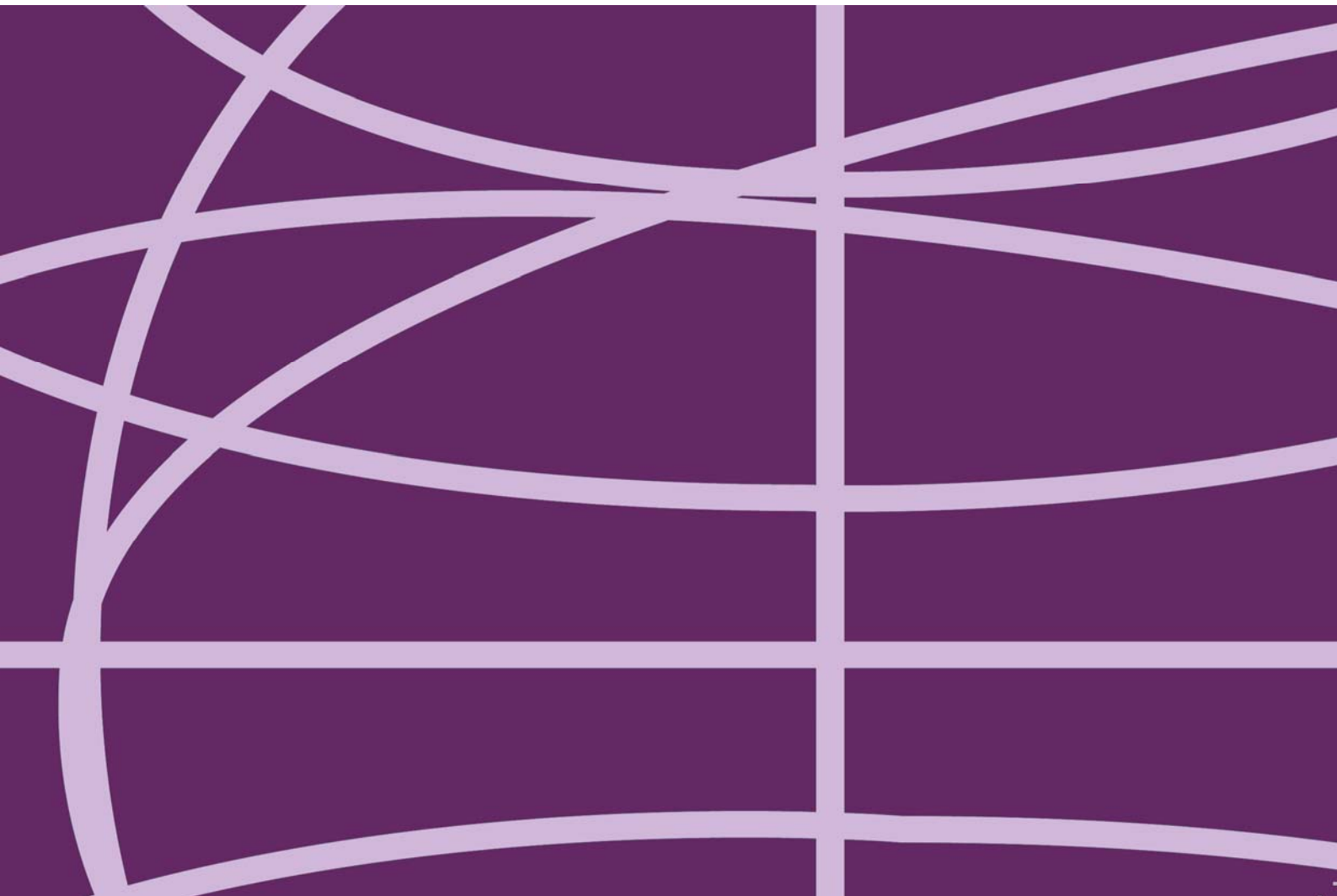


Peer-Review-Leitfaden

mit Peer-Review-Checkliste



Der vorliegende Leitfaden wurde von den Mitgliedern des Unterkomitees 3 des INTOSAI-Komitees für den Ausbau von Sachkompetenzen erarbeitet, das die „Förderung von Best Practices und Qualitätssicherung durch Peer Reviews auf freiwilliger Basis“ verfolgt und dessen Vorsitz der Bundesrechnungshof inne hat. Dem Leitfaden ist eine Checkliste beigefügt, die mögliche Inhalte und Themengebiete eines Peer Reviews aufzeigt.

Der vorliegende Leitfaden gehört zu der Normen- und Richtlinienammlung für die staatliche Finanzkontrolle, die von der INTOSAI beschlossen wurde. Die Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) beinhalten wesentliche Grundsätze für eine sachgemäße Aufgabenerfüllung und professionelles Verhalten von ORKB sowie für die Prüfung öffentlicher Einrichtungen. Der Leitfaden liegt in den fünf Arbeitssprachen der INTOSAI vor.

Inhalt

Peer-Review-Leitfaden

Vorwort	5
1 Einleitung	6
2 Definition	8
3 Konzeptionelle Fragen im Vorfeld eines Peer Reviews	9
3.1 Ziele eines Peer-Review-Verfahrens	9
3.2 Auswahl der Partner-ORKB	11
4 Memorandum of Understanding	13
5 Vorbereitung und Durchführung	23
6 Nachverfolgung und Evaluierung	25

Peer-Review-Checkliste

Einleitung	27
1 Erläuterung der allgemeinen Rahmenbedingungen	28
1.1 Rechtliche Unabhängigkeit	29
1.2 Finanzielle Unabhängigkeit	30
1.3 Organisatorische Unabhängigkeit	30
1.4 Prüfungsmandat	30
1.5 Prüfungsaufgaben und Prüfungsansatz	30
1.6 Strategie	31
1.7 Befugnis zum Erlass interner Vorschriften	31
1.8 Rechenschaftspflicht	32
1.9 Rechtliche / administrative Empfehlungen	32
2 Interne Standards und Vorschriften / Verfahren der Qualitätskontrolle	32
2.1 Prüfungsarten	32
2.2 Prüfungsnormen	34
2.3 Qualitätsmanagement	34
2.4 Interne / externe Überprüfung	35
2.5 Verhältnis zu anderen staatlichen Stellen	36
2.6 Berufsgeheimnis	36
3 Strukturelle Aspekte	36
3.1 Formale Regeln	36
3.2 Funktionsbereiche	36
4 Prüfungsansatz	40
4.1 Auswahl der Prüfungsthemen	40
4.2 Prüfungsplanung	41
4.3 Prüfungsdurchführung	42
4.4 Berichterstattung über die Prüfung	44
4.5 Weiterverfolgung und weitere Behandlung der Prüfungsfeststellungen	46

Anhang 1: Glossar	49
--------------------------	-----------

Anhang 2: Feedback-Fragebogen	52
--------------------------------------	-----------

Vorwort

Der vorliegende Leitfaden wurde durch das Unterkomitee 3 unter dem Vorsitz des Bundesrechnungshofes erarbeitet, zu dessen weiteren Mitgliedern die ORKB von Bangladesch, Estland, Frankreich, Kroatien, Marokko, Österreich, Polen, Ungarn, den Vereinigten Staaten und der Europäische Rechnungshof sowie Schweden und die Slowakische Republik als Beobachter zählen.

