden Anforderungen an die Rechnungsprüfung bedingen, dass sie auch für sich selbst ein Qualitätsmanagement- und Qualitätssicherungssystem erstellt, aber auch um die Ansprüche, die an die geprüften (Fach-)Bereiche gestellt werden, an sich selbst zu stellen und überprüfbar zu dokumentieren. Auch im Vergleich mit anderen (privatrechtlich organisierten) Prüfungseinrichtungen und Beratern ist dies von Vorteil.

Es existiert bereits eine Reihe von spezifischen Ansätzen für ein Qualitätsmanagement (DIIR, KGSt, LWL, kirpag, u. a.⁷). Diese Institutionen setzen teilweise auf allgemeine, außerhalb des öffentlich-rechtlichen Bereichs weit verbreitete Modelle auf. Dazu gehören u. a.

- die Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff.,
- das EFQM⁸-Modell und
- das Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungssystem (CAF⁹).

Allen Modellen liegt die Grundphilosophie des Total Quality Management (TQM)¹⁰, d. h. der ganzheitliche Ansatz zur methodischen und durchdachten Planung, Durchführung und Bewertung der Qualitätsziele, zugrunde.

⁶ Z. B. § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW.

⁷ DIIR Revisionsstandard Nr. 3 Prüfung von Internen Revisionssystemen (Quality Assessments), Frankfurt/Main (2016); KGSt Bericht 01/2018, Köln (2018); LWL (RPA-Qualitätsmanagementhandbuch, nicht veröffentlicht); kirpag Handbuch zur Sicherung der Qualität in der kirchlichen Rechnungsprüfung (Version 4.0), Düsseldorf, Braunschweig, München (2022)

⁸ European Foundation for Quality Management.

⁹ Common Assessment Framework.

¹⁰ Deming, William Edwards, 14 Schlüsselprinzipien für das Management in: Out of the Crisis, MIT-Press 1986, S. 23 f.

Zentrale Kriterien der Qualitätsbewertung sind in allen vorgenannten Ansätzen die Kunden-, Prozess-, Mitarbeitenden- und Ergebnisorientierung. Unterschiede bestehen in der Zielsetzung des jeweiligen Modells, die sich auf dessen Bandbreite, Detaillierungsgrad sowie die Gewichtung der zugrunde gelegten Bewertungskriterien auswirken.

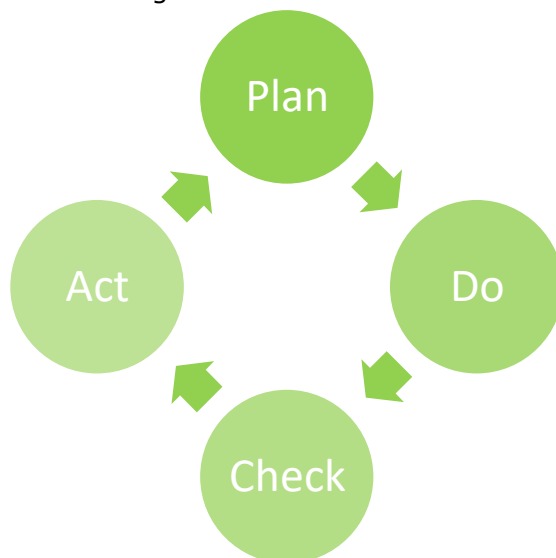


Abbildung 1: Phasendarstellung des PDCA-Zyklus

Dabei ist mit dem PDCA-Zyklus¹¹, auch bekannt als Shewhart- oder Deming-Kreis, ein bekanntes Grundprinzip zugrunde gelegt, bei dem das wiederholte Durchlaufen der vier Basiszyklen zu einer kontinuierlichen Verbesserung führen soll.

1.2.2 Grundsätzliche Bedeutung des Qualitätsmanagements

Qualitätsmanagement wird in verschiedenen Dimensionen angewandt. Wichtig ist die konkrete Verknüpfung von Qualitätsvorgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb der Organisation. Jeder Mitarbeitende erbringt einen nachweisbaren und bewertbaren Anteil an der Qualität des Produkts.

Qualitätsmanagement agiert sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene. Qualitätsmanagement bezieht Interessenlagen von Kundinnen und Kunden bzw. sonstigen Stakeholderinnen und Stakeholdern ein, die unter Umständen auch unterschiedlich ausfallen können, und benennt Chancen und Risiken von Prozessen. Eine positive Fehlerkultur ist ein wichtiger Baustein eines wirksamen Qualitätsmanagements. Sie stellt den offenen Umgang mit Fehlern ins Zentrum, der eine schnelle Analyse der Fehlerursachen und eine zeitnahe angemessene Reaktion ermöglicht und die Bindung von Ressourcen für Schuldfragen vermeidet.

Insgesamt haben Organisationen mit einem aktiven Qualitätsmanagement einen höheren Wert und genießen im Allgemeinen höhere Anerkennung. Darüber hinaus bietet ein Qualitätsmanagement Sicherheit und wirkt im Idealfall zukunftssichernd.

¹¹ Der PDCA-Zyklus kann auf S. Mizuno vom Tokio Institute of Technology (1959) zurückverfolgt werden. W. E. Deming publizierte die Variante Plan-Do-Study-Act; Deming, *Out of the Crisis*, a .a. O. Deutsches Äquivalent ist PTCA: Planen – Tun – Checken – Agieren.

1.2.3 Ansatz des IDR zum Qualitätsmanagement

Das IDR hat sich in seinem Leitbild¹² zum Ziel gesetzt, die Kommunikation, die Zusammenarbeit und damit auch die Qualität der Arbeit der Rechnungsprüfung zu fördern und zu verbessern. Das wird durch die Gremienarbeit, die entwickelte Aus- und Fortbildung der Prüferinnen und Prüfer und viele Arbeitskreise realisiert.

Die Tätigkeit der Rechnungsprüfung kann nur dann objektiv beurteilt werden, wenn in diesem Bereich ein sog. Soll-Ist-Vergleich durchgeführt wird. Insofern wird angestrebt, entsprechend den bereits vorliegenden Modellen, Qualitätsstandards festzulegen und in der Folge ein Qualitätsmanagement zu entwickeln.

Mit diesem QM-Handbuch werden verschiedene spezifische Qualitätsmanagementansätze für die Revision/Prüfung kombiniert und referenziert. Basierend auf einem ganzheitlichen prozessorientierten Ansatz liegt der Fokus auf einer laufenden Verbesserung der Ergebnis-, Prozess- und **Strukturqualität** in einem transparenten Aufbau wie im Folgenden dargestellt.

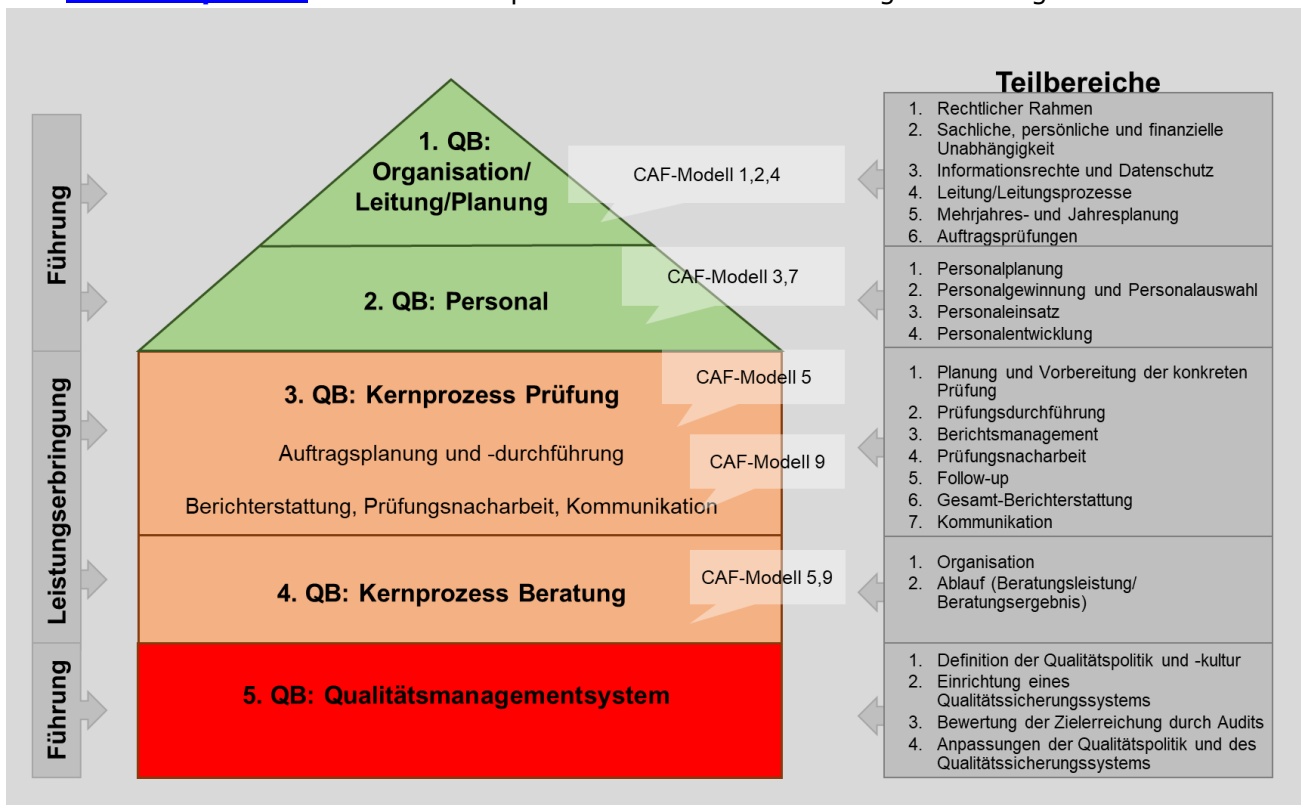


Abbildung 2: Überblick Aufbau des QM-Modells des IDR – Haus der Rechnungsprüfung¹³

Die Leistungserbringung kann dann effektiv und effizient erfolgen, wenn durch die Führung ein solides Fundament (Qualitätsmanagementsystem) des Hauses vorgegeben ist und unter dem Dach (Organisation, Leitung, Planung, Personal) grundlegende organisatorische Voraussetzungen geschaffen sind.

¹² Siehe IDR L-10 Stand: 09.06.2022.

¹³ Eigene Darstellung.

Die wesentlichen Elemente dafür sind das vorliegende QM-Handbuch mit einem Glossar häufig verwendeter Spezialbegriffe, Beschreibungen ausgewählter zentraler Prozesse (nach dem [BPMN-Standard](#) in Picture), Musterdokumente als Beispiele guter Praxis in den einzelnen Themenfeldern sowie ein Fragenkatalog für ein internes Audit bis hin zu einem [Peer Review](#)¹⁴.

¹⁴ Siehe KGSt®-Bericht 1/2018 Qualitätsmanagement in der kommunalen Rechnungsprüfung, S. 58 ff.

2. Struktur des QM-Modells

In einer Darstellung auf Prozessebene (nach Prozesstypen) ergibt sich die nachfolgende Prozesslandkarte des QM-Modells des IDR.

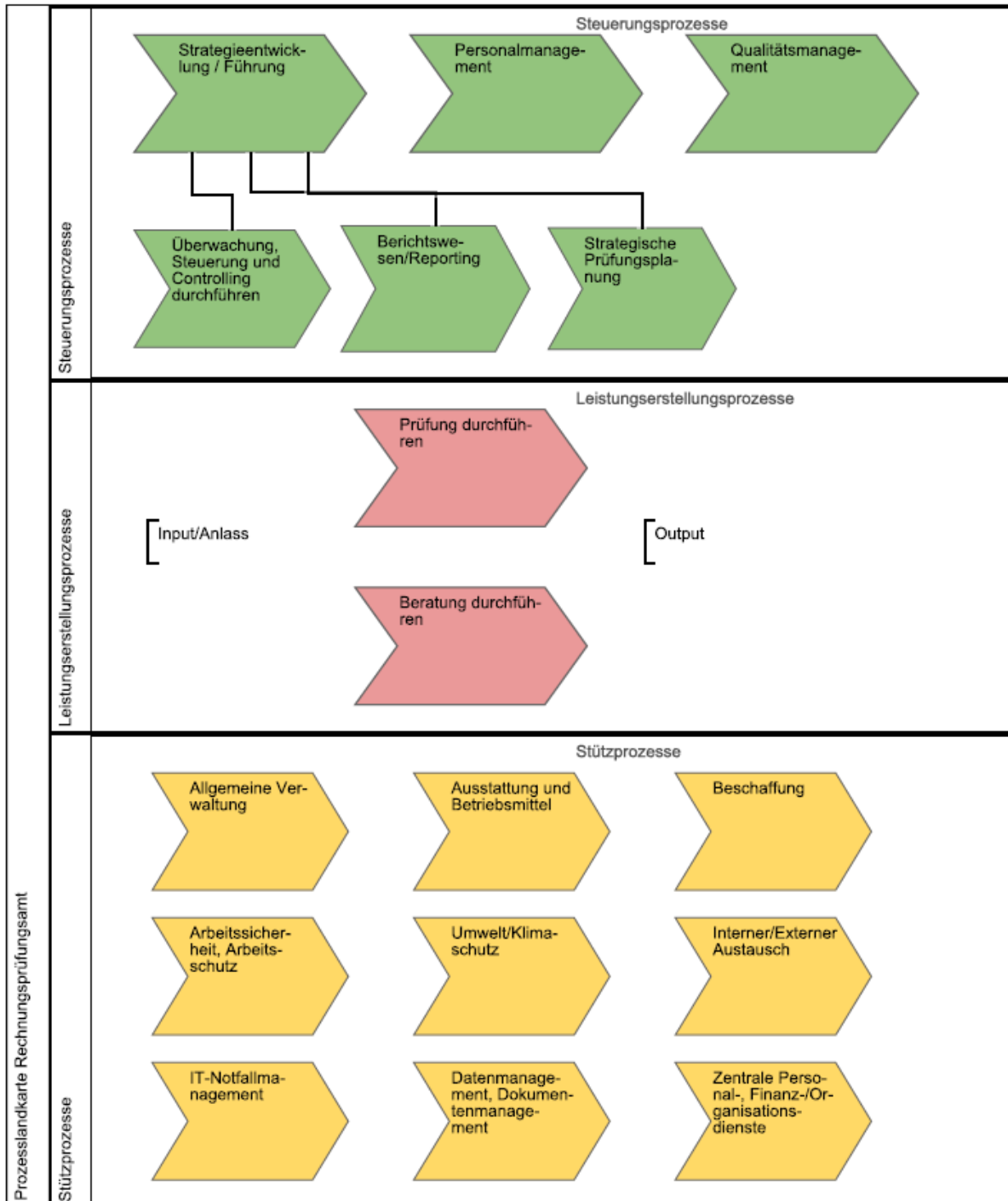


Abbildung 3: Prozesslandkarte des QM-Modells des IDR nach BPMN¹⁵

¹⁵ Eigene Darstellung.

Das QM-Modell des IDR beinhaltet keine gesonderte Beschreibung der Unterstützungsprozesse, da für diese (gegebenenfalls mit geringer Anpassung) auf die in einer öffentlichen Verwaltung vorhandenen Standardprozesse zurückgegriffen werden kann.

3. Reifegrad des Qualitätsmanagementsystems

Als Hilfe zur Bestimmung des Reifegrads des Qualitätsmanagementsystems der Rechnungsprüfungseinrichtung wurde basierend auf dem Fragenkatalog in Teil C ein Excel-basiertes Tool entwickelt, welches neben den fünf Qualitätsbereichen zudem drei unterschiedliche Größenklassen (klein, mittel und groß) bei der Rechnungsprüfungseinrichtung berücksichtigt.

Als kleine werden Rechnungsprüfungseinrichtungen angesehen, die eine Personalstärke von weniger als 8 Vollzeitäquivalenten aufweisen. Diese haben insgesamt 63 Fragen als Soll-Vorgabe.

Ab einer Personalstärke von 8 und unter 15 Vollzeitäquivalenten handelt es sich um mittlere Rechnungsprüfungseinrichtungen; sie müssen 99 Fragen beantworten.

Als groß gilt eine Rechnungsprüfungseinrichtung, die eine Personalstärke von 15 und mehr Vollzeitäquivalenten aufweist. Große Rechnungsprüfungseinrichtungen müssen den Fragenkatalog vollständig (122 Fragen) beantworten.

Die Beurteilung kann auch durch die Führungskräfte selbst im Rahmen einer Selbsteinschätzung des PDCA-Zyklus im zu verantwortenden Bereich der Verwaltung durchgeführt werden. Eine regelmäßige Beurteilung kann den Prozess der Optimierung als ständiger Gradmesser des Umsetzungserfolges unterstützen.

B. Qualitätsbereiche in der Rechnungsprüfung

1. Organisation, Leitung und Planung (Qualitätsbereich 1)

Die Prüfungen der Rechnungsprüfung umfassen alle Verwaltungsbereiche. Dies führt zu unterschiedlichen Mitarbeitendenprofilen in einem Team und erfordert unterschiedliches Spezialwissen, u. a. aus den Bereichen Betriebswirtschaft, Informationstechnik, Personalwesen, Soziales, Vergaben, Bauen.¹⁶ Diese Profilgrundlagen gelten grundsätzlich auch für kleine Organisationseinheiten, wobei die Kompetenzfelder Verwaltungs- und Betriebswirtschaft und IT-Grundvoraussetzungen unabhängig von Größenklassen sind.

In größeren Organisationseinheiten werden voraussichtlich die (Stellen)-anforderungen jeweils eigene Abteilungen oder Sachgebiete darstellen. In kleineren Organisationseinheiten sind auch die Amts-, Abteilungs- oder Sachgebietsleitung in Kombination mit einem Themenfeld in Personalunion mit weiteren Prüferinnen und Prüfern vorstellbar.¹⁷

Die Anzahl und themenbezogene Aufteilung sollten sich aus den für die Prüfungseinrichtung festzulegenden Kennzahlen und dem jeweiligen Ausbildungsgrad der Mitarbeitenden ableiten. Eine zu geringe Personalkapazität wird das Risiko für die öffentlich-rechtliche Körperschaft erhöhen, dass prüfungsfreie Räume entstehen. Dies gilt es zu vermeiden.

Um die nötige fachliche Differenziertheit zu erreichen, müssen die o. g. fachlichen Kompetenzfelder in der Rechnungsprüfung vorhanden bzw. über ausreichende Sachmittel kurzfristig verfügbar gemacht werden.¹⁸

1.1 Rechtlicher Rahmen

Die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung leitet sich ursprünglich aus der Haushalts- und Finanzkontrolle ab, wie sie auch bundeseinheitlich im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) beschrieben ist. Als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung ist diese eine notwendige Ergänzung des Budgetrechts, das auf kommunaler Ebene bei den entsprechenden Gremien liegt. Diesen obliegt die strategische Ausrichtung der Verwaltung. Um ihre Kontrollfunktion ausüben zu können, bedienen sie sich – sofern eingerichtet – der Rechnungsprüfungsausschüsse und der Rechnungsprüfungsämter.¹⁹

Ungeachtet der Unterschiede im Kommunalverfassungsrecht der einzelnen Bundesländer wird den Rechnungsprüfungsämtern bundeseinheitlich ein hohes Maß an **Unabhängigkeit** eingeräumt. In der Regel ist die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung bei der Erfüllung der ihr zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Dies ergibt sich aus den Bestimmungen der jeweiligen Rechtsnormen der Bundesländer.²⁰

Neben den unterschiedlichen Rechtsnormen oder sonstigen für die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung geltenden Gesetzen sollte die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung über eine

¹⁶ (IDR) Qualifizierungszertifikat und Module für Führungskräfte.

¹⁷ Die Bezeichnungen der Organisationsstruktur können je Bundesland variieren.

¹⁸ Prof. Dr. Richter, ehemaliger Lehrstuhlinhaber an der Uni Potsdam empfiehlt eine Mindestgröße mit einer Leiterstelle und vier Prüferstellen. Um diese Mindestgröße zu erreichen, empfiehlt es sich, die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit zu nutzen. https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/IDR_H_210_Gutachten_Leitbild_MRichter.pdf

¹⁹ Bezeichnungen können in den Bundesländern variieren.

²⁰ z. B. § 130 Abs. 1 HGO, § 101 Abs. 2 GO NRW; § 103 Abs. 2 SächsGemO, § 4 Abs. 1 und 2 SächsKomPrüfVO.

Rechnungsprüfungsordnung bzw. Dienstanweisung verfügen, die ihre Rechte im Zusammenhang mit einer Prüfung regelt, aber auch den Ablauf einer Prüfung festlegt. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.1.1*) Dies sorgt sowohl für die Prüferinnen und Prüfer aber auch für die Verwaltung und Politik für Rechtsicherheit und Verlässlichkeit. So sollten keine Unsicherheiten bzgl. der Befugnisse entstehen.²¹

1.2 Sachliche, persönliche und finanzielle Unabhängigkeit

Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Leitung der Rechnungsprüfungseinrichtung und der Prüferinnen und Prüfer ergibt sich aus den jeweiligen Rechtsnormen²² oder sonstigen für die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung regelnden Gesetze. Die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung entscheidet nach fachlichem Ermessen selbständig darüber, wer und was, wann, wie und in welchem Umfang geprüft wird und welche Prüfungsfeststellungen getroffen bzw. welche Empfehlungen ausgesprochen werden. Es empfiehlt sich, eine weitere Konkretisierung in einer Rechnungsprüfungsordnung oder Dienstanweisung vorzunehmen. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.1.2*)

Durch geeignete Maßnahmen muss sichergestellt sein, dass die Bestimmungen über die Inkompatibilität der Prüfungstätigkeit mit anderen Ämtern und zur persönlichen Befangenheit sowie das Verbot der Selbstprüfung eingehalten werden. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.2.7 und 1.2.8*)

Die finanzielle Unabhängigkeit ist grundsätzlich beeinflusst durch Haushaltsplanberatungen. Hier erfolgt eine Abstimmung mit der Verwaltung bzgl. des Stellenbedarfs und der notwendigen finanziellen Mittel. Auf eine ausreichende finanzielle Ausstattung muss im Hinblick auf die Aufgabenstellung stets geachtet werden. Einsparungen können zu quantitativen und qualitativen Einbußen führen, die in die Gesamtverwaltung hineinwirken. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.2.5 – 1.2.6*)

Finanzielle Mittel sollten auch für die Beauftragung Dritter eingeplant werden, um unabhängig von den internen fachlichen Kompetenzen flexibel zu bleiben und bei einzelnen komplexen Sachverhalten Beratungsleistungen beauftragen zu können. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.2.6*)

Weiterhin ist darauf zu achten, dass die Gremien, die dem Rechnungsprüfungsamt, je nach rechtlichen Bestimmungen, Aufträge erteilen können, nicht steuernd eingreifen und auch genügend Raum für eigene geplante Prüfungen verbleibt. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.2.2*)

1.3 Informationsrechte und Datenschutz

1.3.1 Informationsrechte

Grundsätzlich können die Prüferinnen und Prüfer im Rahmen der Durchführung von Prüfungen alle Aufklärungen und Nachweise verlangen sowie sich uneingeschränkt Leserechte für alle internen IT-Systeme einrichten lassen, die für eine sorgfältige Prüfung notwendig sind.