Es handelt sich hierbei um ein lebendes Dokument, das aktuelle Entwicklungen und Fortschritte bei Peer Reviews aufgreift. Um zu gewährleisten, dass der Leitfaden stets auf dem neuesten Stand ist, wird er regelmäßig überarbeitet und in der jeweils gültigen Fassung veröffentlicht. In der Zeit zwischen den einzelnen Veröffentlichungen können bei Bedarf Änderungen oder Ergänzungen erfolgen. Nutzer des Leitfadens sollten sich daher immer vergewissern, dass ihnen die aktuelle Version des Dokuments vorliegt.

Die INTOSAI-Gemeinschaft ist daran interessiert, von Peer-Review-Teams und überprüften Stellen Rückmeldungen zur Arbeit mit dem vorliegenden Leitfaden und der dazugehörigen Checkliste zu erhalten. Entsprechendes Feedback und eventuelle Verbesserungsvorschläge sind somit sehr erwünscht und werden bei der Weiterentwicklung der Leitlinien berücksichtigt. Hierfür kann auf den im Anhang 2 beigefügten Fragebogen zurückgegriffen werden.

1 Einleitung

In den letzten Jahren wurden in der INTOSAI-Gemeinschaft vermehrt Peer Reviews durchgeführt. Diese Entwicklung ließ einen gestiegenen Bedarf an entsprechenden fachlichen Leitlinien erkennen, was schließlich dazu führte, dass dieser Themenbereich im Rahmen von Ziel 2 als vierte Strategie in den Strategischen Plan 2005 – 2010 aufgenommen wurde. Im März 2006 wurde das Unterkomitee 3 des Komitees für den Ausbau von Sachkompetenzen mit der Umsetzung dieser Strategie beauftragt. Zu den zentralen Aufgaben des Unterkomitees zählt u. a. die Erarbeitung eines Leitfadens zum Thema Peer Reviews.

Für die Beteiligung an Peer Reviews können verschiedene Beweggründe angeführt werden. Zum Teil ist dies der Wunsch, Prüfungsverfahren und -ergebnisse zu optimieren, andere ORKB möchten den hohen Standard ihrer Arbeit unter Beweis stellen, wieder andere unterziehen sich freiwillig dieser Überprüfung durch Dritte, um Kritik von außen zu begegnen. In manchen Fällen werden ORKB auch darum gebeten, an einem Peer Review teilzunehmen. Des Weiteren kann es vorkommen, dass die Prüfungsnormen einer ORKB Peer Reviews vorschreiben und Bestimmungen hinsichtlich deren Art und Inhalt enthalten. Sofern diese Bestimmungen von dem vorliegenden Leitfaden abweichen oder sogar im Widerspruch zu diesem stehen, haben die Normen der jeweiligen ORKB in jedem Fall Vorrang.

So verschiedenartig wie die zuvor genannten Beweggründe können auch die Inhalte und Verfahren sein. Dieser Leitfaden soll nicht alle Arten und Themenbereiche abdecken, sondern einen Überblick über die Grundsätze geben und verschiedene Möglichkeiten für die Durchführung eines Peer Reviews aufzeigen.

Der Schwerpunkt dieses Dokuments liegt auf Überlegungen, die für beteiligte ORKB relevant sein könnten, und auf empfehlenswerten Planungsschritten. Um den Leitfaden benutzerfreundlicher zu gestalten, sind ausgewählte *Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen* aus früheren Peer Reviews angeführt und optisch hervorgehoben.

Mögliche Inhalte und Themen von Peer Reviews finden sich in der *Checkliste*, die diesem Leitfaden als Anlage beigelegt ist.

Auf der INTOSAI-Website sowie auf der Website des INTOSAI-Komitees für den Ausbau von Sachkompetenzen steht eine Sammlung von Materialien zum Thema Peer Reviews zur Verfügung. Diese Dokumente wurden von ORKB bereitgestellt, die bereits an einem Peer Review teilgenommen haben. Sie umfassen sowohl abschließende Berichte als auch

Vereinbarungen, auf deren Grundlage die jeweiligen Überprüfungen durchgeführt wurden. Zusätzlich zu dem vorliegenden Leitfaden und der beigefügten Checkliste können diese Unterlagen Rechnungshöfen, die sich erstmals an einem Peer Review beteiligen möchten, als Orientierung im Hinblick auf optimale Verfahrensweisen dienen. Diese Rechnungshöfe werden gebeten, eigene Peer-Review-Vereinbarungen und -Berichte zur Erweiterung dieser Materialsammlung zur Verfügung zu stellen.¹

¹ Entsprechende Unterlagen übersenden Sie bitte an den Bundesrechnungshof (international@brh.bund.de).

2 Definition

Die Bezeichnung „Peer Review“ bezieht sich in diesem Leitfaden auf die Überprüfung einer ORKB durch eine oder mehrere Partner-ORKB. Die Entscheidung, ein Peer Review durchzuführen oder sich selbst einer solchen Überprüfung zu unterziehen, erfolgt stets auf freiwilliger Basis, d. h. eine Beteiligung kann weder von den ORKB noch durch Dritte erzwungen werden. Die Peers können die Ergebnisse eines Peer Reviews nicht unmittelbar durchsetzen, da jede beteiligte ORKB frei über den Umgang – ebenso wie über Inhalte und Abläufe des Verfahrens – mit den jeweiligen Feststellungen der Überprüfung entscheiden kann.

Peer Reviews können die gesamte Prüfungstätigkeit und/oder Organisationsstruktur eines Rechnungshofs umfassen. Sie können sich jedoch auch auf ein spezifisches Tätigkeitsfeld der ORKB beziehen. Zudem können sich Peer Reviews auf einen bestimmten geprüften Bereich und somit auf eine bestimmte Prüfungsart konzentrieren, beispielsweise auf Prüfungen der Rechnungsführung, Rechtmäßigkeits-/Ordnungsmäßigkeitsprüfungen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen etc. Hinsichtlich der Organisationsstruktur der ORKB können sich die Überprüfungen z. B. auf einzelne Funktionsbereiche – wie etwa Mittelbewirtschaftung, Umsetzung des Strategischen Plans, interne Kontrolle, Informationssystem, Personalwesen oder Fortbildung – beschränken. Es besteht ebenso die Möglichkeit, bei einem Peer Review gleichzeitig bestimmte Prüfungsarten und einzelne Funktionsbereiche zu berücksichtigen.

Bei der Formulierung von Empfehlungen ist das jeweilige nationale Umfeld der überprüften Stelle zu beachten. Die Empfehlungen sollten flexibel umsetzbar sein.

3 Konzeptionelle Fragen im Vorfeld eines Peer Reviews

3.1 Ziele eines Peer-Review-Verfahrens

Das Hauptziel von Peer Reviews besteht darin, die ORKB dabei zu unterstützen, ihre Prüfungstätigkeit in Übereinstimmung mit den anzuwendenden fachlichen Normen und den einschlägigen nationalen Bestimmungen auszuüben.

Außerdem kann ein Peer Review darauf abzielen,

- einer ORKB Tätigkeitsfelder und Funktionsbereiche aufzuzeigen, in denen Verbesserungsbedarf besteht;
- eine ORKB bei einer sachkundigen Entscheidungsfindung hinsichtlich der Optimierung ihrer Verfahren und Prüfungstätigkeiten sowie der Orientierung an internationalen Best Practices zu unterstützen;
- einer ORKB eine unabhängige Einschätzung zum Aufbau und zur Funktionsweise ihres eigenen Qualitätsmanagementsystems zu liefern;
- die Angemessenheit der Verfahrensweisen und der Berichterstattung einer ORKB sowie die Einhaltung der geltenden Vorschriften durch deren Prüfpersonal zu gewährleisten.

Die überprüften ORKB sollen in die Lage versetzt bzw. darin unterstützt werden, durch aussagekräftige Prüfberichte und andere Arbeitsergebnisse, die hohen Qualitätsanforderungen genügen, die Erhöhung der Transparenz des Verwaltungshandelns, bzw. eine optimierte und wirtschaftlichere Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu fördern.

Es ist davon auszugehen, dass sich Peer Reviews je nach derzeitigem Entwicklungsstand der überprüften ORKB nach Inhalten und Form unterscheiden:

- So kann einerseits ein bereits vollständig ausgereiftes System der Qualitätskontrolle beurteilt werden und
- andererseits schwerpunktmäßig eine Einschätzung der aktuellen Ausgangslage der ORKB – z. B. mittels einer Lückenanalyse – vorgenommen werden, die als Grundlage für die Erarbeitung eines strategischen Entwicklungsplans für die künftige Prüfungspraxis dienen kann.

Die Ziele eines Peer Reviews sollten genau festgelegt und von den Beteiligten ausdrücklich schriftlich vereinbart werden, bevor über die Durchführung eines solchen Verfahrens entschieden wird.

Diese Ziele sind für Inhalt und Ablauf des Peer Reviews von grundlegender Bedeutung.

Zudem sollten die Partner während und nach Abschluss des Verfahrens die Möglichkeit haben, zu überprüfen, ob und inwieweit die ursprünglich definierten Ziele erreicht wurden, auch wenn in der Zwischenzeit möglicherweise weitere hinzugekommen sind.

Nach der Festlegung des Umfangs des geplanten Peer Reviews sollte das Team – noch vor Abschluss einer offiziellen Vereinbarung – sicherstellen, dass ihm angemessener Zugang zu den zu untersuchenden Unterlagen und Dateien, zu den zu befragenden Mitarbeitern und Interessenvertretern sowie zu allen relevanten Abteilungen der überprüften ORKB gewährt wird. Das Peer-Review-Team muss die gebotenen Zugangsmöglichkeiten für ausreichend erachten, um die Ziele des Peer Reviews umsetzen zu können.

Außerdem können die ORKB einen Zeitplan aufstellen oder einen Termin festlegen, bis zu dem die angestrebten Ziele erreicht werden sollen.

Folgende positive Effekte und Vorteile lassen sich durch Peer Reviews erzielen:

- angemessene Sicherstellung der Aufgabenerfüllung;
- Stärkung der verschiedenen Prüfungsansätze;
- Förderung bzw. Verbesserung bestimmter Verfahren;
- Erkennung von bestimmten vorbildhaften Verfahrensweisen innerhalb der überprüften oder der überprüfenden ORKB, deren Verbreitung innerhalb der INTOSAI-Gemeinschaft gefördert werden sollte;
- Verbesserung bzw. Sicherstellung der Arbeitsqualität;
- Einsatz wirksamer Prüfungsinstrumente;
- Optimierung der Verwaltungsverfahren und der Organisationsstruktur bzw. Sicherung des erreichten Qualitätsstandards;
- Erkennung von Schwachstellen und Fortbildungsbedarf;
- Bestätigung, dass die internen Handbücher, Strategien und Verfahrensweisen mit den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI)² sowie mit internationalen Best Practices im Einklang sind;
- Einsparung von Mitteln zur Aufgabenwahrnehmung der ORKB;
- Optimierung der Prüfungswirksamkeit;
- Steigerung der Anzahl der herausgegebenen Berichte;
- Erhöhung der Glaubwürdigkeit der ORKB gegenüber ihren Interessengruppen.

² Siehe www.issai.org

3.2 Auswahl der Partner-ORKB

In der Regel tritt eine ORKB, die ihre Aufbau- oder Ablauforganisation im Rahmen eines Peer Reviews untersuchen lassen möchte, an andere Rechnungshöfe heran und bittet diese, sich als Mitglieder eines Peer-Review-Teams an der geplanten Überprüfung zu beteiligen. Diese erste Kontaktaufnahme sollte auf informellem Wege erfolgen, um im Falle eines Nichtzustandekommens des Vorhabens den Ruf der anfragenden bzw. der angefragten ORKB nicht zu gefährden. Damit die Rechnungshöfe, die um eine Beteiligung an einem Peer Review ersucht werden, ihre Entscheidung über die Teilnahme auf eine fundierte Informationsgrundlage stützen können, bietet es sich an, im Rahmen der erstmaligen Kontaktaufnahme auch wesentliche Daten und Fakten im Hinblick auf die zu überprüfende ORKB zur Verfügung zu stellen – z. B. einschlägige Rechtsnormen, geltende Prüfungsstandards etc.

Bereits vor der ersten Kontaktaufnahme sollte die ORKB, die sich einem Peer Review unterziehen möchte, genau abwägen, ob der angefragte Rechnungshof der geeignete Partner für die vorgeschlagene Überprüfung ist, d. h., ob mit hinreichender Sicherheit gewährleistet ist, dass dieser Rechnungshof die angestrebten Ziele auch tatsächlich erreichen kann. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, im Vorfeld zu untersuchen, ob die überprüfende ORKB:

- im Hinblick auf die erforderliche Quantität und Qualität über ausreichende Mittel verfügt, um das geplante Peer Review durchzuführen;
- flexibel genug ist, um das nötige Verständnis für Überprüfungen von ORKB mit einer sich von der eigenen unterscheidenden Organisationsstruktur aufzubringen und wirksam zu dem Peer Review beitragen zu können;
- aufgeschlossen genug ist, um sich mit dem gesetzlichen, politischen, wirtschaftlichen, haushaltsrechtlichen und gesellschaftlichen Umfeld der überprüften ORKB zu befassen;
- in den für das Peer Review vorgesehenen Tätigkeitsbereichen bekanntermaßen über einschlägiges Fachwissen und Praxiserfahrung verfügt und
- Sachkenntnis im Bereich Qualitätskontrollen besitzt.

Es ist zu bedenken, dass auf Gegenseitigkeit beruhende Peer Reviews, bei denen zwei ORKB wechselweise die Verfahrensweisen der jeweils anderen überprüfen, ggf. die Objektivität und Unabhängigkeit des Teams beeinträchtigen können.

Sofern die Überprüfung von mehreren Rechnungshöfen vorgenommen wird, ist ein Teamleiter zu ernennen. Üblicherweise obliegt diese Ernennung dem Rechnungshof, der sich dem Peer Review unterzieht. Dieser kann die Entscheidung jedoch auch dem Team selbst überlassen.

Ein breit aufgestelltes Peer-Review-Team kann von Vorteil sein, da unterschiedliche Erfahrungen und Sichtweisen in das Verfahren eingebracht werden können.