²¹ Weiterführende Informationen zu Musterrechnungsprüfungsordnungen abrufbar unter: <https://www.haushaltssteuerung.de/kommunale-satzungen-rechnungspruefungsordnungen.html> Stand 09.06.2022.

²² Siehe oben, a .a. O.

Dies gilt auch gegenüber den Abschlussprüfern der verselbständigten Aufgabenbereiche. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.3.1 – 1.3.2*) Die Informationsrechte ergeben sich aus den jeweiligen Rechtsvorschriften der Bundesländer sowie Art. 6 Abs. 1e DSGVO.

Zur umfassenden Information gehört auch, dass die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung grundsätzlich an den Gremiensitzungen teilnehmen kann sowie Zugang zu den entsprechenden Unterlagen erhält. Die Ausübung dieses Teilnahmerechts sichert die erforderliche Informationsgewinnung. Das Teilnahmerecht erstreckt sich auch auf den nichtöffentlichen Teil von Sitzungen. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.3.3 – 1.3.4*)

Die weitere Ausgestaltung der Informationsrechte bzw. -pflichten sollte, wie unter Ziffer B.1.1 ausgeführt, jeweils in einer Rechnungsprüfungsordnung bzw. Dienstanweisung konkretisiert werden. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.1.2*)

1.3.2 Datenschutz

Auch wenn die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung umfassende Informationsrechte im Rahmen ihrer Prüfungsaufgaben hat, so ist auch sie an den Datenschutz gebunden. Es dürfen nur die personenbezogenen Daten verarbeitet werden, die für eine sorgfältige Prüfung notwendig sind. Daher ist sie von vornherein gehalten, ihr Informationsbegehren auf solche Informationen zu reduzieren, die einen Bezug zu konkreten Prüfungsaufgaben aufweisen. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.3.6 – 1.3.9*) Deshalb sind die näheren Umstände, die in der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung zu einem Abgleich Veranlassung gaben, z. B. in der Prüfungskonzeption zu dokumentieren.

Somit sollten nur die Daten gespeichert werden, die auch für die Umsetzung der Tätigkeit zweckmäßig sind. Nach Ablauf der Zweckbindung sind die Daten umgehend zu löschen. Da die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung i. d. R. nur Daten verarbeitet, die bereits innerhalb der Verwaltung von anderen Fachbereichen erhoben wurden, ist sie – nach aktuellem Stand – nicht informationspflichtig entsprechend der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)²³. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.3.6*)

Wie bereits ausgeführt, darf die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung sowohl Massendaten auswerten als auch einen automatisierten Abgleich von Beschäftigtendaten durchführen. Dies sollte grundsätzlich zunächst in anonymisierter Form erfolgen. Ergibt sich ein Verdachtsfall, dürfen die Daten personalisiert werden. Die Zulässigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten für die Rechnungsprüfung ergibt sich aus Art. 5 Abs. 1d DSGVO und bei Sozialdaten aus § 67c Abs. 3 SGB X. Die Auswertung von Massendaten in Verbindung mit einer unvermuteten Prüfung sollte ausgeschlossen werden. In Zweifelsfällen kann der oder die örtliche Datenschutzbeauftragte hinzugezogen werden.

Auch bei der Einführung neuer Prozesse sowie Softwareanwendungen sind die Datenschutzgrundsätze zu berücksichtigen. Dies gilt auch für Änderungen bereits vorhandener Prozesse und Softwareanwendungen.

²³ Rechnungsprüfung ist eine nach § 23 Abs. 1 Nr. 6 BDSG zulässige Verarbeitung zu anderem Zweck erhobener Daten.

Des Weiteren ist innerhalb der Rechnungsprüfung darauf zu achten, dass Transparenz in Bezug auf die Funktionen und Verarbeitung personenbezogener Daten hergestellt wird. Hierfür sind organisatorische und technische Maßnahmen wie z. B. Passwortregelungen, Zugriffsberechtigungen etc. umzusetzen. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.3.7*)

Für Fachverfahren gilt, dass die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung grundsätzlich nur über sog. Leserechte verfügen sollte. Dabei werden drei Möglichkeiten der Zugriffsrechte unterschieden:

- Für alle Fachbereiche eine ständige Zugriffsberechtigung auf die gewünschten Informationen.
- Für den betroffenen Fachbereich die ständige Zugriffsberechtigung.
- Für den betroffenen Fachbereich die befristete Zugriffsberechtigung.

Da die Prüfung Aufgabenerfüllung im Sinne von § 23 Abs. 1 BDSG und damit nicht Verarbeitung zu anderen Zwecken ist, sind alle Möglichkeiten zulässig. Welche Möglichkeit für welches Fachverfahren gewählt wird, ist von der jeweiligen Prüfungsaufgabe abhängig. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.3.1*)

Bei Prüfberichten, die veröffentlicht werden, ist darauf zu achten, dass die personenbezogenen Daten anonymisiert bzw. geschwärzt werden. Es darf kein Rückschluss auf eine konkrete Person herstellbar sein. Idealerweise sind im abschließenden Prüfbericht grundsätzlich keine personenbezogenen Daten enthalten.

Zur Klarstellung der Rechte der Prüferinnen und Prüfer auf umfassende Information durch den geprüften Fachbereich einerseits und in Bezug auf die Pflicht zur Einhaltung des Datenschutzes andererseits, können sog. Handlungsempfehlungen formuliert werden. Diese können separat erlassen werden oder in die Rechnungsprüfungsordnung einfließen. In dieser Handlungsempfehlung können eine Einschätzung des Risikos sowie der Umgang mit personenbezogenen Daten beschrieben werden. Zusätzlich zur grundsätzlichen Betrachtung ist es sinnvoll, bei der Verarbeitung personenbezogener Daten die Angemessenheit in jedem Einzelfall, also bei jeder Prüfung, zu hinterfragen. Zu diesem Zweck können von der Leitung (elektronische) Formulare zur Verfügung gestellt werden, in denen die Notwendigkeit, die Rechtsgrundlage und der Umfang der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen einer Prüfung dargelegt und dokumentiert werden.

1.4 Leitung/Leistungsprozesse

1.4.1 Stellung der Leitung

Die Leitung der Rechnungsprüfung hat eine besondere Stellung in der Verwaltung, da sie weder Teil der Exekutive im engeren Sinne noch der Legislative ist. In Kommunen²⁴ werden diese nicht von der Verwaltungsleitung, sondern vom Rat bestellt und unterliegen keinen Weisungen. Die Bestellung als Leitung (gilt auch für die stellvertretende Leitung) darf nur bei Vorliegen der erforderlichen Fach-, Sozial- und Führungskompetenzen erfolgen. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.4.1*) Zu den Führungskompetenzen gehört u. a. die Fähigkeit, Prüfungen und Beratungen chancen-²⁵, nutzen- und risikoorientiert auszurichten, die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung strategisch aufzustellen und die Mitarbeitenden so zu führen, dass den spezifischen Anforderungen von effektiven und effizienten Prüfungen Rechnung getragen wird.

In vielen Bundesländern²⁶ ist zudem eine Abberufung der Leitung nur durch Beschluss des Rates möglich und nur dann, wenn die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben nicht mehr gewährleistet ist. In einigen Bundesländern muss der Beschluss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder gefasst werden und ist der Aufsichtsbehörde anzuzeigen.²⁷

Die gesetzlichen Vorgaben verdeutlichen die starke und unabhängige Stellung der Leitung der Rechnungsprüfung.

1.4.2 Aufgaben der Leitung

Die Aufgaben der Leitung ergeben sich teilweise aus den jeweiligen Rechtsnormen²⁸ oder sonstigen die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung regelnden Gesetzen sowie den internen Regelungen. Dazu gehören die Prüf-, die Stellen- und Einsatzplanung. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.4.6*) Darüber hinaus obliegt es der Leitung und den Prüferinnen und Prüfern ein positives „Prüfklima“ zu schaffen, um aus den Prüfergebnissen auch Verbesserungen für die Zukunft erwachsen zu lassen. Dies bedingt auch eine konstruktive Gesprächskultur in die Verwaltung und die Politik sowie gegenüber dem **Rechnungsprüfungsausschuss**, und ferner die Etablierung einer offenen und positiv geprägten Fehlerkultur (Fokus auf das Lernen aus Fehlern statt der Suche nach Schuldigen)²⁹. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.4.8 und 1.4.12*)

Aufgrund der besonderen Stellung der Rechnungsprüfung, der wechselnden Prüfungsschwerpunkte und der sich laufend verändernden Rechtslage in allen Fachbereichen, ist eine fortlaufende Qualifizierung durch aktuelle Fortbildungen notwendig. Sowohl die Leitung als auch die Mitarbeitenden sollten entsprechend den aktuellen und künftig zu erwartenden Anforderungen an ihre Stelle und Prüfungsschwerpunkte fortgebildet werden. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.3.1*)

²⁴ Die Ausführungen dieses Abschnitts sind exemplarisch für die Leitung einer kommunalen Rechnungsprüfungseinrichtung. Für überörtliche Rechnungsprüfungseinrichtungen bestehen jeweils spezifische gesetzliche Rahmenbedingungen. Werden diese berücksichtigt, sind die Ausführungen im Wesentlichen auch auf andere öffentlich-rechtliche Prüfungseinrichtungen übertragbar.

²⁵ Richter, a .a. O. S. 43

²⁶ Z. B. § 130 Abs. 3 Satz 2 HGO, § 101 Abs. 5 GO NRW, § 154 Abs. 2 NKomVG.

²⁷ Z. B. Art. 104 Abs. 3 Satz 2 BayGO; § 9 Abs. 3 Satz 2 RPrAG-ELKB.

²⁸ Z. B. § 4 SächsKomPrüfVO, § 7 GPAG

²⁹ Eine positive Fehlerkultur kann beispielsweise dadurch zum Ausdruck kommen, dass Mitarbeitende zu einem offenen und transparenten Umgang mit eigenen Fehlern ermuntert werden und so eine schnelle Analyse und Beseitigung der Fehlerursachen ermöglichen.

Als Personalentwicklungsmaßnahmen kommen interne und externe Schulungen in Betracht sowie die Übernahme von Sonderaufgaben, die Teilnahme an und Leitung von Projekten, die Übernahme von Dozententätigkeiten und auch Praktika sowie **Hospitationen**.

Des Weiteren gehört zur originären Leitungsverantwortung auch die Einführung bzw. Überwachung des Qualitätsmanagementsystems. Die Grundlagen bilden dafür eine durch die Leitung zu definierende **Qualitätspolitik** und die Etablierung einer **Qualitätskultur**.³⁰ Dies kann nicht vollständig delegiert werden. Jedoch ist jeder Mitarbeitende grundsätzlich ein Teil des Gesamtprozesses und trägt zu dessen Gelingen bei. Der Führungsprozess „**Qualitätsmanagement**“ muss gewährleisten, dass eine stetige Verbesserung der Organisation ermöglicht wird. Dazu gehören:

- Überwachung von Prozessen im Rahmen von regelmäßigen **Audits**
- Sicherstellung der Qualität, z. B. durch Erfolgsanalysen
- Sicherstellung der „Kundenzufriedenheit“
- Sicherstellung der Identifizierung von neuen Aufgaben und deren Aufnahme ins Aufgabenportfolio

Die vorgenannten Ziele können nur dann erreicht werden, wenn bestimmte Instrumente angewendet werden, die zur Umsetzung helfen können:

- Information des politischen Gremiums über die aktuellen Arbeitsschwerpunkte
- Regelmäßige Amts-, Abteilungs- und Sachgebietsbesprechungen
- Qualitätszirkel
- Interkommunaler Informations- und Erfahrungsaustausch, möglicherweise unter Hinzuziehung von Fachverbänden, Institutionen und weiteren Experten
- Regelmäßiger Austausch mit den zu prüfenden Fachbereichen

Die genannten Instrumente tragen dazu bei, dass die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung generell über rechtliche und fachliche Veränderungen informiert ist und diese Informationen im Rahmen ihrer Aufgabenstellung entsprechend nutzbringend einsetzen kann. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.4.8 – 1.4.11*)

1.5 Mehrjahres- und Jahresprüfungsplanung

Das Erstellen einer Mehrjahres- und einer Jahresprüfungsplanung erfolgt als Führungsaufgabe in Absprache mit den Mitarbeitenden. Diese ist durch die Vorgabe aktueller Schwerpunkte sowie die Entscheidung über die Prüfungsplanung sowohl *top down* als auch durch die Beachtung der Feststellungen aus bisherigen Prüfungen und Hinweisen der Prüferinnen und Prüfer *bottom up* zu erbringen. Dabei ist auf eine angemessene, wirtschaftliche Prüfungstiefe zu achten. Sowohl die Mehrjahres- als auch die Jahresprüfungsplanung werden auf der Grundlage eines systematischen sowie eines chancen-, risiko- und nutzenorientierten Planungsprozesses erstellt. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.5.1 und 1.5.2*)

³⁰ Siehe hierzu im Detail Ziffer B.5.

Die **Prüfungslandkarte** (auch als Prüfungsuniversum oder Audit Universe bezeichnet) bildet die Grundlage für die Mehrjahresprüfplanung sowie die sich daraus ableitenden Jahres- und Einzelprüfplanungen. Sie ordnet sich damit wie folgt ein:

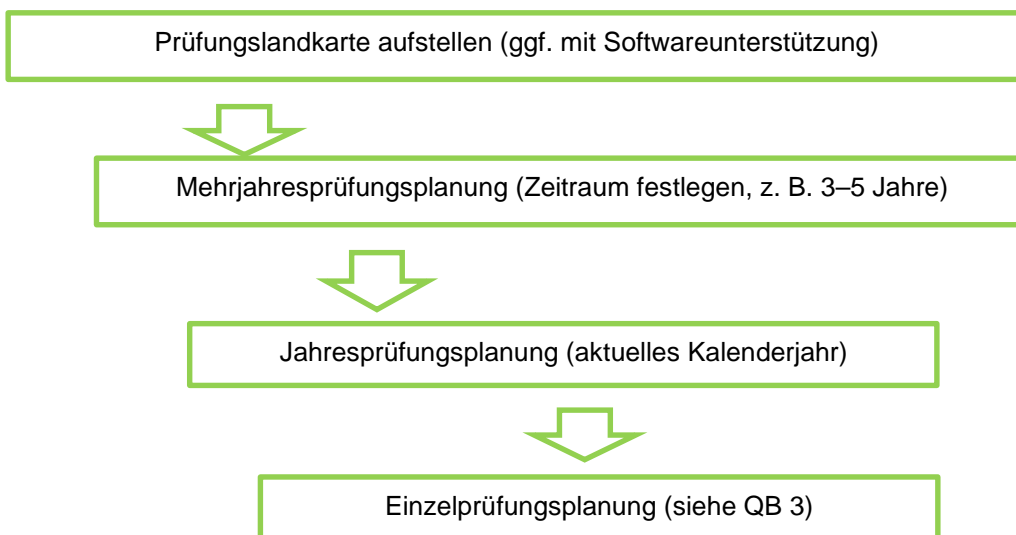


Abbildung 4: Erstellung einer Mehrjahres- und Jahresprüfungsplanung aus der Prüfungslandkarte³¹

1.5.1 Mehrjahresprüfungsplanung

In der Prüfungslandkarte sind alle zu prüfenden juristischen Personen sowie **Prüfungsfelder** in einer Datenbank Tabelle oder Liste systematisch zu erfassen. Die Prüfungsfelder ergeben sich dabei aus den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen sowie den Aufträgen der verantwortlichen Gremien (z. B. Räte bzw. Kreistage). Es empfiehlt sich, die Prüfungslandkarte nach den zu prüfenden juristischen Personen zunächst an der Organisation der Verwaltung, an deren Produkten/Produktgruppen oder auch an den Prozessen zu orientieren. Dabei geht der Trend derzeit zu einer produkt- aber auch zu einer prozessbezogenen Planung. Bei der Ausrichtung nach der Organisation können sich häufige Organisationsveränderungen bei der Anpassung an die Prüfungsleistungen nachteilig auswirken. Dagegen ist eine prozessbezogene Planung komplexer. Durch ein Zusammenspiel dieser Planungsvarianten kann ein Optimum erreicht werden. Eine bundeseinheitliche Empfehlung für eine vollständige Prüfungslandkarte gibt es aktuell nicht. Mindestbestandteile der Prüfungsplanung sollten die Erfassung der Pflicht- und übertragenen Aufgaben (wie z. B. Jahresabschlussprüfungen, Kassenprüfungen, Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung) entsprechend der vorgegebenen gesetzlichen Regelungen sowie weiterer wesentlicher übertragener Aufgaben sein.

³¹ Eigene Darstellung.

Je nachdem, an welcher Stelle sich die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung im Aufgabenrahmen zwischen Abschlussprüfenden und **interner Revision** bewegt, kann das Aufgabenspektrum unterschiedlich ausfallen. Dieses sollte, so weit wie möglich, in der Prüfungslandkarte berücksichtigt werden.

Als **Prüfungsobjekte** bezeichnet man die Einrichtungen, für die die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung entsprechende **Prüfungsrechte** besitzt. Das können Organisationseinheiten, Eigenbetriebe, Gesellschaften, Zweckverbände, Stiftungen o. ä. sein. Auch diese Informationen sind Bestandteil der Prüfungslandkarte. Die Prüfungsfelder können sich auf einzelne oder mehrere Prüfungsobjekte beziehen.

Neben einer vollständigen Erfassung aller zu prüfenden juristischen Personen sowie wesentlichen Prüfungsfelder, ist in der Mehrjahresprüfungsplanung zu hinterlegen, in welchem Rhythmus Prüfungen zu erfolgen haben. Dabei gilt für einige Prüfungen eine gesetzlich vorgeschriebene jährliche Prüfungsnotwendigkeit (z. B. Jahresabschlussprüfung, Vergabeprüfung³²). Die Mehrjahresprüfungsplanung umfasst in der Praxis generell einen Zeitraum von 3–5 Jahren. Dabei sollten in einem bestimmten Zeitraum, alle zu prüfenden juristischen Personen sowie wesentlichen Prüfungsfelder unter Beachtung der zur Verfügung stehenden Kapazitäten bedacht werden. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.5.4 und 1.5.5*)

Weiterhin ergeben sich für die zu prüfenden juristischen Personen sowie Prüfungsfelder unterschiedliche Risiken. Allgemein ist ein Risiko die Möglichkeit des Eintretens eines Ereignisses, das sich negativ auf das Erreichen von Zielen auswirkt. Das Risiko wird dabei – idealerweise basierend auf einem **Risikomanagementsystem** der Verwaltung – im Hinblick auf seine Auswirkungen und deren Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet.

Ziel der risikoorientierten Prüfungsplanung ist es, Prüfungsfeststellungen mit hinreichender Sicherheit treffen zu können und das **Prüfungsrisiko** auf ein akzeptables Maß zu reduzieren.

Eine Risikobeurteilung erfolgt auf den drei Ebenen Mehrjahresprüfungsplanung, der Auswahl von Prüfungen im Rahmen der Jahresprüfungsplanung und bei der Planung der Einzelprüfung.

Im Rahmen der Risikobewertung zur Erstellung eines Prüfungsplanes/einer Prüfungskonzeption für die Einzelprüfung, sind in Anlehnung an den Prüfungsstandard 261 n.F. „*Feststellung und Beurteilung von Fehlerrisiken und Reaktionen des Abschlussprüfers auf die beurteilten Fehlerrisiken*“ des **IDW** folgende Risiken zu unterscheiden:

³² Z. B. § 106 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO; § 13 Abs. 2 SächsKomPrüfVO; § 104 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 GO NRW.

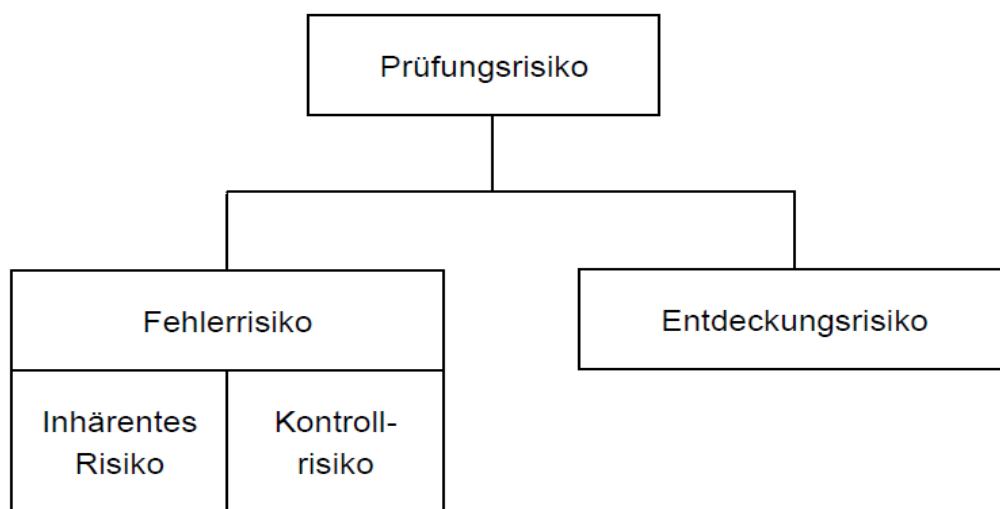


Abbildung 5: Risiken der Abschlussprüfung nach IDW PS 261 n. F., Tz. 6.

Das inhärente Risiko gibt an, wie anfällig ein Prüfungsfeld insgesamt für Fehler ist, wenn kein Internes Kontrollsystem wirkt. Funktionieren hingegen Interne Kontrollsysteme, werden mögliche Fehler idealerweise im Vorfeld verhindert oder eingetretene Fehler im Nachhinein durch das IKS³³ aufgedeckt und – sofern noch möglich – korrigiert.

Das Kontrollrisiko ist dann hoch, wo die Internen Kontrollsysteme nicht oder nur bedingt wirksam sind. Wenn die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung wesentliche Fehler im Verwaltungshandeln entdecken – und damit ihr Prüfungsrisiko minimieren will –, muss sie das Entdeckungsrisiko durch Auswahl von Art, Umfang und zeitlichen Ablauf der Prüfungshandlungen dergestalt festlegen, dass das Prüfungsergebnis mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden kann.