Eine ausgewogene und differenzierte Zusammensetzung des Peer-Review-Teams kann die Vielfältigkeit der Ansichten und Blickwinkel gewährleisten und somit sachkundige Empfehlungen ermöglichen. Doch es besteht das Risiko, dass die traditionellen Modelle und Theorien nicht den Bedürfnissen und Erwartungen des Kunden entsprechen. Ein innovativer Ansatz hingegen könnte bei dem überprüften Rechnungshof möglicherweise auf Vorbehalte und letztendlich auf Ablehnung stoßen. Das Team sollte daher großen Wert auf die Integrität seines Handelns legen und in einer konstruktiven Herangehensweise darauf abzielen, Kundenbedürfnisse und -erwartungen zu berücksichtigen und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Würdigungen sollten sich auf hinreichend fundierte und präzise Sachverhaltsfeststellungen stützen.

4 Memorandum of Understanding

Wenn die überprüfte und die überprüfende ORKB übereingekommen sind, ein Peer-Review-Verfahren durchzuführen, können Umfang, Ziele, Zeitplan und wesentliche Kriterien des Peer Reviews sowie die für eine erfolgreiche Durchführung notwendigen Ausgangsbedingungen in einer schriftlichen Vereinbarung – z. B. in Form eines Memorandums of Understanding (MoU) – niedergelegt werden. So kann gegenseitiges Einvernehmen über die wesentlichen Aspekte der Überprüfung erzielt werden, während gleichzeitig möglichen Missverständnissen vorgebeugt wird. Die beteiligten ORKB sollten sich noch vor Beginn des Verfahrens auf die im MoU festzulegenden Punkte einigen. Bei der Erarbeitung des MoU sollte darauf geachtet werden, dass das Peer-Review-Team die erforderlichen Befugnisse erhält, um die definierten Ziele auch erreichen zu können. Das MoU wird üblicherweise von den Leitern der überprüfenden und der überprüften ORKB bzw. von entsprechend bevollmächtigten Vertretern unterzeichnet.

In der Regel werden folgende Punkte festgelegt:

Definitionen

Das MoU sollte Definitionen der wichtigsten Begriffe enthalten, die im Rahmen des Verfahrens benutzt werden, damit die beteiligten ORKB ein gemeinsames Grundverständnis für die wesentlichen Aspekte des Peer Reviews haben. Hierzu zählen beispielsweise Vorgaben für die Form des Verfahrens, die angestrebten Ziele, die Art der Berichterstattung sowie die Prinzipien bzw. nationalen und internationalen fachlichen und ethischen Grundsätze, an die sich die Peers halten wollen (Unparteilichkeit, Objektivität, Vertraulichkeit, Offenheit und Transparenz). Das MoU kann die Anwendung von ISSAIs vorschreiben. So kann beispielsweise festgelegt werden, dass hinsichtlich der zu beachtenden ethischen Normen der INTOSAI-Pflichten- und Verhaltenskodex (ISSAI 30) ausschlaggebend ist.

Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen:

- Das Peer-Review-Team hält sich an die in den ISSAIs definierten anerkannten fachlichen und berufsethischen Grundsätze.
- Zur Beurteilung der Leistung der ORKB wird das Peer-Review-Team die folgenden Normen und Kriterien heranziehen: (...)

Ziel

Das MoU kann die Gründe darlegen, die die überprüfte ORKB dazu bewogen haben, sich einem Peer Review zu unterziehen. Das Peer Review kann z. B. im Rahmen eines regelmäßigen Überprüfungsprozesses erfolgen. Es kann aber auch zur Vorbereitung eines

neuen Verfahrens dienen oder – im Sinne einer kontinuierlichen Weiterentwicklung – zur Überprüfung der Gesamtausrichtung der ORKB. Der konkrete Zweck des Peer Reviews sollte angegeben werden, damit die im Einzelnen verfolgten Ziele besser nachvollziehbar sind.

Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen:

- Um ihrem Prüfungsauftrag gerecht zu werden und ihren strategischen Plan umzusetzen, hat die überprüfte ORKB ein Qualitätssicherungssystem eingeführt. Ein Instrument der Qualitätskontrolle besteht darin, sich einem Peer Review durch andere ORKB zu unterziehen.
- Das Vertrauen der Öffentlichkeit in demokratische Institutionen beruht zu einem großen Teil auf ihrer Überzeugung, dass öffentliche Mittel verantwortungsbewusst und effektiv bewirtschaftet werden. Parlament und Öffentlichkeit erwarten von der überprüften ORKB unabhängige, objektive und stichhaltige Informationen, anhand derer sie das staatliche Handeln beurteilen können und ggf. die Verantwortlichen auffordern können, Rechenschaft abzulegen. Um das in sie gesetzte Vertrauen nicht zu gefährden, ist es wesentlich, dass die ORKB in Übereinstimmung mit dem geltenden Gesetzesrahmen handelt und anerkannte berufsethische bzw. fachliche Grundsätze beachtet. Deshalb hat die ORKB ein internationales Peer-Review-Team darum gebeten, die Qualität und Wirksamkeit ihrer Arbeit zu überprüfen und Bereiche aufzuzeigen, in denen Verbesserungsbedarf besteht oder die bisherigen Verfahrensweisen optimiert werden könnten.

Zeitplan

Sowohl Beginn und Ende als auch die wichtigsten Eckpunkte des Peer Reviews sollten festgelegt werden. Zum einen ist so gewährleistet, dass die überprüfende ORKB fundierte Entscheidungen hinsichtlich ihres Personaleinsatzes treffen kann. Zum anderen behält die überprüfte ORKB den Überblick über den Fortgang des Verfahrens und kann somit absehen, wann die Prüfungsergebnisse vorliegen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der benötigte Zeitaufwand durch Dolmetschleistungen sowie die Übersetzung und Einreichung von Dokumenten, Protokollen und Prüfungsfeststellungen deutlich erhöhen kann. Ein detaillierter Zeitplan ermöglicht darüber hinaus, den voraussichtlichen Bedarf an aufzuwendenden Mitteln einzuschätzen und sich darüber abzustimmen. Die Planung sollte genügend Spielraum bieten, um auch auf unvorhergesehene Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Beide Seiten sollten sicherstellen, dass sie über ausreichend freie Kapazitäten verfügen. Eine angemessene Vorlaufzeit kann vereinbart werden, um das Peer Review ggf. in die Jahresarbeitsplanung aufzunehmen.

Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen:

- Das Peer Review beginnt im (Monat/Jahr) und hat eine voraussichtliche Dauer von etwa einem Jahr.
- Die örtlichen Erhebungen finden in der Zeit von (Monat/Jahr) bis (Monat/Jahr) statt.
- Das Peer-Review-Team wird der überprüften ORKB bis zum (Datum) einen Berichtsentwurf übermitteln.
- Die überprüfte ORKB nimmt dazu bis zum (Datum) Stellung.
- Der Abschlussbericht wird der überprüften ORKB bis zum (Datum) vorgelegt und übergeben.

Arbeitssprache

Überprüfte und überprüfende ORKB sollten sich auf eine Arbeitssprache einigen.

Personaleinsatz

Zur Erleichterung der Personalauswahl und der Abschätzung des Kostenaufwandes können Circa-Angaben zu Anzahl, Aufgabenbereich und Tätigkeitsprofil des von den Partner-ORKB bereitzustellenden Personals gemacht werden. Zur Beschleunigung des Verfahrens kann vereinbart werden, dass ein Personalwechsel im Laufe der Überprüfung möglichst vermieden werden soll. Zusätzlich können gesonderte Vereinbarungen getroffen werden, die in bestimmten Fällen einen Personalwechsel auf Wunsch der überprüften ORKB ermöglichen. Für ein Peer Review sind Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Sorgfalt und Objektivität der beteiligten Prüferinnen und Prüfer von grundlegender Bedeutung. Das gesamte Verfahren ist streng vertraulich zu behandeln.