Bei der Abschlussprüfung sind, vor allem bei der Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung, Risiken negativer wirtschaftlicher Auswirkungen, die sich aus einer Schädigung des Ansehens der geprüften juristischen Person ergeben (sog. Reputationsrisiko, Imagerisiko, politisches Risiko) in der Mehrjahresplanung und Jahresplanung zu berücksichtigen.

Für die Trägerkörperschaft einer öffentlich-rechtlichen Prüfungseinrichtung besteht eine enge Verknüpfung zwischen Prüfungsrisiko und Reputationsrisiko (realisiert sich bei wesentlichen Verstößen, die auch im Rahmen der Prüfungen nicht aufgedeckt aber anderweitig bekannt werden).

Risiken müssen festgestellt und einheitlich bewertet werden, da unter Beachtung der verfügbaren Kapazitäten nicht alle zu prüfenden juristischen Personen sowie Prüfungsfelder gleichermaßen betrachtet werden können. Als Risiko können dabei, neben unwirtschaftlichem Einsatz öffentlicher Mittel, Gegebenheiten, Ereignisse, Umstände, Maßnahmen oder Unterlassungen angesehen werden, die sich auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung nachteilig auswirken können, ihre Ziele und Strategien umzusetzen oder sich auf die dauernde Leistungsfähigkeit

³³ Siehe KGSt®-Bericht 8/2014 Kommunales Risikomanagement. Teil 2: Das interne Kontrollsystem.

der geprüften Körperschaft (z. B. Kommune) und die örtliche Daseinsvorsorge bedeutsam auswirken. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.5.3*)

In der Praxis haben sich folgende Risikokriterien bewährt, sie müssen jedoch immer auf die örtlichen Bedingungen angepasst bzw. untersetzt und auf dynamische Entwicklungen angepasst werden:

Prüfungsrisiko		
Fehlerrisiko		Entdeckungsrisiko
Inhärentes Risiko	Kontrollrisiko	
<ul style="list-style-type: none"> • Finanzvolumen (z. B. Summe Aufwendungen + Erlöse) • Komplexität des Prüfungsfeldes/Prüfungsobjektes (rechtliche Anforderungen) • Anzahl der Buchungen • Korruptionsrisiko³⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation und Organisationsveränderungen (z. B. Veränderungen bei Gesetzgebung oder Personal/Einsatz neuer IT-Verfahren) • Zustand und Funktion des Internen Kontrollsystems (Existenz, Funktion und Dokumentation) • Hinweise und Beschwerden • Korruptionsrisiko 	<ul style="list-style-type: none"> • Zeitabstand zur letzten Prüfung • Ergebnisse der letzten Prüfung

Abbildung 6: Risikokriterien für die Erstellung einer Mehrjahresprüfungsplanung differenziert nach den Teilrisiken des Prüfungsrisikos³⁵

Aus dem Eintreten („schlagend werden“) von Fehlerrisiken resultieren in der Regel Reputationsrisiken. Diese wirken sich umso verheerender für die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung aus, je weniger Beachtung insgesamt dem Fehlerrisiko im Rahmen der Prüfung gewidmet wird.

Für die Beurteilung der Risikokriterien sind Hintergrundinformationen zu den Prüfungsfeldern aus allen verfügbaren Quellen (z. B. Geschäftsstrategien, regulatorische Vorgaben, organisatorische Regelungen, IT-Systeme, Gespräche/Interviews, Dauerakten, Vorprüfungen, Informationen, Reports, Datenanalysen, etc.) heranzuziehen.

Die einzelnen Risikokriterien sollten idealerweise in Stufen skaliert³⁶ werden. Letztendlich können die Risikokriterien gewichtet werden, sodass eine Risikokennziffer berechnet werden kann. Je höher die ermittelte Risikokennziffer ist, desto notwendiger ist die Durchführung einer Prüfung bzw. desto kürzer ist der entsprechende Prüfungsrhythmus. Es entsteht eine Reihenfolge notwendiger zu prüfender Prüfungsfelder.

³⁴ Basis für Korruption/Unterschlagung sind: 1. Motivation und 2. Innere Rechtfertigung (beides IR) und 3. Gelegenheit (KR).

³⁵ Siehe auch IDR L-112 Rz. 13 ff.

³⁶ IDR L-112, Tz. 17 ff.

Insgesamt ist zu beachten, dass eine Vielzahl von Informationen in der Mehrjahresprüfungsplanung nachvollziehbar zu verarbeiten ist. Je nach Komplexität der Prüfungsfelder und Prüfungsobjekte wird sich die Prüfungslandkarte zwei- oder mehrdimensional gestalten. Die digitale Unterstützung spielt dabei eine entscheidende Rolle.³⁷

Derzeit gibt es hierzu keine bundeseinheitliche Empfehlung. Jede öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung muss örtlich festlegen, welcher Komplexitätsgrad und welche Detailtiefe als ausreichend und leistbar angesehen werden.

Aus der Mehrjahresprüfplanung muss nachvollziehbar ersichtlich sein, was soll warum und wann (bzw. gerade nicht) geprüft werden. Diese ist jedes Jahr auf aktuelle Bedingungen anzupassen, Änderungen in der Planung sind ebenfalls zu dokumentieren. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.5.4 und 1.5.5*)

1.5.2 Jahresprüfungsplanung

Aus der Mehrjahresprüfplanung ergeben sich die Themen der Jahresprüfungsplanung eines Kalenderjahres entsprechend der Risikokennzahl in Verbindung mit dem hinterlegten Turnus. Diese Themen werden durch Abgleich der insgesamt zur Verfügung stehenden Prüfungstage (unter Berücksichtigung eines angemessenen Abzuges für Fortbildung, Krankheit und nicht prüfrelevanter Zeiten wie Beratungen o. ä.) mit den tatsächlich verfügbaren Personalkapazitäten (nach Anzahl und Qualifikation) zu einem Jahresprüfungsplan aggregiert. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.5.6 und 1.5.7*) Zusätzlich ist für Sonderprüfungen bzw. unvorhersehbar notwendige Prüfungen eine Reserve in der Prüfungsplanung zu berücksichtigen. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.5.8*)

Ferner sind die Prüfungsthemen einer nochmaligen, aktuellen Analyse hinsichtlich Chancen, Risiko und **Nutzen** zu unterziehen. Hieraus können sich auch neue Prüfungsthemen ergeben, die trotz systematischer Planung bzw. Risikokennzahl vorrangig geprüft werden sollten. Die Jahresprüfungsplanung kann als vollständig angesehen werden, wenn sie die gesetzlichen Anforderungen, u. a. die Rechnungsprüfungsordnung, die Erwartungen/Anforderungen von Rat/Kreistag und Verwaltungsführung sowie Anregungen innerhalb und außerhalb der Rechnungsprüfung beinhaltet.

Die letztendliche Entscheidung über die Jahresprüfungsplanung trifft die Leitung der Rechnungsprüfung. Die Jahresprüfungsplanung sollte spätestens im Dezember des Vorjahres aufgestellt und den zuständigen Gremien nach den örtlichen Gegebenheiten zur Kenntnis gegeben werden.

Im Bedarfsfall bietet sie Anlass, auch grundlegende Fragen der Rechnungsprüfung wie Personalausstattung, Fortbildung usw. zu thematisieren.

Sowohl bei der Erstellung der Jahresprüfungsplanung als auch bei der Durchführung der Prüfungen im laufenden Jahr³⁸ kann es vorkommen, dass Prüfungen im vorgesehenen Jahr ver-

³⁷ Derzeit im Einsatz befindliche Softwarelösungen zur digitalen Unterstützung sind z. B. ibo QSR, Datev Prüfung ÖR, Audicon Prüferarbeitsplatz sowie Eigenentwicklungen.

³⁸ Ausführungen zur Planung und Vorbereitung einer Einzelprüfung siehe Ziffer B.3.1.

schoben werden müssen oder aus bestimmten Gründen nicht mehr als sinnvoll erachtet werden. Diese Entscheidungen sind zu dokumentieren. (*Fragenkatalog zum QB 1, Nr. 1.5.9 und 1.5.10*)

1.6 Auftragsprüfungen

Auftragsprüfungen können bei der öffentlich-rechtlichen Prüfung entweder in der Form auftreten, dass

- die Leitung der Rechnungsprüfungseinrichtung im Rahmen der bereitgestellten Haushaltsmittel externe Dritte mit der Durchführung einzelner Prüfungen oder einzelnen Prüfungshandlungen beauftragt,
- die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfungseinrichtungen im Auftrag einer anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaft tätig wird oder
- eine externe privatrechtliche Prüfungseinrichtung (z. B. Wirtschaftsprüfer) im Auftrag einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft bei dieser selbst oder deren Eigenbetrieben prüft.

In allen Konstellationen sollte die Leitung der Rechnungsprüfungseinrichtung bei der Auftragserteilung beteiligt sein.

Soweit eine eigene Prüfungseinrichtung nicht besteht, ist es Aufgabe des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin bzw. Vorsitzenden des (parlamentarischen) Vertretungsorgans, für eine Prüfung ohne prüfungsfreie Räume – gegebenenfalls im Rahmen körperschaftsübergreifender (z. B. interkommunaler) Zusammenarbeit – zu sorgen.

In jedem Fall bedarf es einer vertraglichen Grundlage. Wichtig ist, auch den über die Jahresabschlussprüfung hinausgehenden Prüfungsumfang (Vollzug Haushaltsplan, Kassenprüfung, Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung) mit Verweis auf die maßgeblichen gesetzlichen Vorschriften festzuhalten und soweit nicht anders vorgeschrieben auf die Standards dieses Qualitätshandbuches als Mindestanforderung zu verweisen.

2. Personal (Qualitätsbereich 2)

Die Wirksamkeit der Rechnungsprüfung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit qualifizierten und engagierten Mitarbeitenden, da eine hohe Ergebnisqualität von deren Qualifikation und Motivation abhängt. Die folgenden Unterkapitel beschäftigen sich daher mit der Personalplanung und -führung, der Personalgewinnung und -auswahl sowie dem zielorientierten Einsatz und der Entwicklung der Mitarbeitenden.

Da es sich bei den Prozessen des Qualitätsbereichs 2 i. d. R. um keine spezifischen Abläufe der Rechnungsprüfung handelt, wurde auf die Abbildung der entsprechenden Prozesse verzichtet.³⁹

2.1 Personalplanung

Die Organisationseinheit muss in der Lage sein, die ihrem Auftrag entsprechenden Prüfungs- und Beratungsleistungen selbst durchzuführen. Das IDR empfiehlt daher, eine Mindestgröße von fünf Prüferstellen innerhalb der Rechnungsprüfung nicht zu unterschreiten, um allen Erfordernissen der Prüfung umfassend gerecht werden zu können.⁴⁰ Wird die Personalstärke nicht erreicht, kann dies auch Anlass sein, Kooperationen mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu einer gemeinsamen Prüfungseinrichtung zu prüfen.⁴¹ Langfristig sollte die Personalplanung mit der Gesamtstrategie verzahnt und mit der Frage verknüpft sein, ob innerhalb der Organisationseinheit vermehrt Spezialisten oder Generalisten benötigt werden. Die benötigten Kompetenzen ergeben sich unter Berücksichtigung der Mindestanforderungen⁴² immer erst aus den örtlichen Gegebenheiten. Etwaige Stellenbeschreibungen- und -bemessungen sowie Personalentwicklungskonzepte sind darauf anzupassen; ggf. müssen einzelne Prüfungstätigkeiten ausgelagert bzw. eine externe Expertise hinzugezogen werden. Hierfür sind in der Budgetplanung der Prüfungseinrichtung entsprechende Mittel vorzusehen.

2.1.1 Personalbestandsplanung

Bei der Personalplanung sind qualitative und quantitative Komponenten zu berücksichtigen. In qualitativer Hinsicht sind Faktoren wie Personalentwicklungsmaßnahmen, der Abschluss von Ausbildungen oder der Qualifikationsbestand nach Zu- und Abgängen (z. B. Qualifikationsverlust durch den Abgang von Hochqualifizierten) zu beachten.

Bei der quantitativen Komponente sind die Zu- und Abgänge des Personals innerhalb einer gewissen Zeitspanne zu antizipieren. Hierzu ist es sinnvoll, einen Prozess zu etablieren, welcher Faktoren wie z. B. durchschnittliche Fluktuation, Ruhestand, Ausbildungsniveau und berufliche Erfahrungen berücksichtigt.

2.1.2 Personalbedarfsplanung

Auch bezüglich der Personalbedarfsplanung wird in eine qualitative und eine quantitative Komponente unterschieden.

³⁹ Weiterführende Informationen zum Prozessmanagement und eine Übersicht der gängigen Personalprozesse bietet das [Prozessportal der KGSt](#). Stand 09.06.2022

⁴⁰ Vgl. IDR H 210, S. 118.

⁴¹ Siehe IDR Handreichung zur interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/Dokumente/IDR_Handreichung_Interkommunale_Zusammenarbeit_oeRP.pdf

⁴² Vgl. Kapitel 1. Organisation, Leitung und Planung.

Qualitativ sind Maßnahmen zur Planung und Strukturierung des Mitarbeitendenbestandes zu schaffen, welche beispielsweise mittels Dienst- bzw. [Geschäftsverteilungsplan](#) sowie dem Erstellen von Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofilen realisiert werden können. Diese sind von großer Bedeutung, da aktuelle Stellenbeschreibungen den Ausgangspunkt für Stellenbesetzungen bilden. Sie sollten zwingend den Anforderungen des Berufsbildes und den erforderlichen fachlichen Voraussetzungen für die Prüfungstätigkeit, wie sie in der IDR Prüfungshilfe H-2140 „Anforderungen an die Mitarbeitenden der Rechnungsprüfung“ näher beschrieben sind, Rechnung tragen.⁴³

Der quantitative Personalbedarf orientiert sich an der Menge der zu leistenden Arbeit innerhalb der Organisation, d. h. an den zu erbringenden Prüfungsleistungen und sonstigen Aufgaben. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.1.1*)

Wesentliche Einflussfaktoren bei der Personalbedarfsplanung sind die Anzahl der zu prüfenden Organisationseinheiten, die Anzahl der Prüfungsobjekte mit ihren Prüfungsfeldern, der Prüfungssturnus und die im Rahmen des konkreten [Prüfungsauftrags](#) zu ermittelnde Qualität der Prozesse und des Internen Kontrollsystems der zu prüfenden Einrichtung.

Für die jeweiligen Prüfungsaufträge ist der für eine angemessene Prüfung erforderliche Aufwand in Prüfungstagen zu ermitteln, bevor auf dieser Basis – ergänzt durch Praxiserfahrung aus vorherigen Prüfungen – bestimmt werden kann, wie viele Prüfungstage je Prüfungsobjekt und Jahr benötigt werden. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.1.2*) Dabei ist zu beachten, dass einige Prüfungsordnungen es ermöglichen, bei Einrichtungen mit einem geringen Risiko von einer jährlichen Prüfung Abstand zu nehmen, einen längeren Prüfungsrhythmus zu wählen oder den Prüfungsumfang zu beschränken.

Ist die Menge der zu leistenden Arbeitsstunden bzw. Prüfungstage bekannt, sollte in einem nächsten Schritt die Normalarbeitszeit je Vollzeitstelle ermittelt werden,⁴⁴ woraus die durchschnittliche zur Verfügung stehende Prüfungs-/Beratungskapazität je Vollzeitäquivalent berechnet werden kann.

Einzubeziehen sind neben den benannten Faktoren ferner Aspekte, wie absehbare neue Anforderung an die Rechnungsprüfungseinrichtung, Erfahrung der Mitarbeitenden, sowie Leerzeiten bzw. Einarbeitungszeiträume aufgrund von Fluktuation und absehbaren Ruhestandseintritten.

Sofern die zugestanden Personalressourcen nicht zur Abdeckung des ermittelten Personalbedarfs ausreichen, eine Aufstockung aber aus politischen oder finanziellen Erwägungen nicht erfolgen soll, birgt dies ein höheres Risiko eines unzutreffenden [Prüfungsurteils](#) bzw. einer unzureichenden Prüfungsabdeckung (prüfungsfreie Räume).

⁴³ Vgl. [IDR Prüfungshilfe H-210 „Gutachten Leitbild einer modernen Rechnungsprüfung“](#) Stand 09.06.2022

⁴⁴ Vgl. KGSt – Ausführungen zur Normalarbeitszeit 2015.

2.1.3 Personaleinsatzplanung und Personalführung

Neben der allgemeinen Zuordnung von Mitarbeitenden in der Rechnungsprüfung durch den Geschäftsverteilungsplan bedarf es einer vollständigen Planung für den Personaleinsatz im Rahmen der jährlichen Gesamtplanung der Prüfungen, die auch die jeweiligen Qualifikationen und Kompetenzen berücksichtigt. Diese muss regelmäßig unterjährig oder aus gegebenem Anlass an die aktuellen Verhältnisse (z. B. Verzögerungen in vorherigen Prüfungen, Sonderprüfungen u. a.) angepasst werden. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.1.1*)

Bei der konkreten Personaleinsatzplanung soll über einen mittelfristigen Zeitraum auch auf einen systematischen Tausch bei der Verantwortung für Prüfungsobjekte (interne Rotation) geachtet werden⁴⁵. Unabhängigkeit und Unbefangenheit aller Prüfenden sind dahingehend für jede Prüfung bei jedem Prüfungsobjekt festzustellen und zu dokumentieren.

Im Zuge der Führungsaufgabe stellen die Führungskräfte in der Rechnungsprüfung sicher, dass die Voraussetzungen für diese Tätigkeiten, insbesondere die Einhaltung der Berufsgrundsätze, bei allen eingesetzten Mitarbeitenden gegeben ist.

2.2 Personalgewinnung und Personalauswahl

Die Sicherstellung der Anforderungen des Berufsbildes der Rechnungsprüfung, der fachlich erforderlichen Voraussetzungen der Prüfenden und der reibungslosen Zusammenarbeit innerhalb der Organisation bedingen, dass die Leitung der Prüfungseinrichtung maßgeblichen Einfluss auf die Personalauswahl und Stellenbesetzung hat und fachliche Funktionen nur mit Zustimmung der jeweiligen Leitung der Rechnungsprüfung übertragen und entzogen werden können. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.2.1 – 2.2.3*)

Zur Durchführung von Vorstellungsgesprächen haben sich in der Praxis die Erstellung eines strukturierten Interviewleitfadens, sowie einer zugehörigen Bewertungsmatrix, in dem die benötigten Kompetenzen systematisch abgefragt werden, bewährt.⁴⁶

2.3 Personaleinsatz

Beim Personaleinsatz ist zur Sicherung der Qualität seitens der Leitung auf allen bestehenden Leitungsebenen ein besonderes Augenmerk auf die angemessene Einarbeitung neuer Mitarbeitender zu legen. Mindestens im ersten Beschäftigungsjahr sollten neue Beschäftigte eine detailliert geplante und systematische Einarbeitung/Ausbildung als Prüfende erhalten (Onboarding-Prozess). Diesem liegt eine auf der Basis eines Anforderungsprofils und vorhandener Kompetenzen abgestimmter Schulungs- und Entwicklungsplan je Mitarbeitenden (revisionsbezogene Weiterbildung⁴⁷, soziale Kompetenzen, ggf. Führungskompetenzen, berufsbezogene Qualifikationen) zugrunde. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.3.4 und 2.3.5*)

⁴⁵ Dabei sind der mit einer Rotation verbundene Erfahrungszuwachs (Personalentwicklung) wie auch Erfahrungsverlust an der bisherigen Stelle sowie der Einarbeitungsaufwand an der neuen Stelle zu berücksichtigen. Wenig Sinn macht eine Rotation bei sehr unterschiedlicher Qualifikation, wenn z. B. Bauingenieur und IT-Spezialist rotieren.

⁴⁶ Siehe dazu KGSt®-Berichte 10/2003 und 3/2019.

⁴⁷ Dies können erste Module des IDR-Fortbildungslehrgangs oder anderer vergleichbarer Fortbildungen sein.

Neben fachlichen Aspekten sind aber auch organisatorische Besonderheiten aufzuzeigen. Gute Erfahrungen wurden dabei mit spezifischen Einarbeitungsplänen erzielt. Während und nach erfolgter Einarbeitungsphase ist das Führen von Feedbackgesprächen zu empfehlen. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.3.2*)

2.4 Personalentwicklung

Eine laufende Personalentwicklung stellt sicher, dass Wissen, Können und Erfahrung den Funktionen und den Aufgaben der Organisation entsprechen. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.3.1*) Die **Weiterbildung** der vorhandenen Mitarbeitenden sollte daher seitens der Führungskräfte angestrebt werden. Es obliegt auch den Prüfenden, sich im Zuge laufender Veränderungen von rechtlichen, strukturellen und informationstechnischen Rahmenbedingungen, innerhalb aber auch außerhalb der dienstlich anrechenbaren Zeiten, ihren Wissensstand laufend zu aktualisieren und zu vervollständigen. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.4.1*) Dies gilt auch für Führungskräfte. Da Prüfen stets einen hohen und aktuellen Kompetenzstand voraussetzt, gibt es – teilweise berufsrechtlich vorgegeben – einen bestimmten über einen mittelfristigen Zeitraum zu ermittelnden durchschnittlichen jährlichen Aus- und Weiterbildungszeitaufwand⁴⁸, der von den Prüfenden zu erfüllen ist. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.4.2*) Dabei sollten nicht nur externe Maßnahmen, sondern auch interne Maßnahmen, wie bestimmte Vortragstätigkeiten und Selbststudium, angerechnet werden.

Eine auf die gesamte Prüfungseinrichtung angelegte Qualitätsentwicklung erfordert auch, die Aus-, Fort- und Weiterbildungsplanung als Gesamtplanungsprozess anzulegen. Aus den verfügbaren Mitteln, den einzelnen Fortbildungsbedarfen, einer aus der Aufgabenerfüllung abgeleiteten Priorisierung sowie aktuellen Trends ergibt sich eine konkrete mittel- und langfristige Fort- und Weiterbildungsplanung.

Im Folgenden sind einige Instrumente und Möglichkeiten der Personalentwicklung näher beschrieben:

Im Rahmen der Fortbildung kommen weitere Vermittlungsmethoden von Wissen wie z. B. Präsenzveranstaltungen, E-Learning (d. h. elektronisch angeleitet oder durch unterstützte Lernprozesse, welche den selbstgesteuerten Wissenserwerb am Computer ermöglichen), Blended Learning (welches neben dem E-Learning auch trainergestützte Präsenzveranstaltungen umfasst) oder das Selbststudium in Betracht.

Regelmäßig sollte vorgesehen werden, dass die an Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen Teilnehmenden, ihre neuen Erkenntnisse aufbereiten und in geeigneter Form auch für andere Teammitglieder verfügbar machen (Wissensmanagement) sowie die besuchte Fortbildung evaluieren.

⁴⁸ Beispielsweise 40 Zeitstunden jährlich, ermittelt auf einen Zeitraum von drei Jahren.

Instrument PE-Matrix

Um eine systematische Personalentwicklung zu gewährleisten, werden, jeweils gesondert nach typischen in der Prüfungseinrichtung wahrgenommenen Rollen⁴⁹, die notwendigen Einzelkompetenzen in verschiedenen Kompetenzbereichen (z. B. persönliche Kompetenz, soziale Kompetenz, methodische und fachliche Kompetenz) untergliedert, wobei jeder dieser Kompetenzbereiche nochmals in die Bereiche Basisqualifikation, Aufbauqualifikation sowie Sonder-/Expertenqualifikation unterteilt werden sollten. Auf diese Weise entsteht eine Matrix, die die für eine wahrzunehmende Rolle typischen Sollqualifikationen beschreibt. Diese Matrix sollte regelmäßig auf ihre Aktualität überprüft werden.

Von der Leitung der Prüfungseinrichtung bzw. der verantwortlichen Leitungsebene werden daraus für jeden Mitarbeitenden aus der Gegenüberstellung der individuellen Soll-Qualifikationen mit der vorhandenen Ist-Qualifikation, des Jahresprüfplanes und der mittelfristigen Prüfungsplanung, im Dialog aktuell vorhandene Stärken und Kenntnisse wie auch Entwicklungsbedarfe identifiziert. Ein zentrales Element sind dabei Mitarbeitendengespräche.

Instrument Mitarbeitendengespräche

Mitarbeitendengespräche werden regelmäßig (jährlich) als Beurteilungsgespräche / Zielvereinbarungsgespräche / Entwicklungsgespräche durchgeführt. Neben dem in der jeweiligen Körperschaft typischen Vorgehen bei derartigen Gesprächen, sind der Schwierigkeitsgrad der Prüfungsaufgaben, Stärken- sowie Schwächen-Analysen, Potenzialeinschätzungen, Verhältnis zwischen Mitarbeiter und Vorgesetztem, Kommunikation intern/extern, Entwicklungsziele sowie Fortbildungsmaßnahmen als Gesprächsgegenstand vorzusehen. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.4.4*)

Den Prüfenden sollte im Gespräch, möglichst auch im Planungsprozess selbst, die Möglichkeit gegeben werden, bei der Jahresprüfplanung mitzuwirken. Auf Basis der aus den Mitarbeitendengesprächen gewonnenen Erkenntnisse, soll den Prüfenden auch Gelegenheit gegeben werden, sich über neu zu erschließende Kompetenzfelder weiterzuentwickeln, insbesondere durch erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen zur Vorbereitung auf neue Prüfungsthemen im Rahmen der Jahresprüfungsplanung. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.4.6*)

Auch als Signalfunktion sollte die Führungskraft ihr eigenes Führungsverhalten im Gespräch mit Mitarbeitenden reflektieren. Wichtige Erkenntnisquellen sind bspw. Mitarbeitendenbefragungen oder Befragungen der geprüften Organisationseinheiten. Diese sollten in bestimmten Intervallen durchgeführt werden, d. h. beispielsweise bei Jahresgesprächen, im Turnus von drei Jahren oder im Rahmen von Reflexionsgesprächen zur Prüfung. Dabei können mitarbeitendenbezogene Entwicklungsimpulse und organisatorische Veränderungen, beispielsweise in Arbeitsabläufen, eng miteinander verkoppelt sein. (*Fragenkatalog zum QB 2, Nr. 2.4.4 und 2.4.5*)

⁴⁹ Siehe beispielsweise die fünf bei IDR H-2140 Tz. 11 definierten Rollen; oder daraus abgeleitet eine geringere Zahl von Rollen/Kategorien wie Prüfungsassistenz, Prüfer/in, Prüfer/in mit Leitungsverantwortung, Leitung Prüfungseinrichtung.

Instrument Coaching/Mentoring/Hospitation

Ein weiteres Instrument zur Entfaltung des Potenzials von (Nachwuchs-)Führungskräften stellt die individuelle Begleitung in Form von Coaching (fördernde Begleitung der Nachwuchsführungskraft durch Selbstreflexion) oder Mentoring (Weitergabe von persönlichem Wissen einer erfahrenen Fach- oder Führungskraft an die Nachwuchskraft) dar.

Auch Hospitationen in anderen Prüfeinrichtungen können geeignet sein. Sofern keine abschließende Verantwortung für Arbeitsergebnisse übernommen wird,⁵⁰ ist eine Hospitation in der geprüften Organisation ebenfalls denkbar.

⁵⁰ Verbot der Selbstprüfung ist zu beachten.

3. Kernprozess Prüfung (Qualitätsbereich 3)

3.1 Planung und Vorbereitung der konkreten Prüfung

Im Wege einer Übersicht über Umfang und Inhalt des Prüfungsfeldes wird eine erste vorläufige Chancen- und Risikoeinschätzung vorgenommen, anhand derer die Prüfthemen festgelegt werden.⁵¹

Die Hintergrundinformationen zu dem Prüfungsfeld sind aus allen verfügbaren Quellen (z. B. Geschäftsstrategien, regulatorische Vorgaben, organisatorische Regelungen, IT-Systeme, Gespräche/Interviews, Dauerakten, Vorprüfungen, Informationen, Reports, Datenanalysen, etc.) heranzuziehen.

Zudem sind vor jeder Prüfung die offenen Feststellungen aus vorangegangenen Prüfungen (interne und externe) zu identifizieren, um diese bei entsprechender Relevanz (Risikoorientierung) im Rahmen der anstehenden Prüfung erneut zu prüfen. Die Aufstellung der zu Prüfungsbeginn noch offenen Feststellungen ist in der [Prüfungsdokumentation](#) zu hinterlegen. Diese sollte mit zunehmender Digitalisierung elektronisch geführt werden.

Die Leitung der Rechnungsprüfung hat die Einhaltung des Jahresplanes und die Steuerung der jeweiligen Einzelprüfungen zu gewährleisten. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.1.1*)

3.1.1 Sachliche Planung

Da eine Vollprüfung der zugewiesenen Prüfungsfelder eher selten stattfinden kann, müssen Einzelprüfungen davon abgeleitet werden. Die im Rahmen der Jahresplanung erfolgte Risikoeinschätzung ist zu Beginn der Einzelprüfung zu aktualisieren. Bei der Risikoeinschätzung erfolgt neben der Identifizierung des Geschäftsrisikos auch eine Einschätzung zur Angemessenheit und Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems des jeweiligen Prüfungsfeldes.⁵² Dies ist entsprechend zu dokumentieren.

Basierend auf den analysierten bzw. vermuteten Risiken sind [Prüfungsziele](#) festzulegen. Diese können u. a. Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zukunftssicherung oder Risiko- und Chancenorientierung des gesamten Verwaltungshandelns sein.⁵³

Je nach Prüfungsfeld kann ein Prüfungsziel bzw. können auch mehrere Prüfungsziele Gegenstand der Betrachtung sein.

Bei der Festlegung des Prüfungsumfangs müssen auch relevante Systeme, Aufzeichnungen, Personalausstattung und Vermögensgegenstände einbezogen werden, einschließlich jener Aktivitäten, die sich unter der Kontrolle Dritter befinden.

⁵¹ Vgl. IDR L-112 „Der Planungsprozess der Rechnungsprüfung“ vom 29.11.2018, S. 10, Rz. 30 m. w. N.

⁵² Vgl. IDR L-112 Rz. 32 mit Verweis auf IDR L-111 „Die IKS-Prüfung in der Rechnungsprüfung“. Demnach ist jedes einzelne Prüfungsfeld zu untersuchen, siehe auch DIIR-Online-Revisionshandbuch S. 54.

⁵³ Vgl. IDR L-110 „Die Integrierte Durchführung der Rechnungsprüfung“ S. 5, Punkt 2.

Die Prüfungsschwerpunkte bzw. die Prüfungstiefe spiegeln sich in den Fragen der Prüfungsleitfäden bzw. strukturierten Checklisten wider. Bei Stichprobenprüfungen sind die Herleitung, die Art und der Umfang der Stichproben zu definieren und nachvollziehbar zu dokumentieren. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.1.1 – 3.1.2*)

3.1.2 Zeitliche Planung

Ziele der zeitlichen Prüfungsplanung sind die Sicherung der wirtschaftlichen Abwicklung der einzelnen Prüfung und der Gesamtheit aller im Jahresprüfungsplan vorgesehenen Prüfungen innerhalb der vorgesehenen Zeitvorgaben. Es sind Beginn und Ende der Prüfung festzulegen.

Bei Prüfungen mit einem höheren zeitlichen Aufwand empfiehlt es sich Meilensteine festzulegen. Darüber hinaus können sich auch aus dem Prüfungsfeld selbst einzelne Prüfungsabschnitte ergeben.

Nach der **Prüfungsankündigung** bzw. während des Auftaktgespräches ist die Prüfungsbereitschaft des zu prüfenden Bereiches und die Verfügbarkeit von Ansprechpartnern im zu prüfenden Bereich mit der Zeitplanung abzugleichen. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.1.4*)

3.1.3 Personelle Planung

Im Rahmen der personellen Prüfungsplanung werden die einzelnen Prüfungsfelder den Prüfenden zugeordnet, die für die Durchführung der Prüfung die Verantwortung tragen. Hierbei sind die Schwierigkeit des Prüfungsfeldes, die Leistungsfähigkeit sowie die Fachkompetenz der Prüferinnen und Prüfer zu berücksichtigen.

Die personelle Prüfungsplanung erfolgt grundsätzlich bereits im Zuge der Jahresplanung. Sofern die Durchführung der Prüfung mehrere Prüferinnen und Prüfer erfordert (Teamprüfung), sind die entsprechenden Aufgaben und Verantwortlichkeiten zuzuordnen und eine Prüfungsleitung festzulegen. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.1.1 – 3.1.2*)

3.1.4 Erstellung des Prüfungskonzeptes

Nach Abschluss der sachlichen, zeitlichen und personellen Planung müssen die Prüfenden ein **Prüfungskonzept** erstellen. Dieses sollte folgende Punkte enthalten:

- Prüfungsobjekt (Wer – Organisationseinheit und/oder Produkt/Prozess – soll geprüft werden?)
- Prüfungsgegenstand (Was soll geprüft werden?)
- Prüfungsanlass (Warum soll geprüft werden?)
- Prüfungsziel (Was soll die Prüfung bezwecken?)
- Personalressourcen (Wer soll prüfen?)
- Prüfungsumfang (Wie viel soll geprüft werden? Wie tief und wie breit soll die Prüfung angelegt werden?)
- Zeitpunkt der Prüfung (An welchem Zeitpunkt setzt die Prüfung an?)
- **Prüfungsmaßstab** (Nach welchen Kriterien soll geprüft werden?)
- **Prüfungsmethode** (Wie soll geprüft werden?)
- Prüfungshilfsmittel (z. B. Datenanalyse-Software)

- Zeitplanung (Wie viel Zeit ist für die Prüfung erforderlich? Wann bzw. in welchem Zeitraum soll die Prüfung vorgenommen werden?)
- Meilensteine (Wann werden Zwischenergebnisse besprochen?)
- Prüfungsankündigung (Wer ist von der Prüfung zu unterrichten?)
- Auftaktgespräch (Ist ein Auftaktgespräch erforderlich? Wer soll daran teilnehmen?)

Die von der Leitung der Rechnungsprüfung genehmigten Prüfungskonzepte sind in der Prüfungsdokumentation abzulegen. Änderungen bzw. Anpassungen des Prüfungskonzeptes bedürfen einer erneuten Genehmigung. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.2.1*)

3.2 Prüfungsdurchführung

3.2.1 Prüfungsankündigung/Auftaktgespräch

Vor Beginn einer Prüfung sollte eine Prüfungsankündigung bei der Leitung des zu prüfenden Bereichs erfolgen. Diese informiert über das Prüfungsthema und das Prüfungsziel (ggf. auch den Prüfungsumfang und die vorab benötigten Unterlagen), über den voraussichtlichen Zeitraum der örtlichen Prüfung sowie die Namen der Mitglieder des Prüfungsteams und der Prüfungsleitung. Sie sollte rechtzeitig vor Beginn der Prüfung erfolgen. Ausnahmen davon sind in der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung individuell zu definieren, z. B. Kassenprüfungen und Sonderprüfungen, bei denen Ankündigungen entfallen. Bei kurzfristig angesetzten Prüfungen können die Informationen im Rahmen eines Auftaktgespräches erfolgen.

Grundsätzlich soll vor Beginn einer Prüfung in der geprüften Organisationseinheit ein Auftaktgespräch stattfinden.

Ziel dieser Auftaktveranstaltung ist ein gemeinsames Grundverständnis von Rechnungsprüfung und Geprüften zu schaffen und damit ein Vertrauensverhältnis zu generieren. Darüber hinaus werden organisatorische Fragestellungen geklärt (z. B. Ansprechpartner, Unterlagenbereitstellung usw.). (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.1.4*)

3.2.2 Feststellen des Prüfungssachverhalts einschließlich der Beurteilungsgrundlagen

Die für die Prüfung zusammengestellten Informationen sollen die vollständige, geordnete und objektive Dokumentation der entscheidungserheblichen Tatsachen beinhalten und haben damit Beweis- und Ordnungsfunktion. Die gesammelten Informationen sind auf Tatsachen zu reduzieren.

3.2.3 Soll-Ist-Vergleich und Würdigung

Die Tätigkeit der Prüfenden stellt sich als Überwachungsprozess dar, wobei eventuelle Abweichungen zwischen dem Soll- und Ist-Zustand festgestellt und beurteilt werden.

Zur Beurteilung gehört eine Abweichungsanalyse, da das Ziel eines Vergleichs nicht nur in der Feststellung möglicher Abweichungen des Ist- vom Sollzustand besteht, sondern auch in dem Erkenntnisgewinn über die Ursachen eventueller Abweichungen.

Der Überwachungsprozess endet mit einem Prüfungsergebnis. Hierbei handelt es sich um eine wertende, vertrauenswürdige Entscheidung über einen durchgeführten Vergleich, die Urteilsfähigkeit und Urteilsfreiheit sowie Sachgerechtigkeit voraussetzt.

Die Mitteilung des Ergebnisses erfolgt an die Entscheidungsträger mit möglichen Handlungsoptionen.

Die Prüfungsergebnisse können in der Prüfungsdokumentation und der Berichterstattung grundsätzlich als Soll/Ist-Vergleich oder als Ist/Soll-Vergleich dargestellt werden. Die gewählte Darstellungsvariante (Reihenfolge) sollte im gesamten Prüfungsprozess (also einschließlich der Dokumentation und der Berichterstattung) beibehalten werden. Unabhängig von der gewählten Darstellung sind folgende Prüfungsschritte zu dokumentieren:

Prüfungsschritt	Fragestellung
Soll-Wert feststellen	Wie sollte es sein? Was ist die Funktion des Sollwertes?
Ist-Wert ermitteln	Was ist der Sachverhalt aufgrund von Fakten?
Abweichung von „Soll“ und „Ist“	Wo liegen Abweichungen vor?
Auswirkungen definieren	Wie gravierend sind diese?
Prüfungsfeststellung treffen	Was ist davon berichtsrelevant?
Folgerung/Maßnahme empfehlen	Was sollte zur Abhilfe empfohlen werden?

3.2.4 Überwachung der Prüfungsdurchführung

Die Prüfungsdurchführung ist durch die Prüfungsleitung zu überwachen. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.2.1 – 3.2.3*) Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass

- die Prüfungen risikoorientiert vorgenommen werden,
- die Prüfungsstrategie angemessen ist,
- die Prüfungsziele erreicht werden,
- der tatsächliche Prüfungsablauf den Vorgaben entspricht und
- die Prüfungsaufträge planmäßig durchgeführt werden

3.3 Berichtsmanagement

3.3.1 Prüfungsdokumente

Prüfungshandlungen sind so zu dokumentieren, dass sie für einen sachverständigen Dritten ohne vorherigen Bezug zur Prüfung in angemessener Zeit verständlich sind. Die Prüfungsdokumente sollen Gegenstand, Art und Umfang der durchgeführten Prüfungshandlungen, die daraus resultierenden Ergebnisse, den Zeitraum der Durchführung und Namen der/des Prüfenden beinhalten. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.1.6*)

Aus den Prüfungshandlungen resultierende Feststellungen müssen belegbar und transparent sein. Der Weg von der Prüfungshandlung zum [Prüfungsbericht](#) (und umgekehrt) muss nachvollziehbar sein.

Die Prüfungsdokumente können nach dem folgenden Muster gegliedert werden:

- Prüfungskonzept
- Risikobeurteilung des zu prüfenden Bereiches
- Prüfung und Bewertung der Angemessenheit und der Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems
- Angewandte Prüfungsverfahren, Prüfungsmethoden, getroffene Feststellungen und Schlussfolgerungen
- Prüfungsdokument
- Prüfungsreview
- Ausräumungsverfahren
- Nachschauprüfung

Über jede Prüfung sollte ein Prüfungsbericht angefertigt werden. Dabei sind Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung zu bezeichnen. Darüber hinaus muss der Namen der/des Prüfenden enthalten sein und kenntlich gemacht werden, welcher Prüfungsansatz gewählt wurde. Den detaillierten Erläuterungen zur durchgeführten Prüfung sollte eine Zusammenfassung vorangestellt werden.

Unerledigte Feststellungen aus Vorjahren sollten in den Prüfungsbericht aufgenommen werden. Sofern die Feststellungen von [wesentlicher Bedeutung](#) Beratung und deren Nichterledigung mit einem erhöhten Risiko behaftet sind, muss eine erneute Beurteilung des Sachverhalts vorgenommen werden.

Feststellungen, die zum Zeitpunkt der Berichtserstellung bereits erledigt wurden, sind nicht in den Prüfungsbericht aufzunehmen. Ein möglicher zusätzlicher [Management-Letter](#) betrifft Feststellungen an die Leitung, die im Rahmen des Prüfungsauftrags nicht als wesentlich anzusehen oder nicht unmittelbar Gegenstand des Prüfungsauftrags sind, die sich aber bei sachgerechter Durchführung einer Abschlussprüfung häufig ergeben und deren Kenntnis für die geprüfte Körperschaft von Nutzen ist. Er kann beispielsweise wertvolle Anregungen für kontinuierliche Verbesserungen enthalten. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.2.5*)

3.3.2 Schlussbesprechung und Bekanntgabe der Prüfungsergebnisse

Eine besondere Rolle im Verhältnis zwischen der Rechnungsprüfung und dem geprüften Bereich kommt der Bekanntgabe der Prüfungsergebnisse zu. Diese soll gewährleisten, dass die Ergebnisse der Prüfung auch den Personenkreis erreichen, die Führungsverantwortung tragen. Die hierbei angeführten Argumente und die Art der Darstellung tragen dazu bei, dass Prüfungsfeststellungen akzeptiert, Korrekturen bereitwillig vorgenommen und Empfehlungen oder weitergehende Verbesserungsvorschläge angenommen und umgesetzt werden. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.2.6 und 3.2.7*)

Nach Abfassen des Entwurfs des Prüfungsberichtes sollte dieser einer Qualitätssicherung unterzogen und vor Bekanntgabe durch die Leitung der Rechnungsprüfung überprüft und die Herausgabe genehmigt werden. Die Aktualität der Prüfungsinhalte und des Prüfungsergebnisses ist durch eine zeitnahe Berichterstattung zu gewährleisten.

Dem geprüften Bereich sollten die Prüfungsergebnisse in Form des Entwurfs des Prüfungsberichtes vorab zur Verfügung gestellt werden. Dem geprüften Bereich soll Gelegenheit gegeben werden, sich schriftlich oder im Rahmen einer Schlussbesprechung zum Entwurf des Prüfungsberichtes zu äußern.

Die Stellungnahmen zum Berichtsentwurf sowie die Schlussbesprechung mit dem geprüften Bereich tragen dazu bei, Missverständnisse oder Fehlinterpretationen zu vermeiden, gegenseitiges Verständnis zu erlangen und die weiteren Schritte zur Bereinigung der Prüfungsfeststellungen gemeinsam abzustimmen. Diese sollten in Form einer Vereinbarung zwischen der Leitung des geprüften Bereiches und der Leitung der öffentlichen Rechnungsprüfung verbindlich fixiert werden.

Die Leitung der Rechnungsprüfung legt fest, wie die Prüfungsergebnisse zu kommunizieren sind, von wem die Prüfungsberichte unterschrieben bzw. signiert werden und an wen diese verteilt werden.

3.4 Prüfungsnacharbeit

Nach Abschluss der Prüfungsdokumente gehen die Prüferinnen und Prüfer eigenverantwortlich der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen oder Empfehlungen entsprechend der spätestens in der Schlussbesprechung abgestimmten Vereinbarung, Meilensteinplan u. ä. nach. Falls nicht mit der termingerechten Umsetzung zu rechnen ist, ist die Leitung der Rechnungsprüfung zu informieren. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.2.9*)

Interne Reviews dienen der Qualitätssicherung der Rechnungsprüfung hinsichtlich der Überwachung der Prüfungsdurchführung während der laufenden Prüfung und auch nach deren Abschluss.

Diese haben sich vor allem darauf zu konzentrieren, ob:

- die angewendeten Prüfungsstrategien angemessen waren
- die Durchführung der Prüfungshandlungen und die Prüfungsfeststellungen angemessen waren
- die Prüfungsziele erreicht wurden und die Prüfungsergebnisse abgesichert sind
- die Berichte objektiv und zeitnah erstellt wurden.

Die Ergebnisse der Prüfung fließen in der folgenden Periode in den zu erstellenden mehrjährigen Prüfungsplan bzw. Jahresprüfungsplan hinsichtlich der Risikobewertung, des Prüfturnus und der Nachschauprüfungen ein. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.4.1 und 3.4.2*)

3.5 Follow-up

Bei einer **Follow-up-Prüfung** verfolgen die Prüferinnen und Prüfer ohne nähere Vorgabe eigenverantwortlich die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen oder Empfehlungen entsprechend der spätestens in der Schlussbesprechung abgestimmten Vereinbarung, Agenda u. ä. Falls nicht mit der termingerechten Umsetzung zu rechnen ist oder weitere Probleme auftreten, ist die Leitung der Rechnungsprüfung zu informieren.

Die Ergebnisse der Prüfung fließen in der folgenden Periode in den zu erstellenden mehrjährigen Prüfungsplan bzw. Jahresprüfungsplan hinsichtlich der Risikobewertung, des Prüfturnus und der Nachschauprüfungen ein.