Bei der Auswahl der Mitglieder des Peer-Review-Teams müssen die überprüfenden ORKB beurteilen, inwieweit die Kandidaten über die spezifischen Fähigkeiten und Kenntnisse verfügen, die im Hinblick auf den thematischen Schwerpunkt des Verfahrens notwendig sind. Bevor über die endgültige Teamzusammensetzung entschieden wird, sollten dem Teamleiter gegenüber wesentliche Fähigkeiten – wie bestimmte Sprachkenntnisse und Erfahrungen im Bereich der IT-Prüfung – nachgewiesen werden.

Falls das Fachwissen des vorgesehenen Prüfungspersonals in bestimmten Bereichen lückenhaft ist, sollten der Teamleiter und die überprüfte ORKB erwägen, ggf. externe Sachverständige ergänzend hinzuzuziehen.

Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen:

- Das Peer-Review-Team besteht aus Prüfern der ORKB von (Staaten). Die ORKB von (Staat) übernimmt die Koordination und Leitung/Federführung des Teams.

- Teamleiter ist die ORKB von (Staat). Die ORKB von (Staaten) stellen jeweils X Mitglieder des Peer-Review-Teams.
- Das Peer-Review-Team hat nachzuweisen, dass die (einfache/erweiterte/...) Sicherheitsüberprüfung der an den Erhebungen beteiligten Prüferinnen und Prüfer keine Einschränkungen ergeben hat.
- Die Mitglieder des Peer-Review-Teams behandeln die überprüften Inhalte streng vertraulich.

Umfang und Inhalt von Peer Reviews

Peer Reviews können die gesamte Prüfungstätigkeit und/oder Organisationsstruktur eines Rechnungshofs umfassen. Sie können sich jedoch auch auf ein spezifisches Tätigkeitsfeld der ORKB beziehen (siehe Kapitel 2 Definition). Damit sich die Prüferinnen und Prüfer im gewünschten Rahmen bewegen, sollte in diesen Fällen genau definiert werden, welche Bereiche vom Verfahren ausgenommen sind. Bei solchen Ausnahmen kann es sich um politisch sensible Themen oder Verschlussachen handeln bzw. um Fragen, deren externe Überprüfung ungewisse oder unerwünschte Folgen haben könnte.

Es kann auch vereinbart werden, dass schwerpunktmäßig bestimmte Bereiche behandelt werden, in denen die überprüfte ORKB Expertenmeinungen einholen möchte oder die aus anderen Gründen genauer untersucht werden sollen. Auf Wunsch der überprüften ORKB kann das Peer Review im Laufe des Verfahrens auf weitere Bereiche ausgedehnt werden.

Ein Peer Review kann die folgenden Themengebiete umfassen:

- rechtliche, finanzielle und tatsächliche Unabhängigkeit der ORKB;
- Personalwirtschaft (Personalstärke und -gewinnung, Einführungslehrgänge und Fortbildungen, Personaleinsatz und -motivation);
- Aufbau- und Ablauforganisation;
- Prüfungsplanung und -durchführung sowie Erarbeitung von Prüfungsfeststellungen, Methoden der Berichterstattung und der Nachkontrolle;
- Maßnahmen der Qualitätskontrolle im Hinblick auf die Prüfungstätigkeit;
- Öffentlichkeitsarbeit, Prüfungswirksamkeit und allgemeines Ansehen der ORKB sowie
- Überprüfung, inwieweit die ORKB die fachlichen, internen und berufsethischen Normen einhält.

Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen:

- Mit Hilfe dieses Peer Reviews soll vorrangig ermittelt werden, ob der von der überprüften ORKB gewählte Ansatz der Wirtschaftlichkeitsprüfung unabhängige und objektive Informationen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns liefert.

- Ziel des Peer Reviews ist die Untersuchung der folgenden Tätigkeitsbereiche der überprüften ORKB (...).

Aktenstudium und Zugang zu anderen Unterlagen

Die Peers sollten genau festlegen, wie und in welchem Umfang die überprüfte ORKB dem Personal der überprüfenden ORKB Zugang zu ihren internen Unterlagen gewährt.

Die mit dem Peer Review betrauten Prüferinnen und Prüfer haben sämtliche Informationen, von denen sie im Laufe des Verfahrens Kenntnis erlangen, streng vertraulich zu behandeln. Üblicherweise wünscht die überprüfte ORKB, dass über die Inhalte von Akten und anderen Aufzeichnungen sowie die im Rahmen des Peer Reviews durchgeführten Befragungen Stillschweigen bewahrt wird. Unter Beachtung der anzuwendenden Normen bzw. der länderspezifischen Rechtsvorschriften können die beiden Seiten entscheiden, ob der Abschlussbericht ganz oder teilweise auf der INTOSAI-Website oder an anderer Stelle veröffentlicht werden soll. Die überprüfte ORKB kann auch festlegen, dass komplett auf eine Veröffentlichung verzichtet werden soll und der Bericht ausschließlich für den eigenen internen Gebrauch bestimmt ist.

Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen:

- Ein Vertreter der überprüften ORKB wird dafür sorgen, dass dem Peer-Review-Team der Zugang zu den erforderlichen Akten, Unterlagen und Personen erleichtert wird.
- Die Mitglieder des Peer-Review-Teams bewahren so lange Stillschweigen über sämtliche Feststellungen und Würdigungen, bis diese gründlich belegt, mit der überprüften Stelle erörtert und zur Veröffentlichung freigegeben worden sind.
- Die überprüfte ORKB stellt dem Team Arbeitsräume zur Verfügung, die die nötigen Voraussetzungen im Hinblick auf die erforderliche Daten- und Informationssicherheit erfüllen.

Verfahrensablauf

Um einen reibungslosen Ablauf des Peer Reviews zu gewährleisten, können alle Verfahrensfragen vorab mit Hilfe des MoU geklärt werden. Darin kann u. a. auf folgende Punkte eingegangen werden:

- Die überprüfenden ORKB sollten über fundierte Kenntnisse der geltenden gesetzlichen, haushaltsrechtlichen und sonstigen Vorschriften des Rechtssystems der überprüften ORKB verfügen.
- Die Erhebung kann dadurch erleichtert werden, dass die überprüfte ORKB bestimmte jeweils zuständige Personengruppen oder einzelne Ansprechpartner benennt.
- Es empfiehlt sich, im MoU festzulegen, ob die mit dem Peer Review betrauten Prüferinnen und Prüfer Befragungen durchführen dürfen, und wenn ja, an wen sie sich

dafür wenden sollen. Zudem sollte geklärt werden, ob sie dabei die Zielsetzung des Verfahrens bekanntgeben dürfen. Für die offene und transparente Umsetzung des Peer Reviews sind ein ungehinderter Zugang zu dem Personal der überprüften ORKB und ein umfassender Einblick in andere relevante Aspekte der Organisationsstruktur von wesentlicher Bedeutung.