3.6 Gesamtberichterstattung

In einem Gesamtbericht oder Schlussbericht beziehungsweise Jahresbericht oder Tätigkeitsbericht stellen die Prüfungseinrichtungen die Ergebnisse

- ihrer Prüfungen eines Jahres bei den Ämtern/Produkten/Bereichen der Kommune einschließlich des Gesamtabschlusses (örtliche Prüfung) beziehungsweise
- die wesentlichen Ergebnisse der bei verschiedenen einzelnen Körperschaften und sonstigen juristischen Personen durchgeführten Prüfungen (überörtliche Prüfung) vor.

Dieser Bericht richtet sich an das, nach den jeweiligen Rechtsbestimmungen, zuständige Gremium und in der Regel die Öffentlichkeit.

Deshalb sind zusammenfassende und leicht lesbare Darstellungsformen zu wählen, die sich vom Muster der Einzelberichte unterscheiden können. Ab einem gewissen Umfang ist ihm eine knappe Zusammenfassung mit den zentralen Aussagen voranzustellen.

3.7 Kommunikation

Während der Durchführung der Prüfung ist die Kommunikation der Prüfenden mit dem geprüften Bereich unabdingbar und sollte regelmäßig stattfinden. Den Umfang und die Form der Kommunikation legen die Prüferinnen und Prüfer in Abhängigkeit der Prüfungssachverhalte eigenständig fest.

Während der Prüfung muss ein stetiger Austausch stattfinden. Es wird regelmäßig über den aktuellen Stand der Prüfung informiert. Dabei ist im Einzelnen der jeweils festgestellte Sachverhalt hinsichtlich korrekter inhaltlicher, vollständiger und rechtlicher Erfassung abzustimmen (z. B. „Haben Sie noch Ergänzungen zur Sache?“ oder „Ich habe folgende Unterlagen...“ oder „Gibt es noch weitere dazu?“).

Eine Auswertung der Prüfungsfeststellungen sollte während der Vor-Ort-Prüfung nur in Ausnahmefällen und nach vorheriger Abstimmung mit der Prüfungsleitung erfolgen. Ausnahmen hierzu sind z. B. offenkundige Sachverhalte und Gefahr in Verzug.

Bei Vermutung oder Feststellung von **doloser Handlung** erfolgt die Kommunikation sofort und ausschließlich mit der Leitung der Rechnungsprüfung. (*Fragenkatalog zum QB 3, Nr. 3.2.3*)

Die Prüfenden begegnen den Geprüften auf Augenhöhe und stellen sich auf diese ein, nehmen sie ernst und akzeptieren den Sachverstand und die Erfahrung im jeweiligen Fachgebiet. Abwertungen, Belehrungen, Reizwörter oder provozierende Beispiele sind nicht zu verwenden, auch wenn die Geprüften diese Gesprächsregeln möglicherweise selbst nicht befolgen. Die Prüfenden bleiben auch in angespannten Situationen ruhig und wirken deeskalierend.

Die verwendete Sprache soll einfach und verständlich sein. Es sind offene Fragestellungen zu verwenden, um Raum für weiterführende Informationen und Erläuterungen zu geben. Suggestivfragen sind zu vermeiden. Inhalt und Umfang der Informationen und Argumente werden bewusst gewählt, um so bestmöglich für Empfehlungen zu werben und von Korrekturerfordernissen sowie mit Verbesserungsvorschlägen zu überzeugen.

4. Kernprozess Beratung (Qualitätsbereich 4)

4.1 Organisation der Beratung

4.1.1 Grundsätzliches

Nach dem Leitbild einer zeitgemäßen Rechnungsprüfung nimmt das Thema „Beratung“ in der Rechnungsprüfung einen wachsenden Stellenwert ein. Da bislang für die Beratung keine IDR Leitlinien erarbeitet wurden, wird an dieser Stelle etwas ausführlicher hierauf eingegangen.

Beratung in der Rechnungsprüfung ist im Rahmen der vorhandenen Ressourcen, sofern nicht gesetzlich vorgeschrieben, eine freiwillige Aufgabe. Als gesetzlicher Auftrag (Soll- oder Kann-Aufgabe) ist die Beratung z. B. für den Bundesrechnungshof in § 88 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO), für die gpa NRW in § 105 Abs. 8 GO NRW verankert.⁵⁴ Zwischen Prüfung im traditionellen Sinne einerseits sowie Beratung und Begleitung andererseits bestehen enge Wechselbeziehungen und zugleich auch schwierige Abgrenzungsprobleme.

Es gilt stets die Grenzen zwischen Beratung und Prüfung nicht zu überschreiten, um das Selbstprüfungsverbot in der Rechnungsprüfung nicht zu verletzen. Die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung muss bei Beratungen stets gewahrt bleiben.

Entscheidend sowohl bei Prüfung wie auch bei Beratung ist die Tatsache, dass diese beiden Elemente sich ergänzen und keineswegs in Konkurrenz zueinanderstehen. Die Initiative zur Beratung kann sowohl von der Rechnungsprüfung wie auch von den einzelnen Organisationseinheiten ausgehen. Beratung kann nur funktionieren, wenn auf beiden Seiten Bereitschaft und Offenheit dazu besteht.

Bei der Beratung wird vor deren Beginn der Beratungsgegenstand und das Beratungsziel von der Rechnungsprüfung analysiert und bewertet. Am Ende einer Beratung werden der Verwaltung Handlungsempfehlungen vorgeschlagen. Mit diesen sollen die Grundsätze einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Mittelbewirtschaftung gefördert werden. Handlungsempfehlungen der Rechnungsprüfung sollten Lösungswege aufzeigen, aus denen die Verwaltung den für sie am besten geeigneten Weg auswählen kann. Die Beratung durch die Rechnungsprüfung entbindet die Verwaltung nicht von der Pflicht des eigenen Handelns. Die Rechnungsprüfung verfügt über keine **Aktivlegitimation**. Das Aufzeigen mehrerer Handlungsoptionen durch die Rechnungsprüfung reduziert sich lediglich in den Fällen auf eine nur mögliche Lösung, in denen beispielsweise eine eindeutige Rechtslage nur einen Weg zulässt.

Basis für eine Beratung durch die Rechnungsprüfung ist ein vertrauensvolles, offenes und wertschätzendes Zusammenwirken zwischen der Rechnungsprüfung und der Verwaltung. Beratungsleistungen verringern die personellen und zeitlichen Ressourcen für Prüfungsleistungen. Es empfiehlt sich, den vorgesehenen zeitlichen Rahmen für Beratungsleistungen mit dem für die Rechnungsprüfung zuständigen Fachausschuss dementsprechend abzustimmen.

⁵⁴ Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpa NRW) hat die Beratung zu einem maßgeblichen Element ihrer wesentlichen Aufgaben bestimmt. In einem dortigen Newsletter aus 2020 heißt es: „Beratung gehört zur DNA der gpa NRW“. In verschiedenen Rechnungsprüfungsämtern und auch bei kirchlichen Prüfungseinrichtungen findet sich die „Beratung“ in der Bezeichnung der Organisationseinheit wieder oder im jeweiligen Leitspruch (z. B. bei der Stadt Lünen „Prüfung und Beratung“, bei der Stadt Bochum „prüfen, beraten, berichten“ oder „Prüfen, beraten, schulen“ der ELKB).

Der Umfang und die Form von Beratung sind zu definieren und zu konkretisieren; beispielsweise durch Festlegung in der Rechnungsprüfungsordnung.⁵⁵ (*Fragenkatalog zum QB 4, Nr. 4.1.1*) Dafür sind dann entsprechende Kapazitäten vorzusehen.

4.1.2 Beratungsarten

Es sind unterschiedliche Arten von Beratungen durch die Rechnungsprüfung denkbar. (*Fragenkatalog QB 4, Nr. 4.1.5*) Diese können sein:

Pflichtberatungen aufgrund gesetzlicher Festlegungen

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) NRW verpflichtet die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung zur Beratung auf Anfrage der Kommune über die Aufdeckungsmöglichkeiten und Verhinderung von Verfehlungen. Sie entscheidet dann über Art und Umfang der Beratung. (vgl. hierzu §§ 5 und 13 KorruptionsbG NRW). Auch die Beratungsaufgabe des Bundesrechnungshofs (vgl. § 88 BHO) ist hier einzuordnen.

Neben der Beratung der obersten Bundesgremien zur Vermeidung finanzieller Nachteile für den Bund kommt der Beratung durch den Bundesrechnungshof beispielsweise in der Corona-Pandemie und der damit einhergehenden Staatsschuldenkrise eine besondere Bedeutung zu.⁵⁶

Beratung der Verwaltung in wichtigen Angelegenheiten

Für derartige Beratungen geht üblicherweise die Initiative von der Verwaltung aus; es sei denn, dass verpflichtende Festlegungen für die Rechnungsprüfung dazu in der Rechnungsprüfungsordnung getroffen wurden.

Mitwirkung in Projekten und Arbeitskreisen

Die Mitwirkung und Beratung der Rechnungsprüfung in Projekten und Arbeitskreisen ersetzt keinesfalls die Entscheidungskompetenz der Verwaltung. Dieser Grundsatz gilt für alle Arten der Beratung durch die Rechnungsprüfung. Die Rolle der Rechnungsprüfung ist allen Beteiligten zu Beginn klar darzulegen. Die Entscheidung über die Mitwirkung in Projekten und Arbeitskreisen bleibt der Rechnungsprüfung einzelfallbezogen vorbehalten. Im Falle erkennbarer Ineffizienz oder Ineffektivität der Mitwirkung durch die Rechnungsprüfung ist jederzeit die Möglichkeit offen, aus dem Projekt „auszusteigen“. Die Alternative einer **ex-post-Prüfung** bleibt gegeben.

Gutachtliche Stellungnahmen

Ein Gutachten ist der zusammengefasste wesentliche Beratungsinhalt in Schriftform. Dieser Spezialfall der Beratung ist kennzeichnend dafür, dass die Beratung unter Würdigung des relevanten Sachverhalts und der maßgeblichen Rechtsvorschriften besonders intensiv erfolgt.

⁵⁵ Vgl. hierzu u. a. RPO des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe.

⁵⁶ Angepasst an die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes erfüllt der Bundesrechnungshof seine verfassungsrechtlichen Aufgaben „Prüfen, berichten, beraten“ auch in Zeiten der Corona Pandemie. Die zentralen Fragen bleiben gerade jetzt aktuell: Wo hat der Bund seine Mittel nicht regelkonform oder nicht wirtschaftlich eingesetzt? Wo hat er es versäumt, Mittel einzunehmen, die ihm zustehen? Wo sollte der Staat systemische Veränderungen angehen, um wirtschaftlicher und effizienter zu sein? (Zitat Bemerkungen 2020 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Vorwort des Präsidenten, Stand 2020)

Anlassbezogene Beratung in Einzelfällen

Das Begehren auf Beratung im Einzelfall wird gewöhnlich an die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung herangetragen. Die Entscheidung darüber, ob die gewünschte Beratung wahrgenommen wird, trifft allein die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung. Dabei wird im Vorfeld geprüft, ob die gewünschte Beratung als solche geeignet erscheint und ein Mehrwert erkennbar ist. Der Wunsch auf Beratung sollte schriftlich dargelegt werden. Das Ergebnis einer Beratung ist zu dokumentieren.

Change-Beratung

Dabei erfolgt die Beratung mit Hilfe von methodischen Kenntnissen und Erfahrungen bei Change-Projekten. Für alle Arten der Beratung wird die in der Rechnungsprüfung vorgehaltene große Bandbreite an Fach- und Expertenwissen mit Erkenntnissen aus der Prüfung der Verwaltung zur Verfügung gestellt, um das Verwaltungshandeln zu verbessern und zu stärken.

4.1.3 Ziele der Beratung

Wesentliches Ziel der Beratung ist, das Bewusstsein der Verwaltung für sparsames, wirtschaftliches, zweck- und rechtmäßiges Verwaltungshandeln zu schärfen und so zu Einsparungen und zur Verbesserung des Gemeinwohls beizutragen.

Beratungen durch die Rechnungsprüfung sind präventive Maßnahmen. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit der Verwaltung wird erhöht. Die Zielorientierung von Beratung, unnötige Kosten und fehlerhaftes Handeln im Vorfeld zu vermeiden, bzw. mindestens zu minimieren, zeigt auf, dass Prävention wichtiger ist als Reaktion. (*Fragenkatalog QB 4, Nr. 4.1.7*) Die wesentlichen Ziele der Beratung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Minimierung von fehlerhaftem Handeln in der Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung; Unterstützung bei der Verhinderung von Manipulationen und Fehlverhalten und den daraus entstehenden Schäden
- Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Verwaltung
- Vertrauensbildung zwischen Verwaltung und Rechnungsprüfung
- Erhöhung der Akzeptanz der Rechnungsprüfung durch ihre Unterstützung
- Verbesserung der Kompetenz und der Leistungsfähigkeit der Verwaltung in Bezug auf sparsames und wirtschaftliches Handeln
- Optimierung der Kompetenz der Rechnungsprüfung durch interkommunalen Austausch von Beratungsergebnissen

Empfehlungen aus Beratungsergebnissen sollten bezüglich ihrer Umsetzung von der Rechnungsprüfung begleitet werden.

4.1.4 Aufbauorganisation

Eine Beratung muss organisiert ablaufen. Sie darf nicht auf Zuruf erfolgen. Es müssen Festlegungen zur Zuständigkeit getroffen werden. Verschiedene Modelle sind denkbar. Die Beratung innerhalb einer Prüfungseinrichtung kann zentral oder auch dezentral organisiert werden.

Bei jeder gewählten Organisationsform für das Modul „Beratung“ ist sicherzustellen, dass die Unabhängigkeit der Prüfung gewahrt bleibt. (*Fragenkatalog QB 4, Nr. 4.1.8*) Die Abgrenzung zwischen Verwaltung und öffentlich-rechtlicher Rechnungsprüfung muss stets erkennbar sein und erhalten bleiben.

Wesentliche Kompetenzen für die Beratung sind, neben den Grundsätzen für das Projektmanagement (gilt auch für jedes Prüfungsprojekt), der bewusste Umgang mit dem Spannungsfeld „Prüfen und Beraten“ aufgrund des Verbotes der Selbstprüfung.

Für eine Beratung muss qualifiziertes Personal in der Rechnungsprüfung vorgehalten werden. An die Beratung werden hohe Anforderungen gestellt. Die Methoden und Moderationskompetenz sowie die Fähigkeit zum analytischen und ganzheitlichen Denken sind Grundvoraussetzung. Auch eine erkennbare Grundhaltung zur Ergebnis- und Dienstleistungsorientierung prägt das Anforderungsprofil der Beratung. Bei größtmöglicher Übereinstimmung von Kompetenz und Beratung in der Praxis wird die Beratung zum Qualitätsmerkmal. (*Fragenkatalog QB 4, Nr. 4.1.9*)

Ein Personalentwicklungskonzept ist notwendig, um das Anforderungsprofil für die Beratung sicherzustellen und die Standards zu ermitteln. Es empfiehlt sich, dieses mit einem einschlägigen Fortbildungskonzept zu verknüpfen. Der Fortbildungsbedarf ist analog zum Bereich „Prüfungen“ zu sehen. (*Fragenkatalog QB 4, Nr. 4.1.10*)

Sofern nach den rechtlichen Vorgaben oder nach Entscheidung der Leitung der Prüfungseinrichtung Beratungsleistungen erfolgen sollen, müssen diese auch mit entsprechenden Zeitanteilen in die Jahresplanung eingehen (siehe Ziffer B.4.2.3).

4.2 Durchführung der Beratung

4.2.1 Ablauforganisation

Eine Beratung läuft in Form eines Projektes ab, vergleichbar mit einer Prüfung. Beratungen sollten daher mit den Vorgaben des Projektmanagements einhergehen. Prozesse der Beratung sollten standardisiert sein, dabei sind Handlungshilfen, Checklisten u. ä. empfehlenswert.

Auslösendes Moment für eine Einzelfallberatung ist in der Regel eine „Problemstellung“ in der Verwaltung. Im Zuge der Anfrage muss das Ziel der Beratung klar und eindeutig benannt werden.

Es empfiehlt sich, verbindliche Aussagen hinsichtlich der Beratung zu treffen. Dafür sollte von den Beratenden ein einzelfallbezogener Fragenkatalog erstellt und dokumentiert werden. Dies ist ein wichtiges Element, um am Ende des Beratungsprozesses einen Abgleich für beide Seiten zu ermöglichen: Geht das mit der Beratung gefundene Ergebnis konform mit der Ausgangslage für die gewünschte Beratung?

Fragenkatalog und auch Beratungsergebnis sind zu dokumentieren, ebenso wie die Ablauffolge einer Beratung. Dokumentationen ermöglichen Verlässlichkeit und Verbindlichkeit für alle am Beratungsprozess Beteiligten. Für projektbegleitende Beratung empfiehlt sich die Berichtsform.

Die Beratung als Prozess, mit entsprechenden zeitlichen Abfolgen, sollte einem standardisierten Aufbau entsprechen: (*Fragenkatalog QB 4, Nr. 4.2.1 und 4.2.2*)

- Datenerhebung
- IST-Analyse
- Bewertung der unterbreiteten Problemlage/n
- Erarbeitung von Lösungswegen (Meilensteine) für die Erreichung des festzulegenden SOLL-Konzeptes
- Maßnahmenplan mit „To do-Liste“ (Wer macht was bis wann?)

Die Übernahme und Form von Beratungen werden durch die Leitung der Prüfungseinrichtung festgelegt. Beratungen sollten sich an standardisierten Grundsätzen orientieren. Diese könnten sein:

- Keine Beratung ohne schriftliche Anfrage. Ein reiner Anruf ist nicht ausreichend.
- Keine Beratung ohne Dokumentationen über Anfrage, Vorgehen und Beratungsziel.
- Keine Beratung bei persönlicher Befangenheit.
- Keine Beratung ohne hinreichende Qualifikation der Beratenden.
- Standardisierter Aufbau von Beratungsdokumentationen.

Beratungsergebnisse sollten in ihren wesentlichen Teilen zusammengefasst werden. Eine derartige Übersicht oder Tabelle bringt verschiedene Vorteile:

- Einzelfallübergreifende und zentrale Terminüberwachung bezüglich der vereinbarten Empfehlungen,
- Abgleich von gleichem Vorgehen in vergleichbaren Beratungsfällen sowie Grundlage für einen interkommunalen Netzwerkaustausch,
- Begleitung der Rechnungsprüfung bei der Umsetzung vereinbarter Maßnahmen bringt wirksame Nachhaltigkeit; Zusatzeffekt: Selbstreflexion.

4.2.2 Korrespondenz von Prüfung und Beratung – Zeitmanagement

Die Zeitannteile von Prüfung und Beratung und insbesondere deren Gewichtung zueinander bedürfen einer Festlegung bei der Jahresplanung/Mehrjahresplanung durch die Leitung der Rechnungsprüfung.

Die Festschreibung spezifizierter Zeitfenster für Prüfprojekte, wie auch gleichermaßen für Beratungen, durch die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung bilden den Gesamtrahmen für eine verlässliche und verbindliche Jahresprüfplanung. (*Fragenkatalog QB 4, Nr. 4.2.3*)

Es gilt dabei, zunächst unter Zugrundelegung der vorhandenen Personalkapazitäten sowie der maximalen Jahresprüfertage im Vorfeld, das Verhältnis zwischen Prüfungen als Pflichtaufgabe einerseits und Beratungen als ergänzende freiwillige Aufgabe andererseits zu bestimmen (z. B. 70/30 oder 90/10 o. ä.).

Beratungen können einem einzelnen Prüfenden übertragen werden. Auch eine Verteilung der Beratungen anteilig auf ein Prüfungsteam ist denkbar. Das gewünschte Modell, wie auch die Festlegung des Umfangs von Beratungen, sind durch die Leitung der Rechnungsprüfung festzulegen. Es empfiehlt sich, dazu das Einvernehmen mit dem für die Rechnungsprüfung zuständigen Fachausschuss herzustellen.

Für beide Konstellationen sind Beschreibungen mit zeitlichen und inhaltlichen Ablauffolgen elementare Bausteine. Diese sind Garant der Qualitätssicherung in der Rechnungsprüfung, nämlich die

- Sicherheit, dass festgelegte Projekte zeit- und sachgerecht erledigt werden und
- Beratungen nicht unplanmäßig durch unvorhergesehene Quantität (Anzahl und Inhalte) mehr Zeitkapazität beanspruchen, als leistbar ist.

Resultierend aus der allgemeinen Festlegung über Prüfungen einerseits und Beratungen andererseits (vgl. oben bezüglich der Zeitanteile) ist es notwendig, die Einzelplanungen inhaltlich und zeitlich zu bestimmen. Diese sollen, auf Beratung bezogen, festlegen, in welchen Schritten und mit welchen inhaltlichen Zielen eine Beratung durch die Rechnungsprüfung durchgeführt werden soll.

Die einzelnen Schritte einer Beratung sind mit Zeitfenstern zu hinterlegen. Deren Einhaltung muss Grundlage sein und durch Kontrollen sichergestellt werden.

Der Leitung der Rechnungsprüfung obliegt es, durch Zwischen- und Erfolgskontrollen die konsequente Einhaltung der festgelegten Zeitfenster zu überwachen.

Bei erkennbar zunehmender Umfänglichkeit im Verlauf der Beratung ist diese zu begrenzen (z. B. Beschränkung auf das Wesentliche) oder ggf. abzurechnen, sofern eine Überschreitung der maximalen Beratungszeit droht. Veränderungsprozesse im Verlauf der Beratung sind zu dokumentieren; insbesondere ist der Grund der veränderten Umstände zu benennen.

Einschlägige Fachanwendersoftware bietet zeitsparende Unterstützung für die Abwicklung des Phasenmodells der Beratung.

4.2.3 Evaluation der Beratung

Eine erfolgreiche Beratung ist im Idealfall eine „Win-win-Situation“: Die Verwaltung hat ein Problem erkannt und nach Umsetzung der Empfehlungen der Rechnungsprüfung ist die Problemstellung erledigt (z. B. das Verwaltungshandeln ist nun rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich optimiert). (*Fragenkatalog QB 4, Nr. 4.2.4*)

Gleichzeitig wächst das Vertrauen der Verwaltung in die Problemlösungskompetenz der Prüfungseinrichtung. Dieses wiederum stärkt die Vertrauenskultur zwischen Verwaltung und Rechnungsprüfung insgesamt.

Es empfiehlt sich, zu evaluieren, inwieweit die Inanspruchnahme interner Beratungskompetenzen die Chance genutzt hat, die externen Beauftragungen von Beratungen mit ihrem nicht unerheblichen Kostenfaktor einzuschränken. (*Fragenkatalog QB 4, Nr. 4.2.5*) Die Notwendigkeit für externe Beratungen zu exponierten Spezialthemen (Expertenwissen) bleibt davon unberührt.