- Die Peers können auch die genauen Bedingungen für den Einsatz externer nationaler Sachverständiger festlegen. Von Interesse ist hierbei, welche Personen als Sachverständige in Frage kommen und wie die Vertraulichkeit garantiert werden kann. Außerdem sollte geklärt werden, wer die Kosten trägt und ob die Sachverständigengespräche direkt mit den überprüfenden ORKB geführt werden oder ob der Kontakt zunächst über die überprüfte ORKB läuft.
- Es sollte spezifiziert werden, welche Art von Unterlagen – z. B. Originale, Kopien, vertrauliche Dokumente – die Mitglieder des Peer-Review-Teams an ihren Arbeitsplatz, d. h. zum Sitz der überprüfenden ORKB, mitnehmen dürfen. Die Kommunikationssicherheit zwischen den beteiligten ORKB sollte von vorneherein sichergestellt werden, insbesondere im Hinblick auf vertrauliche Unterlagen, die ggf. per E-Mail verschickt werden müssen, wenn das Prüfpersonal diese in seinem jeweiligen Heimatland weiter bearbeiten möchte.
- Das MoU sollte ein Verfahren zur Freigabe der Peer-Review-Ergebnisse beinhalten.

Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen:

- Die überprüfte ORKB benennt auf Anforderung des Peer-Review-Teams Ansprechpartner innerhalb und außerhalb der ORKB, insbesondere in den zuständigen Ressorts sowie im Parlament.
- Das Studium der von der überprüften ORKB zur Verfügung gestellten Akten kann sowohl an ihrem eigenen Sitz als auch am Sitz der überprüfenden ORKB erfolgen.

Zeitplan für gegenseitigen Austausch und Besprechungen

Es kann für die Peers sinnvoll sein, sich hinsichtlich des weiteren Vorgehens abzusprechen sowie erste Ergebnisse und vorläufige Feststellungen zu erörtern. Entsprechende Termine bzw. – im Falle regelmäßiger Besprechungen – Zeitabstände, zu behandelnde Themen sowie Gesprächsanlässe können im MoU festgelegt werden.

Beispiel für eine vorbildhafte Verfahrensweise:

- Im Laufe des Peer Reviews unterrichtet das überprüfende Team die überprüfte ORKB in angemessener Weise regelmäßig über den aktuellen Sachstand.

Dokumentation

Es kann festgelegt werden, wie die Prüfungsfeststellungen zu dokumentieren sind. Die Dokumentationspflichten können Folgendes umfassen: Gesamtstrategie und Prüfungsplan, sämtliche Unterlagen und Prüfungsnachweise, Datum der Übermittlung der Nachweise an die überprüfte ORKB und deren endgültiger Verbleib. Das MoU kann zudem spezifizieren, ob bzw. für welche Unterlagen das Peer-Review-Team bestimmte Aufbewahrungspflichten und -zeiten zu beachten hat. Ebenso kann vereinbart werden, welche Daten nach Abschluss des Verfahrens zu vernichten sind. Es empfiehlt sich, allzu umfassende Dokumentationspflichten zu vermeiden, um das Verfahren nicht unnötig schwerfällig zu machen. Die Zuverlässigkeit der Feststellungen sollte stets oberste Priorität haben.

Da die vom Prüfpersonal zu untersuchenden Unterlagen in der Landessprache der überprüften ORKB verfasst sind, kann es hilfreich sein, im MoU auch Vereinbarungen hinsichtlich der Übersetzung von Dokumenten zu treffen. Beide Seiten sollten festlegen, welche Dokumente zu übersetzen sind, wer die Übersetzungsleistungen erbringen soll und wie diese finanziert werden.

Beispiel für eine vorbildhafte Verfahrensweise:

- Die überprüfte ORKB stellt Übersetzungen aller relevanten Dokumente in Papier- und/oder in elektronischer Form zur Verfügung. Das Peer-Review-Team und die überprüfte ORKB entscheiden gemeinsam darüber, bei welchen Dokumenten eine Übersetzung erforderlich ist.

Abschlussbericht

Falls gewünscht, können die Peers im Vorfeld festlegen, welche Form und Länge der Abschlussbericht haben soll, d. h., ob es sich um einen Kurzbericht mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse handeln soll, um einen ausführlichen Bericht über sämtliche Feststellungen oder ggf. um zwei gesonderte Berichte – eine zur Veröffentlichung bestimmte Kurzfassung und eine Langfassung für den internen Gebrauch.

Beide Seiten können ebenfalls vorab vereinbaren, wie bei der Erstellung des Abschlussberichts vorzugehen ist. Zu diesem Zweck können die beteiligten ORKB entsprechende gemeinsame Arbeitsvorbereitungen treffen, z. B. indem sie ein Redaktionsteam bilden.

Es liegt im freien Ermessen der überprüften ORKB, innerhalb welches Zeitrahmens sie die Empfehlungen des Peer-Review-Teams umsetzt. Beide Seiten können sich jedoch darauf verständigen, zwischen kurzfristig umsetzbaren (innerhalb von bis zu einem Jahr) und langfristigen (innerhalb von bis zu drei Jahren) Empfehlungen zu unterscheiden. Falls

zunächst eine bestimmte Empfehlung erfolgreich umgesetzt werden muss, bevor weitere folgen können, kann es hilfreich sein, wenn das Peer-Review-Team der überprüften ORKB konkrete Vorschläge für das zeitliche Vorgehen macht.

Der Bericht ist Eigentum der überprüften ORKB. Sofern diese den Bericht einem breiteren Publikum zur Verfügung stellen will, kann dies evtl. Einfluss auf dessen Formulierung haben, z. B. falls bestimmte Begriffe und die Fachterminologie näher erläutert werden müssen. Es ist daher ratsam, im MoU auf folgende Punkte einzugehen: Wer sind die Berichtsadressaten? Richtet er sich (i.d.R.) ausschließlich an die überprüfte ORKB? Wer wird den Bericht herausgeben, der Leiter des Peer-Review-Teams oder alle beteiligten ORKB gemeinsam? Außerdem sollte ggf. geklärt werden, inwieweit und in welcher Form der Bericht Dritten zur Verfügung gestellt werden soll – d. h., ob er etwa auf der internen INTOSAI-Website bzw. in der Internationalen Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle veröffentlicht, dem nationalen Parlament vorgelegt oder der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll. Diese Entscheidung liegt in der Regel bei der ORKB, die sich dem Peer Review unterzieht, und sollte bereits im Laufe der Erarbeitung des MoU getroffen werden.

Die INTOSAI-Gemeinschaft hat großes Interesse daran, Peer-Review-Berichte von ihren Mitgliedern zu erhalten, um so ihrem Leitsatz „Experientia mutua omnibus prodest“ gerecht zu werden.

Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen:

- Das Peer-Review-Team legt dem Leiter der überprüften ORKB einen Bericht vor, der auf die vereinbarten Ziele ausgerichtet ist. Dieser wird außerdem vorbildhafte Verfahrensweisen aufzeigen und Verbesserungsvorschläge enthalten.
- Die überprüfte ORKB kann den Bericht auf der INTOSAI-Website veröffentlichen und ihn nach eigenem Ermessen an beliebige nationale Einrichtungen weitergeben.
- Die überprüfte ORKB beabsichtigt, den Bericht zu veröffentlichen.
- Der Peer-Review-Bericht ist Eigentum der überprüften ORKB.
- Im Einvernehmen mit der überprüften ORKB dürfen die Mitglieder des Peer-Review-Teams den Bericht zum Informationsaustausch innerhalb des Unterkomitees 3 des INTOSAI-Komitees für den Ausbau von Sachkompetenzen oder für interne Zwecke nutzen.

Kosten

Die beteiligten ORKB sollten eine Vereinbarung darüber treffen, wer die Kosten des Verfahrens (einschließlich Berichterstellung und Übersetzung), die durchaus erheblich sein können, trägt. Alternativ kann auch jede ORKB ihren eigenen Kostenanteil decken oder einer

der Peers kann pauschal für seine im Rahmen der Überprüfung erbrachten Leistungen entschädigt werden. Ein Peer Review kann – unter Beachtung der INTOSAI-Unabhängigkeitsbestimmungen – auch durch eine Gebergemeinschaft unterstützt und finanziert werden.

Beide Seiten sollten sich ggf. auch über Verfahrens- und Verwaltungsfragen im Hinblick auf die Zahlung von Tagegeld und die Erstattung von Reisekosten abstimmen. Aus Wirtschaftlichkeitsgründen sollte das jeweils entsandte Team vorrangig aus unmittelbar mit der Überprüfung befasstem Personal bestehen, wobei sich die Anzahl der eingesetzten Prüferinnen und Prüfer auf das nötige Mindestmaß beschränken sollte.

Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen:

- Die überprüfte ORKB übernimmt alle für die Vorbereitung und Durchführung des Peer Reviews anfallenden Reise- und Unterbringungskosten. Tagegeld wird nicht gewährt.
- Für nötige Erhebungen vor Ort erstattet die überprüfte ORKB den Mitgliedern des Peer-Review-Teams alle üblicherweise anfallenden Reisekosten. Die Erhebungen umfassen einen vorbereitenden Besuch der federführenden ORKB sowie einen Prüfbesuch des Peer-Review-Teams. Zu den erstattungsfähigen Reisekosten zählen Flugkosten für Hin- und Rückreise in der Economy/Business Class, Hotelübernachtung, Tagegeld in Höhe der im Land der überprüften ORKB üblichen Sätze sowie Kosten für die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs vor Ort. Die veranschlagten Reisekosten werden von den zuständigen Beamten in den jeweiligen Dienststellen der Team-Mitglieder zur Zahlung freigegeben.

Unterstützung eines reibungslosen Verfahrensablaufs

Die überprüfte ORKB kann auf vielfältige Weise zu einem reibungslosen Verfahrensablauf beitragen, z. B. indem sie dem Peer-Review-Team relevante Informationsunterlagen im Hinblick auf die geltenden Rechtsgrundlagen und das Prüfungsumfeld zukommen lässt oder die beauftragten Prüferinnen und Prüfer im Rahmen von Vorträgen noch vor ihrer Anreise mit der Ausgangssituation vertraut macht. Wichtig ist zudem die Bereitstellung von mit Telefonanschlüssen und entsprechender IT ausgestatteten Arbeitsräumen, die die nötigen Anforderungen hinsichtlich des Datenschutzes und der Informationssicherheit erfüllen. Des Weiteren sollten kompetente Ansprechpartner innerhalb der überprüften ORKB benannt werden und das Peer-Review-Team sollte offen und mit entsprechender Gastfreundschaft empfangen werden. Die vorgenannten Punkte können ebenfalls in das MoU aufgenommen werden.

Beispiele für vorbildhafte Verfahrensweisen:

- Die überprüfte ORKB stellt dem Peer-Review-Team für seine Arbeit geeignete Büroräume sowie eine angemessene IT-Ausstattung zur Verfügung.
- Die überprüfte ORKB benennt sachkundige Ansprechpartner, die das Peer-Review-Team in allen Angelegenheiten, einschließlich der Bereitstellung von Büroräumen, IT-Einrichtungen und Mobiltelefonen, unterstützen.
- Die überprüfte ORKB stellt dem Peer-Review-Team für seine Arbeit den geltenden Sicherheitsstandards entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung.
- Dem Peer-Review-Team wird ein fester Ansprechpartner zur Seite gestellt, der ihm beim Zugang zu den erforderlichen Aufzeichnungen, bei der Koordination und Vereinbarung von Gesprächsterminen sowie bei allen weiteren logistischen Fragen behilflich ist.
- Die überprüfte ORKB sichert den Peers ihre volle Unterstützung bei der Durchführung des Verfahrens zu und wird ihnen alle notwendigen Unterlagen und einschlägigen Informationen zur Verfügung stellen. Außerdem wird sie dem Team die Möglichkeit geben, die zuständigen Mitarbeiter zeitnah zu befragen, und wird, falls erforderlich, Gespräche mit weiteren Personen in die Wege leiten.

5 Vorbereitung und Durchführung

Planung

Vor Beginn des Verfahrens sollten die Mitglieder des Peer-Review-Teams sorgfältig ausgewählt und in angemessener Weise auf die zu erfüllenden Aufgaben vorbereitet werden. Die Prüferinnen und Prüfer sollten alle notwendigen Informationen erhalten, um sich mit den geltenden Rechtsvorschriften, den Organigrammen, dem Prüfungsumfeld und den wesentlichen Verfahrensweisen der überprüften ORKB vertraut zu machen. Soweit erforderlich, sollten ihnen Grundlagenkenntnisse der Arbeitssprache der überprüften ORKB vermittelt werden. Im Allgemeinen ist die Erstellung eines Glossars mit den wichtigsten Kernbegriffen zu empfehlen.

Vor Beginn der örtlichen Erhebungen sollten die Leitung der überprüften ORKB und die jeweiligen Ansprechpartner sowie die Leitung der überprüfenden ORKB und das Peer-Review-Team zu einer Besprechung zusammenkommen oder auf anderem Wege miteinander in einen Dialog treten. Die überprüfte ORKB kann auch ihre gesamte Belegschaft über das Vorhaben informieren. Dies bietet möglicherweise den Vorteil, dass dem Peer-Review-Team mit größerer Offenheit begegnet wird und sich das Personal ggf. von sich aus in das Verfahren einbringt, selbst wenn es ursprünglich nicht für eine Befragung vorgesehen war. Außerdem sollte sich die überprüfte ORKB mit den verschiedenen Interessenvertretern in Verbindung setzen, damit diese, falls erforderlich, für ein Gespräch mit der überprüfenden ORKB zur Verfügung stehen.

Die ORKB, die sich einem Peer Review unterzieht, kann ihre Belegschaft vor Beginn der örtlichen Erhebungen über den genauen Umfang und die Vorgehensweise der Überprüfung unterrichten. Dies erleichtert einen reibungslosen und effizienten Ablauf des Verfahrens.

Beide Seiten sollten sich über den Zeitplan und den Abschluss der Erhebungen abstimmen. Zudem sollte bereits in der Planungsphase erörtert und vereinbart werden, auf welche Weise die Feststellungen in den Abschlussbericht einfließen. Hierfür sollten die Zuständigkeiten der einzelnen Beteiligten klar definiert und abgegrenzt werden. Es ist u. a. zu klären, wer für die laufende Überwachung des Erhebungsprozesses verantwortlich ist und wie die Folgerichtigkeit der Würdigungen sowie eine effektive Konsensbildung gewährleistet werden kann.