5. Qualitätsmanagementsystem (Qualitätsbereich 5)

Die Einrichtung und die Aufrechterhaltung (Steuerung) eines **Qualitätsmanagementsystems** (QMS) gehören grundsätzlich zu den Führungsprozessen der öffentlichen Rechnungsprüfung (siehe Ziffer A.2). Die Grundlage bilden dafür eine definierte **Qualitätspolitik** und **Qualitätskultur**. Ein zentraler Bestandteil ist die laufende interne Qualitätssicherung mittels eines Qualitätssicherungssystems (QSS) zur Überprüfung, ob die adressatenbezogenen und vom QMS vorgegebenen Anforderungen nachweislich erfüllt werden.

Dabei ist, ähnlich dem Ansatz wie beim Aufbau eines IKS, darauf zu achten, dass Maßnahmen und Prozesse zur Qualitätseinhaltung und -verbesserung geeignet, angemessen und wirksam sind. Insbesondere kleinere Prüfungseinrichtungen mit weniger personellen Ressourcen müssen darauf achten, dass ein zunehmender Formalismus im Rahmen der qualitätssichernden Einhaltung von Prozessabläufen zur Hemmung von innovativen Ansätzen führen kann. Im Zweifel ist nicht der Umfang der Regularien entscheidend für ein gut aufgestelltes QMS, sondern die Identifizierung und Benennung von Chancen und Risiken eines Prozesses.

Abweichungen vom definierten Prozessablauf können so auch aus Sicht der Führung verantwortungsvoll vertreten werden, ohne dass unmittelbar die Funktionsfähigkeit des QMS infrage gestellt würde. Die tägliche Praxis der modernen Rechnungsprüfung erfordert ein höheres Maß an Agilität, durch Veränderungen des Umfeldes oder veränderte adressatengerechte Anforderungen. Das QM schafft zunächst einmal ein Bewusstsein für den Grundgedanken der stetigen Verbesserung. Entscheidend ist, dass das QM nachhaltig gelebt wird, unabhängig von der Größe der Organisation und vom Umfang der Regelungen und beschriebenen Prozesse. Im Sinne eines PDCA-Zyklus kann ein QMS wie folgt eingerichtet werden:

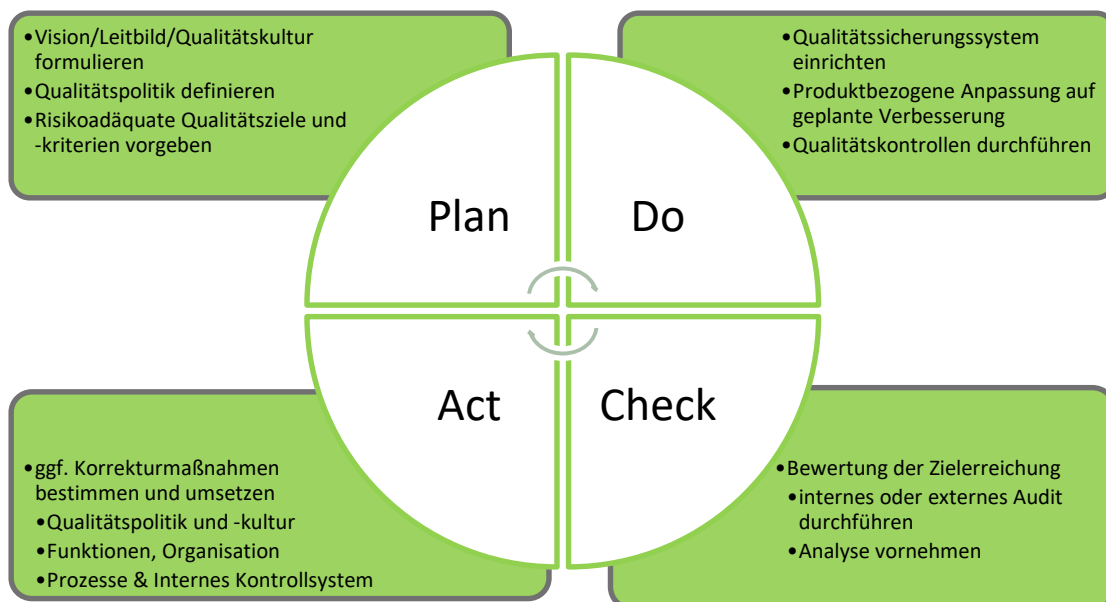


Abbildung 7: Umsetzung des PDCA-Zyklus für ein QMS⁵⁷

⁵⁷ Eigene Darstellung.

5.1 Definition der Qualitätspolitik und -kultur der Rechnungsprüfung (Plan)

Im Rahmen der Gewährleistung einer kontinuierlichen Verbesserung der Leistungsabgabe (Prüfungs- und ggf. Beratungsleistungen) spielt der Führungsprozess Qualitätsmanagement eine wichtige Rolle und ist daher nicht delegierbar (siehe Ziffer B.1.4.2). Verantwortlicher Prozess-eigner ist die Leitung der Prüfungseinrichtung⁵⁸. Hauptaufgabe ist die regelmäßige Bewertung der erbrachten Leistung auf der Basis von Qualitätszielen und -kriterien.

Dazu bedarf es zunächst einer schriftlich formulierten Qualitätspolitik, welche die Grundlage für Aufbau und Weiterentwicklung der gesamten Prüfungsorganisation bis hin zur Gestaltung von Qualitätsnachschaun (siehe Ziffer B.5.3) bildet. Entsprechend sind in den **Qualitätsdimensionen** die Qualitätsziele,⁵⁹ Ergebnisse, Prozesse, Struktur oder Produkte zu formulieren.

Zu berücksichtigen ist die jeweils zu Grunde liegende eigene strategische Ausrichtung (Leitbild⁶⁰ bestehend aus Vision, Mission und Werten). Denkbar ist auch eine Kombination aus allgemeinen Oberzielen der zu prüfenden Körperschaft (Haushaltssicherung, Nachhaltigkeit, Digitalisierung, etc.).

Folgende Quellen dienen u. a. für die Definition der Qualitätspolitik der eigenen Prüfungseinrichtung:

- Strategiepapiere, verwaltungsweite Konzepte, Haushaltspläne der Körperschaft
- Prozessbeschreibungen, Arbeitsanweisungen verbunden mit einem Wiki o. ä.
- Prüfpläne und -berichte
- Kennzahlen aus Benchmarks
- Informationen aus einem Beschwerdemanagement

Die Qualitätsziele sollten, so weit wie möglich, auf die Bedarfe der Adressaten ausgerichtet sein. Der Adressatenkreis umfasst Personen/-gruppen oder Institutionen bzw. deren Organe, die eine Prüf- oder Beratungsleistung in Auftrag geben oder aus nicht selbst veranlassten Gründen Empfänger einer solchen Leistung sind. Dies sind im Einzelnen:

1. Das oberste (i. d. R. durch die Öffentlichkeit gewählte) Gremium einer öffentlich-rechtlichen Institution sowie ein etwaiger eingerichteter Rechnungsprüfungsausschuss,
2. die vom Gesetzgeber vorgesehenen Vertretungsorgane,
3. die Verwaltung der öffentlich-rechtlichen Institution,
4. externe und/oder gemeinschaftlich betriebene öffentlich-rechtliche Organisationen, z. B. Verkehrsbetriebe, Rechenzentren, andere Kommunen oder kommunale Einrichtungen (z. B. kommunales Jobcenter) und Sondervermögen.

Ziele der Qualitätspolitik der Prüfungseinrichtung könnten beispielsweise wie folgt aussehen:

⁵⁸ Bei größeren Prüfungseinrichtungen ist es angebracht, dass sich die Leitung durch eine/einen Qualitätsmanagementbeauftragte/n unterstützen lässt.

⁵⁹ Auch die Qualitätsziele sind SMART zu formulieren.

⁶⁰ Das IDR hat mit der Leitlinie L-10 ein allgemeines „Leitbild der Rechnungsprüfung“ geschaffen, an dem sich die Prüfungseinrichtung orientieren kann. Zudem gibt die IDR Prüfungshilfe H-210 „Gutachten Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung“ weitere Hinweise, die bei der Erarbeitung eines eignen Leitbildes verwendet werden können. Im Übrigen siehe Glossar.

- Erzielung von Mehrwerten (anhand von qualitativen oder quantitativen Merkmalen) für die geprüfte oder beratene Organisationseinheit.
- Höhere Kundenzufriedenheit (z. B. durch Verringerung von Beschwerden).
- Ausbau der Beratung, um Prüfungsrisiken zu vermindern (risikoorientierte Bewertungen für zukünftige Prüfungsplanungen, siehe Ziffer B.1.5).
- Durchführung innovativer Projekte zur Verbesserung von Prüfungsmethoden (z. B. Einführung von Business Intelligence, künstliche Intelligenz).
- Fortbildung oder Erwerb von Fachabschlüssen beim bestehenden Personal, Ergänzung von Kompetenzen im Rahmen der Personalauswahl.

Die Qualitätspolitik muss nach Vermittlung der Inhalte und interner Bekanntgabe (extern ggf. soweit erforderlich) jederzeit für alle Beschäftigten frei abrufbar sein. Alle Prozessbeteiligten können dadurch einen Bezug dazu herstellen, welche Wirkung der eigene Beitrag am gesamten Erfolg erzielt.

Die Qualitätspolitik dient als Grundlage für die Qualitätsplanung unter Einbeziehung absehbarer Risiken und Chancen.

Anschließend können diverse Methoden der Qualitätssicherung zur Strukturierung genutzt werden.

5.2 Einrichtung eines Qualitätssicherungssystems (Do)

Ein Qualitätssicherungssystem (QSS) soll sicherstellen, dass festgelegte Qualitätsanforderungen eingehalten werden. Es beinhaltet alle Maßnahmen, um die Qualität der Prozesse und damit der Dienstleistungen sicherzustellen.

Für die Einrichtung eines QSS sollten vorab folgende Fragestellungen⁶¹ geklärt sein:

- Wie sieht ein günstiges Qualitätsumfeld aus?
- Welche Qualitätskultur ist vorhanden bzw. wie sollte diese aussehen?
- Welche Qualitätsziele sollen festgelegt werden?
- Welche qualitätsgefährdenden Risiken bestehen und wie soll mit diesen umgegangen werden?
- Wo und wie werden die Regelungen zur Qualitätssicherung dokumentiert und kommuniziert?
- Welche Qualitätsstandards sollen erarbeitet werden? Wie bzw. wo werden diese dokumentiert?
- Welche **Qualitätsindikatoren** sollen zugrunde gelegt werden?

(Fragenkatalog zum QB 5, Nr. 5.1.1)

- Können anhand derer Qualitätskontrollen durchgeführt werden?
- Sind alle relevanten Prozesse der Rechnungsprüfung ermittelt und beschrieben?
- Gibt es ein Prüf- bzw. Amtssachverhalte mit Prüfberichten, Revisions- und Prüfthemen, Checklisten, Gesellschaftsakten, Fachliteratur etc. (mit permanentem Updating, möglichst elektronisch)? Wenn nein, wer richtet das bis wann wie ein?

(Fragenkatalog zum QB 5, Nr. 5.2.2 und Nr. 5.2.3)

⁶¹ Siehe KGSt Bericht 1/2018

Die Qualitätssicherung ist prozessorientiert und kann in drei Bereiche unterteilt werden:

- Messen und Prüfen anhand von Qualitätszielen
- Fehlermanagement
- Anforderungsmanagement

Führungskräfte und Mitarbeitende der öffentlichen Rechnungsprüfung greifen auf spezielle Methoden und Techniken der Qualitätssicherung zurück.⁶² Diese werden teilweise in den Organisationshandbüchern des Bundes oder der Länder für die öffentliche Verwaltung näher beschrieben. (*Fragenkatalog zum QB 5, Nr. 5.2.2*)

Qualitätskontrollen sind grundsätzlich auf das Prozessergebnis (nachgehend) ausgerichtet. Dazu können folgende Erkenntnisse und Informationen herangezogen werden:

- Prüfungsdokumentationen und Prüfungsberichte
- Ergebnisse aus Kundendialogen (*Fragenkatalog zum QB 5, Nr. 5.3.2*)
- Zielkatalog
- Vergleichsringarbeit
- Ergebnisse aus einem Innovationszirkel
- Ergebnisse aus Arbeitsgruppen
- Ergebnisse aus Abteilungs- oder Amtsdienstbesprechungen
- Ergebnisse aus einem Peer Review

Die vorgenannten Informationen bilden die Grundlagen zur Bewertung der Zielerreichung.

5.3 Bewertung der Zielerreichung durch Audits (Check)

Für die Bewertung der Zielerreichung sollten folgende Fragestellungen geklärt sein:

- Ist ein Programm zur Qualitätssicherung und -verbesserung etabliert, welches alle Aufgabengebiete der Rechnungsprüfung umfasst und wird dies weiterentwickelt?
- In welcher Regelmäßigkeit sollen Audits (intern/extern) durchgeführt werden?
- Wie sollen die Erkenntnisse aus den internen Audits dokumentiert und ggf. umgesetzt werden?
- Wie sollen Rückmeldungen aus geprüften Einrichtungen (z. B. Feedback aus planvoll durchgeführten Befragungen, Reaktionen Beteiligter u. a.) bei der Weiterentwicklung der Rechnungsprüfungseinrichtung berücksichtigt werden?
- Soll es in regelmäßigen Abständen zudem externe Audits geben?

Grundsätzlich ist zu klären, welche Art Audit mit welcher Häufigkeit durchgeführt werden soll. Denkbar sind folgende Varianten:

⁶² Z. B.: Prozessanalyse, SWOT-Analyse, Qualitätskostenanalyse, Portfolioanalyse, Qualitätszirkel, Wertstromanalyse, 8D, Ursache-Wirkungsanalyse nach Ishikawa, Quality-Function-Deployment.

Interne Audits werden von einer speziell benannten Person in der eigenen Organisation durchgeführt. Diese Person kann sowohl ein von der obersten Führung bestimmter Qualitätsmanagementbeauftragter (QMB) als auch insbesondere in kleinen und/oder nicht zertifizierten Organisationen ein Mitarbeiter sein, der zumindest über Grundkenntnisse eines Qualitätsmanagementsystems verfügt. Der QMB unterstützt die Führungskräfte bei der Umsetzung aller Maßnahmen zur Gewährleistung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses. Dazu gehört die Beratung der Führungskräfte, die Überwachung des Qualitätsmanagements durch Fehler- und Feedbackanalysen sowie die Planung und Koordination von Audits.

Die Auswahl interner Auditoren wird zwischen Leitung und ggf. QMB abgestimmt. Der Auditor sollte keinesfalls Teil des zu auditierenden Bereichs also unabhängig sein. Ziel des internen Audits ist das Managementsystem des RPA. Das interne Audit schließt mit einem Management-Letter bzw. einem internen Maßnahmenkatalog an die verantwortliche Führung ab. Hierzu werden u. a. die im KGSt®-Bericht 01/2018 aufgeführten Abfragen empfohlen.

Externe Audits können darüber hinaus von besonderen Dritten mit oder ohne Zertifikatsanspruch durchgeführt werden (u. a. Peer Reviews). (*Fragenkatalog zum QB 5, Nr. 5.3.2*) Spezifische Audits wie System-, Produkt-, oder Prozess-Audits können evtl. eine sinnvolle Alternative darstellen, um gezielt und ressourcenschonend Potenziale für Qualitätsverbesserungen zu ermitteln.

Audits durchlaufen im Allgemeinen vier Phasen:

1. Erstellung eines internen Auditprogramms
2. Durchführung in einem festen Zyklus (z. B. einmal im Jahr)
3. Aktualisierung des bestehenden Qualitätsmanagementsystems
4. Informationsformate aktivieren (Newsletter, Dienstbesprechungen, Wiki-Einsatz)

Für ein Audit sind folgende Unterlagen, soweit vorhanden, hinzuzuziehen:

- Rechtliche Forderungen und Normen zur Einrichtung eines QSS (sofern lokal gegeben)
- QM-Handbuch
- Andere zu berücksichtigende lokale Regelwerke (Dienstanweisungen etc.)
- Erforderliche Prozessbeschreibungen (für die QB 1 bis 4, speziell den QB 3 „Kernprozess Prüfung“)
- Erforderliche Arbeitsanweisungen
- Erforderliche Checklisten und Formblätter
- Andere Dokumente, die Weisungen enthalten
- Arbeitsergebnisse (Prüfungsdokumentationen und Prüfungsberichte)
- Berichte vorangegangener Audits (*Fragenkatalog zum QB 5, Nr. 5.4.1*)

Die benötigten Unterlagen sollten dem Auditor möglichst frühzeitig vor dem Audit zur Verfügung gestellt werden.

5.4 Anpassungen der Qualitätspolitik und des Qualitätssicherungssystems (Act)

In der 4. Phase des PDCA-Zyklus (Act) werden Verbesserungen geplant und umgesetzt und zum neuen Standard erhoben. Es findet eine Art „Innovation“ des Qualitätsmanagementsystems statt. Sie bilden wiederum den Ausgangspunkt, den PDCA-Zyklus von vorne zu beginnen. Bei regelmäßiger Anwendung des PDCA-Zyklus kann eine höhere Qualität durch immer größer werdende Verbesserungen der eigenen Organisation erreicht werden.⁶³

Dabei kann es sich um reine Prozessverbesserungen handeln. Möglicherweise müssen auch die bisherige Qualitätspolitik sowie die Qualitätskultur überdacht werden, wenn eine technisch ausgerichtete Prozessoptimierung aus Sicht der Beteiligten (Stakeholderinnen und Stakeholder) keinen zusätzlichen Nutzen erbringt.

⁶³ Vgl. KGSt®-Bericht 1/2018.

6. Gutachtliches Verfahren

Dieses Handbuch wurde mit folgender Arbeitsgruppe erarbeitet:

Monika Becker	Stadt Bochum Stellvertretende Leiterin Rechnungsprüfungsamt
Gerd Eisenhuth – Sprecher des Arbeitskreises –	Evangelisch-Lutherische Kirche in Bayern, KdöR Leiter des Rechnungsprüfungsamtes
Beate Gissel-Baden	Stadt Bremerhaven Leiterin Rechnungsprüfungsamt (bis 30.11.2020)
Antje Kaubitzsch	Landeshauptstadt Dresden Abteilungsleiterin Technik und IT-Verfahren im Rechnungsprüfungsamt
Olaf Klostermann	Stadt Salzgitter Leiter Fachdienst Rechnungsprüfung
Thomas Knuth	GPA NRW Teamleiter Prüfung und Beratung
Tobias Middelhoff	KGSt Programmbereichsleiter Finanzmanagement
Dirk Rüther	Stadt Hamm Leiter Rechnungsprüfungsamt
Kerstin Siegel – stellvertretende Sprecherin –	Erzgebirgskreis Referatsleiterin Referat Rechnungsprüfung
Niels Werner – stellvertretender Sprecher –	Stadt Frankfurt am Main Leiter Grundsatzreferat im Revisionsamt

Das QM-Handbuch wurde nach Erörterung mit dem wissenschaftlichen Beirat und unter Einarbeitung von Rückmeldungen aus der Praxis, nach Behandlung im Verwaltungsrat des IDR am 29.11.2022, am 02.02.2023 vom Vorstand des IDR verabschiedet und liegt nun in der Fassung 1.0 vor.

7. Literaturverzeichnis/Quellen

Literatur, Fundstellen, Quellen, Datensammlungen

Bundesrechnungshof (Hrsg.)
Berichtssuche.

https://www.bundesrechnungshof.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Berichtssuche/Berichtssuche_Formular.html?nn=30042

(Zugriff 09.11.2022)

Erdmann, Christian

Risikoorientierte (Mehr)Jahresprüfungsplanung in der kommunalen Rechnungsprüfung. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verl. 2014 (Wissenschaft und Praxis der Kommunalverwaltung; 9).

DIIR – Deutsches Institut für Interne Revision e. V. (Hrsg.)

DIIR-Online-Revisionshandbuch für die Interne Revision in Kreditinstituten. Frankfurt a. Main 2015.

<https://www.diir.de/fileadmin/fachwissen/revisionshandbuch-marisk.pdf>

(Zugriff 09.11.2022)

DIIR – Deutsches Institut für Interne Revision e. V. (Hrsg.)

DIIR-Revisionsstandard Nr. 3. Prüfung von Internen Revisionssystemen (Quality Assessments). Vorläufige Fassung. Frankfurt a. Main 2016.

https://www.diir.de/fileadmin/fachwissen/standards/downloads/DIIR_Revisionsstandard_Nr_3.pdf (Zugriff 09.11.2022)

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)

Internetangebot der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen.

<https://gpanrw.de/>

(Zugriff 09.11.2022)

IDR – Institut der Rechnungsprüfer (Hrsg.)

Die Prüfungsleitlinien des IDR.

<https://www.idrd.de/prufungsleitlinien>

(Zugriff 09.11.2022)

IDR – Institut der Rechnungsprüfer (Hrsg.)

Handreichung zur interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung. Köln 2019.

https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/Dokumente/IDR_Handreichung_Interkommunale_Zusammenarbeit_oeRP.pdf

(Zugriff 09.11.2022)

IDR – Institut der Rechnungsprüfer (Hrsg.)

Qualifizierungsprogramm Zertifizierte/r Rechnungsprüfer/in (IDR). In Kooperation mit der KGSt ...

https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Fortbildung/IDR_Qualifizierungsprogramm.pdf

(Zugriff 09.11.2022)

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.)

KGSt®-Prozessbibliothek und KGSt®-Prozesskatalog.

<https://www.kgst.de/prozessportal>

(Zugriff 09.11.2022)

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.)

Professionelle Personalauswahl. Strategisch. Digital. Persönlich. Köln 2019 (KGSt®-Bericht; 2019,3).

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.)

Qualitätsmanagement in der kommunalen Rechnungsprüfung. Ein stufenweises Vorgehen – von der Selbstbewertung zum Peer Review. Köln 2018 (KGSt®-Bericht; 2018,1).

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.)

KGSt®-Normalarbeitszeit (2015). Köln 2015 (KGSt®-Bericht; 2015,15).

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.)

Kommunales Risikomanagement. Teil 2: Das interne Kontrollsystem. Köln 2014 (KGSt®-Bericht; 2014,8).

KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.)

Professionelle Personalauswahl. Köln 2003 (KGSt®-Bericht; 2003,10).

kirpag – Arbeitsgemeinschaft der Leitungen der kirchlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen in der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hrsg.)

Handbuch zur Sicherung der Qualität in der kirchlichen Rechnungsprüfung. KIRPAG-Qualitäts-handbuch. Version 4.0. Düsseldorf u.a. 2022.

<https://www.rpa-kirche.de/damfiles/default/rpa-hannover/Neuigkeiten/Kirpag-100-Handbuch-zur-Qualit-auml-tssicherung-Version-3.0--freigegeben-.pdf-ac51f553b8ba1b94f16a3dc472d8e404.pdf>

(Zugriff 09.11.2022)

Kommunale Rechnungsprüfungsordnungen (RPO)

Sammlung kommunaler Satzungsbeispiele in Deutschland. Portal Haushaltssteuerung.de.

<https://www.haushaltssteuerung.de/kommunale-satzungen-rechnungspruefungsordnungen.html>

(Zugriff 09.11.2022)

Landschaftsverband Westfalen-Lippe/Rechnungsprüfungsamt (Hrsg.)

Qualitätsmanagementhandbuch. Münster 2015.

Rechnungsprüfungsordnung für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe vom 15.11.2001. GVBI NRW 2001 S. 814, zuletzt geändert durch SatzÄnd. vom 22.04.2010 (GVBI NRW 2010 S. 266).

https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=6&ugl_nr=630&bes_id=5016&aufgehoben=N&menu=1&sg=

(Zugriff 09.11.2022)

Richter, Martin

Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung. Gutachten zur Bewertung der Beamtenstellen in der kommunalen Rechnungsprüfung. 30.06.2013, Stand 29.11.2018 (IDR Prüfungshilfe; H 210).

https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/IDR_H_210_Gutachten_Leitbild_MRichter.pdf

(Zugriff 09.11.2022)

[Abkürzung in eckigen Klammern] = Abkürzung für Verweis im Fragenkatalog

C. Fragenkatalog⁶⁴

1. Fragenkatalog zum QB 1 Organisation

QB	Teil- be- reich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
1	1	1	Liegt für die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung eine dokumentierte interne Regelung (z. B. Rechnungsprüfungsordnung, Dienstanweisung, etc.) vor?	DIIR KGSt KIRPAG	3, 4 2, 6 1
1	1	2	Sind die für eine öffentlich-rechtliche Prüfungseinrichtung wesentlichen Punkte (v. a. Stellung, Unabhängigkeit von anderen Funktionen, uneingeschränktes Informationsrecht, Prüfungsziele sowie die Ablauf- und Aufbau-Organisation) in der Geschäftsordnung, Dienstanweisung oder anderen Dokumenten festgelegt?	DIIR KGSt	3, 4 2, 6
1	1	3	Sind die internen Regelungen nach den geltenden Bestimmungen erlassen worden?	KIRPAG	4
1	1	4	Sind die relevanten internen Regelungen allgemein zugänglich?	KGSt	1
1	2	1	Gibt es einen (Rechnungsprüfungs-)Ausschuss, Vorstand, ein Leitungsorgan o. a., der regelmäßig tagt und den Zugang zum Aufsichtsorgan / haushaltsbeschließenden Organ sichert?	KIRPAG	7
1	2	2	Soweit der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung Prüfungsaufträge erteilt werden können (= nicht selbst geplante Prüfungen), nehmen diese einen Umfang an, der die Wahrnehmung der übrigen Aufgaben nicht gefährdet?	KGSt KIRPAG	8, 12 8
1	2	3	Ist sichergestellt, dass alle Verwaltungsbereiche ohne Ausnahme geprüft werden dürfen?		
1	2	4	Wird ein den Aufgabenstellungen und Anforderungen entsprechendes Personalkosten- / Stellenbudget zur Verfügung gestellt?	DIIR KIRPAG	13 13
1	2	5	Werden Sachmittel (z. B. für IT-Ausstattung, Räumlichkeiten, ...) in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt?	DIIR KIRPAG	14 13
1	2	6	Werden Finanzmittel (z. B. für Reisekosten, Aus- / Weiterbildung, externe Sachverständige) in ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt?	DIIR KIRPAG	16 13
1	2	7	Sind die Bestimmungen über die Inkompatibilität der Prüfungstätigkeit mit anderen Ämtern und zur persönlichen Befangenheit eingehalten?		
1	2	8	Ist sichergestellt, dass die Prüfenden im Hinblick auf den Prüfungsgegenstand nicht selbst operativ mitgewirkt haben (Verbot der Selbstprüfung)?	KIRPAG	14

⁶⁴ In der nachfolgenden Darstellung sind die Referenzen zu vergleichbaren Fragen anderer Standards / Quellenangaben zu den Fragen enthalten; die Ziffer gibt die dortige laufende Nummer an.

QB	Teil- be- reich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
1	3	1	Hat die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung ein uneingeschränktes aktives Informationsrecht? Kann sie für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, die sie nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen für eine sorgfältige Prüfung für erforderlich hält?	KGSt KIRPAG	13 15-17
1	3	2	Besteht für Prüfungszwecke ein uneingeschränkter direkter Lesezugriff auf alle internen IT-Systeme?	KIRPAG	16
1	3	3	Hat die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung ein uneingeschränktes passives Informationsrecht?	KGSt KIRPAG	14 18
1	3	4	Wird die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung auf Verlangen in den Verteiler wesentlicher Informationen aufgenommen?	KIRPAG	18
1	3	5	Ist sie berechtigt, jedoch nicht verpflichtet, an den Sitzungen der Vertretungsorgane und ihrer Ausschüsse bzw. der Leitungsgremien teilzunehmen?		
1	3	6	Werden die in den einschlägigen gesetzlichen oder anderen vergleichbaren Regelungen festgelegten Bestimmungen zur Beteiligung der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung eingehalten?	KIRPAG	19
1	3	7	Gibt es Regelungen zum Umgang mit personenbezogenen und sog. Massendaten?		
1	3	8	Ist sichergestellt, dass benötigte personenbezogene Daten so bald als möglich gelöscht/vernichtet werden?		
1	3	9	Sind organisatorische und technische Regelungen getroffen worden, die gewährleisten, dass der Datenschutz auch innerhalb der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung eingehalten wird?		
1	4	1	Ist die Leiterin/der Leiter der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung entsprechend den Anforderungen der Position qualifiziert, d. h. sie/er verfügt über die für das Amt erforderlichen Fach-, Sozial- und Führungskompetenzen?	KGSt KIRPAG	35 57
1	4	2	Bildet die Leitung der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung sich regelmäßig und intensiv fort?	KGSt KIRPAG	36 58
1	4	3	Hat die Leitung der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung ein Programm von Maßnahmen zur Qualitätssicherung und -verbesserung installiert, das alle Aufgabengebiete umfasst?	KGSt	39
1	4	4	Wird die Einhaltung der Qualitätssicherung und -verbesserung kontinuierlich überwacht?		
1	4	5	Wird das Programm zur Qualitätssicherung und -verbesserung laufend fortentwickelt?		
1	4	6	Stellt die Leitung die Festlegung von Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen sowie der Aufgabenverteilung		

QB	Teilbereich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
			einschließlich der angemessenen Zuteilung von Personalressourcen sicher?		
1	4	7	Trägt die Leitung dafür Rechnung, dass wenn die für die Erfüllung eines Prüfungsauftrages erforderliche Fachkompetenz nicht vorhanden ist, sachverständige Dritte hinzugezogen werden?	DIIR KGSt	67 28
1	4	8	Informiert die Leitung das zuständige Gremium (z. B. Rechnungsprüfungsausschuss / -vorstand) regelmäßig über die Prüfungsschwerpunkte und Zielsetzungen sowie die Entwicklung?	KIRPAG LWL	58 17
1	4	9	Führt die Leitung in regelmäßigen Abständen Feedbackgespräche mit den geprüften Bereichen und Berichtsempfängern durch? Stellt sie einen regelmäßigen Informationsaustausch mit internen Bereichen und Funktionen, wie z. B. Compliance, Risikomanagement, IT-Sicherheit und Datenschutz, sicher?	DIIR KIRPAG	79, 82 53
1	4	10	Gibt es regelmäßige Dienstbesprechungen bzw. aktuellen und hochwertigen Informationsaustausch in beide Richtungen (Leitung an Prüfende und umgekehrt)?	KIRPAG	60
1	4	11	Ist die Leiterin/der Leiter mit anderen Prüfungsorganen/Prüfenden, Berufsverbänden und sonstigen Institutionen, die für die Arbeit der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung förderlich sind, gut vernetzt und stellt den Informationsaustausch mit diesen sicher?	KGSt KIRPAG	36 58
1	4	12	Sorgt die Leitung dafür, dass aufgetretene Fehler zeitnah in der Prüfungseinrichtung analysiert und diskutiert werden (Fehlerkultur)?		
1	5	1	Werden die Prüfungsobjekte (Audit Universe) im Rahmen der Planung vollständig abgebildet?	DIIR	20
1	5	2	Liegt ein einheitlicher Bewertungsmaßstab des Risikoprofils aller vergleichbaren Prüfungsobjekte vor?	DIIR KIRPAG	21 27
1	5	3	Werden die risikoorientierten Prüfungspläne permanent aktualisiert und mit den Erkenntnissen des IKS/Risikomanagements und der operativen Fachbereiche abgeglichen?	KGSt KIRPAG	50 27
1	5	4	Wird gewährleistet, dass der Umfang und die Bewertung der Prüfungsobjekte regelmäßig auf Vollständigkeit und Aktualität geprüft werden?	DIIR KIRPAG	22 27
1	5	5	Wird gewährleistet, dass keine prüfungsfreien Räume entstehen (jedes wesentliche Prüfungsobjekt / Prüfungsthema wird innerhalb eines bestimmten Prüfungsturnus mindestens einmal geprüft)?	DIIR KGSt KIRPAG	22 45 28

QB	Teil- be- reich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
1	5	6	Wird der Jahresprüfungsplan auf der Grundlage eines systematischen sowie eines chancen-, risiko- und nutzenorientierten Planungsprozesses erstellt?	KGSt KIRPAG	43 26
1	5	7	Werden die Prüfungsobjekte (Prüfungslandkarte, Prüfungsuniversum, audit universe, Risikolandkarte, -vormerkungen) aus der Mehrjahresplanung im Rahmen der Jahresplanung vollständig berücksichtigt?	KGSt	45
1	5	8	Enthält der Jahresprüfungsplan eine angemessene Reserve für Sonderprüfungen/Unvorhergesehenes (kurzfristig notwendige Prüfungen werden angemessen berücksichtigt, unterjährige Anpassungen)?	KGSt	46
1	5	9	Sind für jede Prüfung im Jahresprüfungsplan die geprüfte Organisationseinheit, der Prüfungsgegenstand in sachlicher und zeitlicher Abgrenzung, das voraussichtliche Prüfungsteam, der geschätzte Zeitaufwand und der voraussichtliche Zeitraum der Prüfung konkretisiert (mit angemessenen Festlegungen / Schätzungen)?	KGSt	47
1	5	10	Ist der Planungsprozess nachvollziehbar dokumentiert und sind die Begründungen für die ausgewählten und die nicht berücksichtigten Prüfungsaufträge transparent?	KGSt KIRPAG	48 25

2. Fragenkatalog zum QB 2 Personal

QB	Teilbereich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
2	1	1	Verfügt die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung über eine mittelfristige Personalplanung, die auch Faktoren wie zukünftige Anforderungen, Fachkompetenz und Erfahrung der Mitarbeitenden, Fluktuation und Pensionierung berücksichtigt?	DIIR KGSt VERPA	63 24 24
2	1	2	Gibt es eine Personalbedarfs- und -einsatzplanung, die aus dem Prüfungsplan abgeleitet wurde und stimmt diese mit der aktuellen Situation überein?	KGSt KIRPAG	18 21
2	2	1	Sind für die Mitarbeitenden aktuelle Stellenbeschreibungen vorhanden und sind diese Ausgangspunkt für Stellenbesetzungen?	DIIR KGSt VERPA	64, 65 25 18, 19
2	2	2	Hat die Leiterin/der Leiter der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung maßgeblichen Einfluss auf die Personalauswahl und Stellenbesetzung?	KGSt KIRPAG	26 12
2	2	3	Dürfen die Prüfungsfunktionen nur mit Zustimmung der Leiterin/des Leiters der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung übertragen und entzogen werden?	KGSt KIRPAG	26 12
2	3	1	Entspricht die Mitarbeitendenstruktur hinsichtlich Wissen, Können und Erfahrung der Funktion und den Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung?	KGSt KIRPAG	27 22
2	3	2	Gibt es regelmäßige Mitarbeitendenbefragungen und führen diese gegebenenfalls zu Veränderungen in den Arbeitsabläufen?	KIRPAG	61
2	3	3	Haben die Prüfenden Möglichkeit, bei der Prüfungsplanung mitzuwirken?	KIRPAG	64
2	3	4	Erhalten neue Mitarbeitende mindestens in ihrem ersten Beschäftigungsjahr eine detailliert geplante und systematische Ausbildung als Prüfende?	KGSt VERPA	29 20
2	3	5	Gibt es einen auf der Basis eines Anforderungsprofils abgestimmten Schulungs- und Entwicklungsplan je Mitarbeitenden (revisionsbezogene Weiterbildung, soziale Kompetenzen, ggf. Führungskompetenzen, berufsbezogene Qualifikationen), der auch eingehalten wird?	DIIR KGSt KIRPAG	68-70 30-32 22
2	4	1	Tragen die Mitarbeitenden auch selbst Sorge dafür, dass sie ihre Kenntnisse und Qualifikationen weiterentwickeln?	DIIR KGSt	72 34
2	4	2	Liegt der durchschnittliche Aus- und Weiterbildungszeitaufwand der Prüfenden je Jahr bei dem für die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung – teilweise berufsrechtlich vorgegebenen – Soll-Wert? <i>Erläuterung: DIIR, IDW, KIRPAG durchschnittlich 40 Std./Jahr</i>	KIRPAG	24

QB	Teil- be- reich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
2	4	3	Werden mit allen Mitarbeitenden regelmäßige Mitarbeiterdengespräche (Beurteilungsgespräche/Zielvereinbarungen/Entwicklungsgespräche) durchgeführt?	KGSt KIRPAG	33 23
2	4	4	Fließen in die Gestaltung von Mitarbeiterdengesprächen auch Faktoren bzw. Themen wie der Schwierigkeitsgrad der Prüfungsaufgaben, Stärken-/Schwächen-Analysen, Potenzialeinschätzungen, Verhältnis Mitarbeitende/Leitung/Kommunikation, Entwicklungsziele sowie Fortbildungsmaßnahmen ein?	KGSt	33
2	4	5	Reflektiert die Leitung das eigene Führungsverhalten im Gespräch mit den Mitarbeitenden?	LWL	15
2	4	6	Werden auf Basis des Jahresprüfungsplanes ggf. erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen für die Mitarbeitenden eingeleitet?	KGSt	49

3. Fragenkatalog zum QB 3 Kernprozess Prüfung

QB	Teilbereich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
3	1	1	<p>Wird der Prüfungsauftrag nach anerkannten fachlichen Standards geplant?</p> <p><i>Erläuterung (Vorgehen nach dem Standardprüfungsprozess):</i> (1) Einzelner Prüfungsauftrag wird aus der Jahresplanung (insbesondere Risikoüberlegungen, Zusammensetzung des Prüfungsteams, Zeitaufwand sowie Zeitraum der Prüfung) abgeleitet. (2) Es wird ein Prüfungsplan (Prüfungskonzeption / Arbeitsprogramm) anhand der aktualisierten Risikobewertung festgelegt. (3) Auf Basis von Vorerhebungen wird eine Prüfungsstrategie und Detailplanung (Sach-, Personal- und Zeitplanung) erstellt. (4) In einer Detailplanung werden daraus Prüfungsfelder, Prüfungsziele und Prüfungsmethoden / Prüfungshandlungen (Prüfungsvorgehen) nach den Kriterien aktualisierte Risikosituation, Angemessenheit, Effektivität und Effizienz entwickelt.</p>	KGSt KIRPAG	51-54 30
3	1	2	Werden Prüfungen (zumindest bei größeren Prüfungen) als Teamprüfungen geplant?	KGSt	63
3	1	3	Gibt es einen Prozess, der bei der Verwendung personenbezogener Daten im Rahmen der Prüfung eine Abwägung zwischen dem Eingriff in Persönlichkeitsrechte und dem Prüfungsziel sicherstellt (Datenschutz-Abschätzung)?		
3	1	4	Werden in der Detailplanung auch Anforderungen an die Prüfungsbereitschaft der geprüften Organisationseinheit beschrieben (bereitzustellende Unterlagen, Auskunftspersonen, Zuständigkeiten und Termine)?	KGSt	55
3	1	5	Werden die Prüfungsplanung und die Anforderungen an die Prüfungsbereitschaft (zumindest bei größeren Prüfungen) mit der geprüften Organisationseinheit erörtert (angemessene Ausnahmen zum Beispiel bei dolosen Handlungen)?	KGSt KIRPAG	58 31
3	1	6	Sind der Planungsprozess und seine Ergebnisse für sachkundige Dritte nachvollziehbar dokumentiert?	KGSt	57
3	1	7	<p>Besteht die Möglichkeit, für Spezialprüfungen externe Prüfer hinzu zu ziehen?</p> <p><i>Erläuterung:</i> Ist dies (v. a. mangels entsprechender Haushaltsmittel) nicht möglich, können die entsprechenden Themenfelder nicht geprüft werden (= eingeschränkte Leistungsfähigkeit der Prüfungseinrichtung). Dies ist bei der Planung des Prüfungsauftrags zu berücksichtigen. Weiter muss sichergestellt sein, dass in der Berichterstattung auf die somit ungeprüften Bereiche hingewiesen wird.</p>	KGSt KIRPAG	20 29
3	1	8	Werden Sonderprüfungen nur durch die dazu Berechtigten (die auch die Auswirkungen auf andere Prüfungen steuern können) veranlasst?	KGSt	59
3	2	1	Gibt es einen Prozess, der sicherstellt, dass die Prüfung nach der genehmigten Planung des konkreten Prüfungsauftrags durchgeführt wird bzw. Änderungen von der Leitung genehmigt werden?	DIIR KGSt	33 60

QB	Teil- be- reich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
3	2	2	Ist das Prüfvorgehen systematisch, nach aktuellen Standards und angemessen?	DIIR	42
3	2	3	Wird bei kritischen Prüfungen die Leitung hinzugezogen?	KIRPAG	36
3	2	4	Wird während der Prüfung ein kontinuierlicher Kommunikationsprozess mit den geprüften Bereichen sichergestellt?	KIRPAG LWL	32 45
3	2	5	Werden bei negativen Prüfungsfeststellungen (soweit möglich) Maßnahmen / Empfehlungen zur Verbesserung aufgezeigt?	LWL	42
3	2	6	Werden die vorläufigen Prüfungsergebnisse der einzelnen Prüfungsfelder (vor Berichtsabfassung) mit dem geprüften Bereich erörtert und mit den Prüfungsverantwortlichen abgestimmt?	DIIR KIRPAG	37 32
3	2	7	Findet (zumindest bei größeren Prüfungen) ein Abschlussgespräch statt oder wird anderweitig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben und werden die Rückmeldungen im weiteren Prüfungsverfahren berücksichtigt?	DIIR KIRPAG	43 34
3	2	8	Werden Art und Umfang der Prüfungshandlungen und -ergebnisse einheitlich, sachgerecht und ordnungsgemäß (für einen sachkundigen Dritten nachvollziehbar) dokumentiert?	DIIR KIRPAG	39 40
3	2	9	Wird die zeitliche Übereinstimmung / Abweichung der laufenden Prüfung zum Prüfungsplan durch angemessene Maßnahmen überwacht und zum Abschluss der Prüfung ausgewertet?	KIRPAG	37
3	3	1	Liegt für jede abgeschlossene Prüfung und ggf. Beratung ein Prüfungsbericht bzw. -dokument oder ein Vermerk vor?	DIIR KGST	53 71
3	3	2	Ist die Form der Prüfungsberichte standardisiert?	DIIR KIRPAG LWL VERPA	47 41 47 47
3	3	3	Wurde der Prüfungsbericht zeitnah erstellt?	KIRPAG LWL	45 48
3	3	4	Wird der Entwurf des Prüfungsberichts einer formellen und materiellen Berichtskritik (einschließlich Übereinstimmung mit Prüfungsdokumentation) unterzogen?	KGSt KIRPAG	75 33
3	3	5	Wurden Prüfungsberichtsentwürfe den geprüften Organisationseinheiten zeitnah vorgelegt?	DIIR KGSt LWL VERPA	48 76 49 52
3	3	6	Werden alle Prüfungsberichte von den jeweiligen Prüfenden und einer Leitung unterschrieben bzw. signiert?	DIIR KGSt KIRPAG VERPA	51 77 43 52
3	3	7	Ist bei Meinungsverschiedenheiten die Möglichkeit zur Berücksichtigung einer Stellungnahme des geprüften Bereiches im Prüfungsbericht vorgesehen oder es wird zumindest auf die Meinungsverschiedenheit hingewiesen?	DIIR KGSt KIRPAG VERPA	49 73 34 51

QB	Teil- be- reich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
3	3	8	Werden die Prüfungsberichte oder eine Zusammenfassung der Prüfungsberichte (z. B. in Jahresberichten) an die Organisationsleitung oder ein entsprechendes Gremium (z. B. Rechnungsprüfungsausschuss) verteilt?	DIIR KGSt VERPA	52, 54 77 53
3	3	9	Findet eine Schlussbesprechung grundsätzlich statt und wird dokumentiert, warum auf eine solche verzichtet wurde?	DIIR KGSt KIRPAG LWL VERPA	54 76 35 50 50
3	3	10	Wird der Prüfungsbericht im für die Entlastung zuständigen Gremium erörtert?	KIRPAG	38
3	3	11	Wird periodisch über die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung, über die Ergebnisse des Qualitätsmanagements, über aktuelle Entwicklungen und wesentliche Risiken an die Behördenleitung und den Rechnungsprüfungsausschuss (oder vergleichbare Gremien) berichtet?	KIRPAG	62
3	4	1	Findet nach Abschluss der Prüfung eine Nacharbeit (z. B. Vergleich der Prüfplanung mit der Prüfungsdurchführung, Dokumentation der Prüfung, Auswertung der Prüfberichte hinsichtlich der Schaffung von Mehrwerten) statt?	DIIR KGSt KIRPAG VERPA	55 78 39 54
3	4	2	Fließen Erkenntnisse aus der Prüfungsnacharbeit in zukünftige Prüfungen ein?	DIIR KGSt LWL VERPA	56 79 55 55
3	4	3	Werden den Mitarbeitenden der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung gewonnene relevante Erkenntnisse aus Prüfungen und sonstigen Quellen verfügbar gemacht (Wissensmanagement)?	DIIR KGSt LWL VERPA	57 80 58 58
3	4	4	Sind alle Prüfungsberichte vollständig archiviert, physisch geschützt (in Papier- und / oder elektronischer Form) und für die Prüfenden jederzeit einsehbar ?	KIRPAG	44
3	4	5	Sind Aufbewahrungsmethoden und -fristen für Prüfungsberichte und Prüfungsunterlagen festgelegt und werden diese eingehalten?	DIIR KGSt	58 81
3	5	1	Erfolgt eine systematische Nachverfolgung der Prüfungsfeststellungen und wird diese dokumentiert?	DIIR KGSt KIRPAG VERPA	59 82 40 56
3	5	2	Sind Fristverlängerungen für die Umsetzung von Maßnahmen begründet sowie hinreichend und nachvollziehbar dokumentiert?	DIIR	60
3	5	3	Bietet bei komplexen und/oder sehr anspruchsvollen Maßnahmen die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung ggf. an, den Umsetzungsprozess prüferisch zu begleiten (begleitende Prüfung)?	KGSt	83

QB	Teil- be- reich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
3	5	4	Erfolgt regelmäßig eine Information an die Organisationsleitung und/oder ein entsprechendes Gremium (z. B. Rechnungsprüfungsausschuss) über Maßnahmen, die ohne nachvollziehbare Begründung nicht umgesetzt wurden?	DIIR KGSt	61 84
3	5	5	Werden, soweit erforderlich, Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt, um festzustellen, ob die mit den Maßnahmen beabsichtigten Wirkungen auch tatsächlich erreicht worden sind?	KGSt	85
3	6	1	Wird periodisch (mindestens einmal jährlich) ein aussagekräftiger schriftlicher Tätigkeitsbericht über die gesamte Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung erstellt (Aktivitäten, Ergebnisse, Personal, etc.) und der Organisationsleitung und/oder einem entsprechenden Gremium (z. B. Rechnungsprüfungsausschuss) präsentiert?	DIIR KGSt KIRPAG	77 86-87 62
3	7	1	Informiert die Leitung das zuständige Gremium (z. B. Rechnungsprüfungsausschuss) regelmäßig (z. B. einmal im Quartal) über die Prüfungsschwerpunkte, Zielsetzungen und Ergebnisse?	DIIR	77

4. Fragenkatalog zum QB 4 Kernprozess Beratung

QB	Teilbereich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen
4	1	1	Sind die jährlichen Kapazitäten für Beratungsleistungen durch die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung festgeschrieben?	
4	1	2	Werden die Beratungen im Einzelfall sowie deren Art und Umfang von der Leitung festgelegt?	
4	1	3	Werden mit den Beratungen Handlungsempfehlungen für die Verwaltung ausgesprochen und werden diese dokumentiert?	
4	1	4	Wird das für die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung zuständige Gremium (z. B. Rechnungsprüfungsausschuss) über das festgelegte Jahresvolumen von Beratungen informiert?	
4	1	5	Werden die Beratungen bei ihrer Festlegung nach ihren Arten unterschieden und werden diese dokumentiert?	
4	1	6	Wird die Mitwirkung der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung in Projekten und Arbeitskreisen durch die Leitung entschieden und wird bei der Teilnahme ausreichend dargelegt, dass die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung ausschließlich berät und unterstützt?	
4	1	7	Wird bei der Festlegung von Beratungen auf nachhaltige Wirksamkeit geachtet?	
4	1	8	Wird im Beratungsverfahren sichergestellt, dass die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung gewahrt bleibt?	
4	1	9	Wird von der Leitung der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung festgelegt, auf welche Prüfenden Beratungsaufgaben übertragen werden?	
4	1	10	Gibt es ein Fortbildungskonzept zur Erhöhung der Kompetenz als "qualifizierte" Beratende?	
4	2	1	Ist für den Ablauf von Beratungen ein standardisiertes System festgelegt und ist dieses dokumentiert?	
4	2	2	Werden die einzelnen Stufen festgelegt, wie sich Beratung planmäßig vollzieht und wird dieses detailliert dokumentiert?	
4	2	3	Werden in der Jahres-/Mehrjahresplanung der Rahmen und die Inhalte zwischen Prüfungen und Beratungen abgegrenzt?	
4	2	4	Werden bei Beratungen in deren Verlauf Zwischenkontrollen und nach Beendigung der Beratungen Erfolgskontrollen durchgeführt.	
4	2	5	Hat die Beratung durch ihren Umfang und ihre Einzelfälle Einfluss darauf, dass sich die Anzahl der Beauftragungen externer Beratung durch die Verwaltung minimiert?	

5. Fragenkatalog zum QB 5 Qualitätsmanagementsystem

QB	Teil- be- reich	Nr.	Frage	Referenz / Quellen	
5	1	1	Wurden Qualitätsstandards erarbeitet, die dokumentiert sind und anhand derer Qualitätskontrollen durchgeführt werden?	DIIR VERPA	76 27, 28
5	2	1	Ist ein Programm zur Qualitätssicherung und -verbesserung etabliert, das alle Aufgabengebiete der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung umfasst?	DIIR	76
5	2	2	Sind alle relevanten Prozesse der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung ermittelt und beschrieben?	VERPA	29
5	3	1	Wird ein regelmäßiges internes Audit durchgeführt?	KIRPAG LWL	48 62
5	3	2	Gibt es in regelmäßigen Abständen externe Qualitätsüberprüfungen wie z. B. interne Audits mit externer Evaluation, Peer Reviews von Dienstleistern, anderen öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfungen oder unabhängigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften?	KIRPAG LWL	49 63
5	4	1	Werden die Erkenntnisse aus dem internen Audit dokumentiert und ggf. umgesetzt?	VERPA	64
5	4	2	Werden Rückmeldungen aus geprüften Einrichtungen (z. B. Feedback aus planvoll durchgeführten Befragungen, Reaktionen Beteiligter u. a.) bei der Weiterentwicklung der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung berücksichtigt?	KIRPAG	53
5	5	1	Gibt es ein Prüfungs- bzw. Amtsassiv mit Prüfungsberichten, Prüfthemen, Checklisten, Gesellschaftsakten, Fachliteratur etc. (mit laufender Aktualisierung, möglichst elektronisch)?	KIRPAG	20

D. Anlagen

1. Glossar

<p>Aktivlegitimation der Rechnungsprüfung</p>	<p>Befugnis für das Erfordernis aktiven Handelns bei anstehenden Bearbeitungen und die daraus resultierende Entscheidungskompetenz. Die Begründung für das Fehlen einer derartigen Aktivlegitimation für die Rechnungsprüfung ergibt sich schon allein aus den Regelungen einzelner Gemeindeordnungen/Kommunalverfassungsgesetze, wonach Rechnungsprüfer/innen keine andere Stellung in der Verwaltung innehaben dürfen. Dieses gebietet allein der Grundsatz der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung. Die Rechnungsprüfung spiegelt die Handlungen der Verwaltung durch ihre Prüfungen und Beratungen wider und gibt der Verwaltung Handlungsempfehlungen. Die Verwaltung entscheidet ausschließlich selbst über ihre Handlungen anstehender Bearbeitungen und daraus folgende Entscheidungen. Die Rechnungsprüfung bewertet das Handeln der Verwaltung, ist jedoch nicht legitimiert, dieses durch eigene Handlungen oder eigene Entscheidungen zu ersetzen.</p>
<p>Audit</p>	<p>Englische Übersetzung: Überprüfen, Kontrollieren, Verwendung in der Wirtschaft, bezeichnet einen Abgleich von Soll und Ist.</p>
<p>Befangenheit</p>	<p>Mangelnde Fähigkeit, ein objektives und unabhängiges Urteil bilden zu können, insbesondere auf Grund persönlicher Verwicklungen, ist in § 21 Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt, kann in jeder Prüfungsphase auftreten und ist mit Prüfungsleiter abzustimmen.</p>
<p>Business Process Model and Notation (BPMN)-Standard</p>	<p>Modellierungssprache, sie repräsentiert eine bestimmte Modellierungstechnik, die für die Prozessmodellierung verwendet wird, ihre Syntax ist an diejenige der ereignisgesteuerten Prozesskette angelehnt; Anwendung findet das z. B. in der Software „Picture“.</p>
<p>Dolose Handlungen</p>	<p>Absichtliche (arglistige) Handlungen zum Schaden einer Verwaltung oder eines Unternehmens, wie Untreue, Diebstahl, Unterschlagung, Betrug etc.</p>
<p>Ex-post-Prüfung, Nachträgliche Prüfung</p>	<p>Prüfung nach einer getroffenen Entscheidung als auch nach Abschluss eines Umsetzungsprozesses; Gegenteil: ex-ante Prüfung: Eine Prüfung findet vor oder während einer zu treffenden Entscheidung bzw. des Umsetzungsprozesses statt.</p>

Finanzkontrolle	Verwaltungshandeln der Rechnungshöfe auf Bundes- und Landesebene und der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung. Ihr Ziel ist, die öffentlichen Haushalte auf Richtigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen und etwaige Mängel in der Haushalts- oder Wirtschaftsführung aufzudecken. Da es sich hierbei um eine hoheitliche Tätigkeit handelt, sollte diese Pflichtaufgabe in der Regel mit Beamtinnen und Beamten ausgeführt werden.
Follow-up-Prüfung	Gesonderte Nachschauprüfung, durch die geprüft werden soll, ob die bei einer früheren Prüfung gemachten Feststellungen beseitigt und Empfehlungen beachtet bzw. umgesetzt worden sind.
Geschäftsverteilungsplan	Der Geschäftsverteilungsplan enthält die Zuweisung von Prüfungsaufgaben und sonstigen Aufgaben, besonderen Funktionen, Vertretungsregelungen usw.
Gutachtliche Stellungnahme	Spezialfall der Beratung. Kennzeichnend hierfür ist, dass die Beratung unter Würdigung des relevanten Sachverhalts und der maßgeblichen Rechtsvorschriften besonders intensiv erfolgt.
Hospitation	Außenstehende besuchen eine (andere) Einrichtung, Firma oder Behörde, um deren Arbeit kennenzulernen oder dort in beschränktem Umfang mitzuarbeiten. Hospitationen werden im Bereich der Rechnungsprüfung in der Regel zur Einarbeitung oder zu weiterbildenden Zwecken, gelegentlich auch im Rahmen von Audits eingesetzt.
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V., vereint Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften Deutschlands auf freiwilliger Basis.
IKS	Das Interne Kontrollsystem besteht aus Regelungen, Verfahren und Maßnahmen, durch die rechtmäßiges, zweckmäßiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln sichergestellt werden soll. Es gliedert sich in ein Internes Steuerungssystem und in ein Internes Überwachungssystem. Als wesentlicher Bestandteil des IKS kann das Chancen- und Risikomanagement angesehen werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es unterschiedliche Definitionen des Begriffs IKS gibt. Inwieweit eine rechtliche Verpflichtung zur Einrichtung eines IKS besteht, hängt von den einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen ab. Die Prüfung des IKS

	ist ein wichtiges Aufgabengebiet der örtlichen Rechnungsprüfung. Je nach Qualität des IKS wird die Notwendigkeit aufwändiger Einzelfallprüfungen reduziert.
Interne Revision	Die Interne Revision erbringt unabhängige und objektive Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen, welche darauf ausgerichtet sind, Mehrwerte zu schaffen und die Gesamtprozesse zu verbessern. Sie unterstützt die Organisation bei der Erreichung ihrer Ziele, indem sie mit einem systematischen und zielgerichteten Ansatz die Effektivität des Risikomanagements, der Kontrollen und der Führungs- und Überwachungsprozesse bewertet und diese verbessern hilft. Entscheidende Abgrenzung zur Rechnungsprüfung ist, dass die Interne Revision gegenüber der Verwaltungsführung weisungsgebunden ist, auch wenn ihr ein gewisses Maß an Unabhängigkeit zur Aufgabenerfüllung eingeräumt ist.
Legislativorgan	Parlament auf Bundes- oder Landesebene. Ob die Gremien auf kommunaler Ebene, die u. a. auch Satzungen erlassen, lediglich Selbstverwaltungsorgane innerhalb der Landesexekutive oder – abgeleitet aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG – doch Organe mit Legislativfunktion sind, ist strittig.
Management-Letter	Zusammenfassung der wesentlichen Beanstandungen und Empfehlungen an die Führungsspitze, als Ergänzung zu einem Schlussbericht bzw. Informationen an die Führungsspitze, die zusätzliche Informationen über Prüfungszweck hinaus enthalten.
Nutzen	Die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung erstreckt sich nicht allein auf die Kontrolle der Verwaltung. Sie soll ausdrücklich auch Nutzen stiften. Dazu muss sie ihre Prüfungs- bzw. Beratungsergebnisse verständlich darstellen und um deren Akzeptanz werben. Wenn ihre Prüfungs- bzw. Beratungsergebnisse umgesetzt werden und die Verwaltung dadurch einen rechtmäßigen, zweckmäßigen oder wirtschaftlichen Zustand herstellt, hat die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung auch einen Wirkungsnutzen erzielt.
Ordnungsmäßigkeit	Ordnungsmäßigkeit wird teilweise als Oberbegriff für Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit verwendet.
Peer Review	Unter Peer Review versteht man die Evaluierung eines Prüfungsorgans durch einen erfahrenen und unabhängigen externen Prüfer bzw. durch ein Prüfungsteam

	(„Peer“ = Gleichgestellter/Ebenbürtiger). Das Peer Review ist in der Wirtschaftsprüfung und in der Internen Revision bereits ein eingeführtes Instrument des Qualitätsmanagements. Mit einem Peer Review soll festgestellt werden, ob – gemessen an einem vorgegebenen Normensystem – die erforderliche Prüfungsqualität, d. h. die Prüfungsziele und die mit den Prüfungen angestrebten Wirkungen erreicht worden sind.
Prozessunabhängige Kontrolle	Prüfungstätigkeit durch eine nicht in Unternehmens-/Verwaltungsprozesse integrierte Einheit.
Prüfungsankündigung	Information an die zu prüfende Organisationseinheit zu Inhalt, Beginn und Auszuführende der Prüfung.
Prüfungsauftrag	Bei gesetzlichen Prüfungen entsteht der Prüfungsauftrag aus der in der Prüfungsplanung vorgenommenen Kombination von Prüfungsobjekt und für konkrete Prüfungen. Bei freiwilligen Prüfungen ergibt sich der Prüfungsauftrag aus der Vereinbarung mit dem Auftraggeber sowie den dieser zugrundeliegenden gesetzlichen Bestimmungen.
Prüfungsbericht	Schriftstück zur Übermittlung an die geprüfte Organisationseinheit, die die Prüfung in wesentlichen Zügen dokumentiert, Beanstandungen auflistet und Empfehlungen an die Führungsspitze enthält.
Prüfungsdokumentation	Die Prüfungsdokumentation enthält alle wesentlichen Dokumente und Informationen zu einer Prüfung. Sie sollte einen unbeteiligten Dritten in die Lage versetzen, die Prüfung nachvollziehen zu können.
Prüfungsfeld	Das Prüfungsfeld ergibt sich aus den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen sowie den Aufträgen der Räte bzw. Kreistage, Gliederung des Prüfungsgegenstandes z. B. in Prüfungsthemen.
Prüfungskonzept	Ein Prüfungskonzept umfasst alle Überlegungen in sachlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht zur Vorbereitung und Durchführung der Prüfung unter Beachtung örtlicher Verhältnisse und wirtschaftlicher Prüfungsablauf; Freigabe erfolgt durch die Leitung der Rechnungsprüfung.
Prüfungslandkarte	Eine Prüfungslandkarte dient der systematischen Analyse der Risiken und Chancen der Verwaltung sowie des Wesentlichkeitsgrundsatzes. Sie beinhaltet die Erfassung aller Prüfungsfelder der Verwaltung, soweit Prüfungsrechte vorhanden sind, und orientiert sich an Organisationseinheiten, Produkten der Verwaltung

	oder Prozessen in Form von Listen oder Tabellen. Die Bewertung der Risiken und Chancen erfolgt nach Kriterien, wobei eine Skalierung zur Berechnung einer Risikokennzahl notwendig ist.
Prüfungsmaßstäbe	Prüfungsmaßstäbe sind Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Hieraus ergibt sich der von der Verwaltung zu beachtende Soll-Zustand.
Prüfungsmethode	Für die Art und Weise der Prüfung (das „Wie“) gibt es verschiedene Methoden. Das Rechnungsprüfungsamt entscheidet jeweils im Einzelfall, wie es eine Prüfung bewerkstelligt. So werden z. B. bei einer Stichprobenprüfung ausgewählte Vorgänge untersucht; bei einer Vollprüfung erfolgt hingegen eine lückenlose Prüfung des Prüfungsobjekts oder des Prüfungsgegenstands.
Prüfungsobjekt	Prüfungsobjekte sind Organisationsformen einer Verwaltung, wofür die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung durch gesetzliche Regelungen oder durch Beauftragung von Rat/Kreistag Prüfungsrechte erhalten hat, Stelle/Organisationseinheit, die geprüft werden muss (ggf. Teilobjekte).
Prüfungsrechte	Prüfungsrechte ergeben sich aus den landesspezifischen Gesetzen, Verordnungen und Vorgaben der kommunalen Gremien, Grenzen bei Verarbeitung personenbezogener Daten durch die jeweils geltenden Datenschutzbestimmungen.
Prüfungsrisiko	Risiko, dass der Prüfende ein uneingeschränktes Prüfungsurteil abgibt, obwohl die Aussagen in der Beschreibung einen wesentlichen Fehler aufweisen.
Prüfungsurteil	Es gibt in der Praxis folgende Formen des Prüfungsurteils: <ul style="list-style-type: none"> • uneingeschränkt positive Gesamtaussage (uneingeschränkter Bestätigungsvermerk); • eingeschränkt positive Gesamtaussage (eingeschränkter Bestätigungsvermerk); • nicht positive Gesamtaussage (Versagungsvermerk).

<p>Prüfungsziele</p>	<p>Prüfungsziele können sein:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordnungsmäßigkeit • Sicherheit • Wirtschaftlichkeit • Zweckmäßigkeit • Zukunftssicherung.
<p>Qualitätsdimensionen</p>	<p>Qualitätsdimensionen umfassen die Ergebnis-, Prozess-, Strukturqualität oder Produktqualität.</p>
<p>Qualitätsindikatoren</p>	<p>Qualitätsindikatoren können z. B. ein gut gegliederter und verständlich geschriebener Prüfungsbericht, eine zeitnahe Berichterstattung, Anerkennung der Feststellung durch den geprüften Fachbereich bzw. Organisationseinheit, das Image eines Prüfenden, fachlich kompetent zu sein oder eine systematische Fortbildung der Prüfenden sein.</p>
<p>Qualitätskultur</p>	<p>Unter Qualitätskultur versteht man die Verschmelzung aus Qualitätsbewusstsein und qualitätsorientiertem Handeln. Innerhalb einer etablierten Qualitätskultur wird Qualität unbewusst verstanden und umgesetzt. Qualität beschränkt sich hierbei nicht nur auf die Eigenschaften eines Produktes oder eines Prozesses, sondern bezieht den Menschen und die Organisation in der er sich befindet mit ein.</p> <p>Insbesondere die Führungskräfte einer Organisation tragen wesentliche Verantwortung für den Aufbau und die Aufrechterhaltung einer Qualitätskultur. Wesentliche Aspekte dabei sind Führungskultur (insbesondere der richtige Ton und die Vorbildfunktion der Leitungsebene), eine positive Fehlerkultur (Fokus auf das Lernen aus Fehlern) sowie ethisches Verhalten.</p> <p>Vorteile einer etablierten Qualitätskultur sind sowohl zufriedene Kundinnen und Kunden als auch zufriedene und motivierte Mitarbeitende. Diese werden darin unterstützt sich zu starken und selbstbewussten „Persönlichkeiten“ zu entwickeln, was nachhaltig den Unternehmenserfolg stärkt und die Mitarbeitenden gemäß dem Theorem „Integration durch Identifikation“ emotional an das Unternehmen bindet.</p>
<p>Qualitätsmanagement (QM)</p>	<p>Das QM bezeichnet alle organisatorischen Maßnahmen, die der Verbesserung der Prozessqualität, der</p>

	Leistungen und damit den Produkten jeglicher Art dienen.
Qualitätsmanagementsystem (QMS)	Ein QMS umfasst alle Tätigkeiten, mit denen die öffentlich-rechtliche Rechnungsprüfung ihre (Qualitäts-)Ziele ermittelt und die Prozesse und Ressourcen bestimmt, die zum Erreichen der gewünschten Ergebnisse erforderlich sind. Das QMS führt und steuert in Wechselwirkung stehende Prozesse und Ressourcen, die erforderlich sind, um Werte zu schaffen und die Ergebnisse für relevante interessierte Parteien zu verwirklichen (ISO 9001).
Qualitätspolitik	Qualitätspolitik beinhaltet die Verpflichtung zur kontinuierlichen Verbesserung und zur Erfüllung von festgesetzten Anforderungen. Sie setzt einen Rahmen für die Qualitätsziele und soll angemessen für den Zweck der Organisation sein (ISO 9001).
Qualitätssicherungssysteme (QSS)	QSS sollen sicherstellen, dass festgelegte Qualitätsanforderungen (Qualitätsziele) eingehalten werden. Sie beinhalten alle Maßnahmen, um die Qualität der Produkte, Prozesse und Dienstleistungen (der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung) sicherzustellen.
Rechnungsprüfungsausschuss	Nicht bei jedem kommunalen Gremium ist ein Rechnungsprüfungsausschuss eingerichtet. Es empfiehlt sich, den zuständigen Ausschuss über die Ergebnisse und weitere Maßnahmen der jeweiligen Prüfung/Beratung zu informieren.
Rechnungsprüfungsordnung (RPO)	Die RPO enthält weitere Aufgaben und Ermächtigungen nach Beschluss des zuständigen Gremiums, zu meist als Satzung.
Risikomanagement	Ein Risikomanagement in Gebietskörperschaften dient der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung, dauerhaften Leistungsfähigkeit und Daseinsvorsorge. Damit unterscheidet es sich vom Risikomanagement im Privatsektor, das vornehmlich auf die Erreichung wirtschaftlicher Ziele ausgerichtet ist.
Strukturqualität	Betrachtung der Voraussetzungen, die zur Erbringung einer Leistung erforderlich sind.
Unabhängigkeit	Fehlen von Umständen, die die Fähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rechnungsprüfung bedrohen, ihre Prüfungsaufgaben unbeeinflusst auszuüben.

Wesentlichkeit	Die relative Bedeutung eines Sachverhalts vor dem jeweiligen Beurteilungshintergrund und unter Berücksichtigung quantitativer und qualitativer Faktoren wie Umfang, Art, Folgen, Bedeutung und Auswirkung sowie berufsmäßige Sorgfalt unterstützt Prüfende bei der Beurteilung der Wesentlichkeit von Sachverhalten vor dem Hintergrund der geplanten Ziele.
-----------------------	--

2. Verfahrens- und Arbeitsanweisungen

In Planung.

3. Beispiele und Muster

In Planung.

4. Prozessbeschreibungen

In Planung.