Der Terminplan kann auch vorsehen, dass die Peers unmittelbar nach Abschluss der Erhebungen zusammenkommen, um die Sachverhaltsfeststellungen und Würdigungen zu erörtern und sich über Aufbau und Inhalt des Peer-Review-Berichts abzustimmen.

Die gesamte Planung sollte sich auf die Vereinbarungen des MoU stützen. Sie kann bereits vorab innerhalb der einzelnen überprüfenden ORKB erfolgen, so dass ein größerer zeitlicher Spielraum für die konkrete Umsetzung und die Berichterstattung besteht und somit Kosten eingespart werden können.

Örtliche Erhebungen

Bei Erhebungsbeginn sollten das zuständige Personal der überprüften ORKB und das Peer-Review-Team ausgehend von den zuvor getroffenen Vereinbarungen zu einem Einführungsgespräch zusammenkommen. Hierbei sollten Ziele, eventuelle Einschränkungen sowie der Zeitplan des Verfahrens dargelegt und im nötigen Umfang erörtert werden. Erfahrungsgemäß empfiehlt es sich, auf folgende Punkte besonders detailliert einzugehen:

- durch Übersetzungsleistungen und Reisetätigkeit anfallende Kosten;
- logistische Unterstützung für das Peer-Review-Team sowie
- Adressaten des Schlussberichts.

Besondere Beachtung sollte ferner den Prüfungsrechten und der Aufgabenstellung des Peer-Review-Teams gelten sowie den Möglichkeiten, wie eventuelle Missverständnisse beigelegt und unvorhergesehene Schwierigkeiten bewältigt werden können. Abschließend lässt sich sagen, dass zumindest alle Punkte des MoU besprochen werden sollten, die das Prüfpersonal bei seiner Tätigkeit unmittelbar zu berücksichtigen hat.

Die diesem Leitfaden als Anhang beigefügte *Peer-Review-Checkliste* enthält eine Reihe von detaillierten Fragestellungen zu ausgesuchten Themenbereichen. Zur Beantwortung dieser Fragen können ggf. mehrere stichprobenartig ausgewählte Beispielprüfungen herangezogen werden.

Soll das Peer Review die Grundlage für die Erarbeitung eines strategischen Entwicklungsplans bilden, sind Ausgangspunkt und anzuwendende Bewertungskriterien klar zu definieren. Zudem sollte sich eine solche Überprüfung an den Bedürfnissen der relevanten Interessenvertreter orientieren – ein Ansatz, der immer häufiger von Geberorganisationen verfolgt wird. Es soll deshalb betont werden, dass es nicht nötig ist, im Rahmen eines erstmaligen Peer-Review-Verfahrens die Checkliste vollständig abzuarbeiten.

An dieser Stelle empfiehlt es sich, als Grundlage für das Peer-Review-Verfahren auch auf den INTOSAI-Leitfaden mit dem Titel „Ausbau der Sachkompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden“ zu verweisen. Dies versteht sich als Hinweis auf den gemeinsamen Hintergrund dieses Leitfadens und der vorliegenden Arbeitsdokumente.

6 Nachverfolgung und Evaluierung

Die ORKB, die sich einem Peer Review unterzieht, kann selbstverständlich frei darüber entscheiden, inwieweit sie die erhaltenen Empfehlungen umsetzt. Es kann jedoch vereinbart werden, dass die überprüfte ORKB schriftlich zu den Feststellungen und Empfehlungen des Abschlussberichts Stellung nimmt. Diese Stellungnahme kann auch einen Maßnahmenplan enthalten. Außerdem kann die überprüfte ORKB das Peer-Review-Team bitten, nach Ablauf einer bestimmten Zeitspanne (z. B. nach einem Jahr, je nach Priorität) zu überprüfen, ob bzw. inwieweit und auf welche Weise die Empfehlungen umgesetzt worden sind. Im Rahmen dieser Nachverfolgung kann das Team einen weiteren Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen erstellen. Falls bei der Umsetzung Probleme auftreten, können die Empfehlungen umformuliert oder angepasst werden.

Nachbesprechungen können für beide Seiten sehr gewinnbringend sein. Auf der einen Seite wird die Rückmeldung erteilt, ob die Empfehlungen sachgerecht umgesetzt wurden, oder zusätzliche Anregungen gegeben, wie dies erreicht werden kann. Auf der anderen Seite wird bestätigt, dass die im Rahmen des Peer Reviews unternommenen Bemühungen Wirkung gezeigt haben. Alle verfahrenstechnischen Fragen – z. B. bzgl. des Umfangs der Nachprüfung, der Logistik, der Kosten, des Zeitplans, etc. – sollten im Vorfeld geklärt werden.

Laut dem Strategischen Plan der INTOSAI für den Zeitraum 2005 – 2010 sollen bestehende Peer-Review-Vereinbarungen ausgewertet und dokumentiert werden. Die Evaluierung solcher Projekte geschieht nicht nur im Interesse der einzelnen Beteiligten, sondern – falls die Peers beschließen, ihre gewonnenen Erkenntnisse an Dritte weiterzugeben – auch im Interesse aller ORKB, die die Teilnahme an einem Peer-Review-Verfahren in Erwägung ziehen. Die ORKB werden daher dazu angehalten, Peer Reviews auszuwerten, um die Einführung und Verbreitung von Best Practices innerhalb der INTOSAI-Gemeinschaft zu fördern. Ebenso wie die Durchführung eines Peer Reviews erfolgt auch dessen nachgängige Evaluierung auf freiwilliger Basis.

Bei der Wahl des geeigneten Zeitpunkts für eine Evaluierung sind der Umfang des jeweiligen Peer Reviews sowie eventuelle langfristige Empfehlungen und ggf. sonstige wesentliche Umstände zu berücksichtigen. In Einzelfällen kann die Evaluierung auch in mehreren Schritten durchgeführt werden.

Die nachgängige Evaluierung erfasst und analysiert die im Vorfeld vereinbarten Ziele und bestimmt den jeweiligen Grad der Zielerreichung. Darüber hinaus sollten eventuelle Nebeneffekte des Verfahrens, die ursprünglich nicht beabsichtigt waren, genau untersucht und dokumentiert werden.

Außerdem können sämtliche Erkenntnisse in Bezug auf das angewandte Peer-Review-Verfahren festgehalten werden. Dies ist besonders für ORKB von Interesse, die zur Vorbereitung ihres eigenen Peer Reviews auf die aus früheren Überprüfungen gewonnenen Praxiserfahrungen zurückgreifen wollen. Im Einklang mit dem jeweiligen MoU sollten die wichtigsten Feststellungen der Evaluierung in den internen Bereich der INTOSAI-Webseite eingestellt werden, damit sie allen Mitgliedern zur Verfügung stehen.

Peer-Review-Checkliste

Anlage zum Peer-Review-Leitfaden

Die Checkliste stützt sich teilweise auf die „Leitlinien zur Prüfungsqualität“, die von mehreren Rechnungshöfen in Zusammenarbeit mit SIGMA (OECD) erarbeitet und 2008 vom VII. EUROSAI-Kongress beschlossen wurden. Die englische Fassung der Leitlinien ist im Internet verfügbar: <http://www.eurosai.org/docs/AQGuidelines.pdf>

Einleitung

Die folgenden Ausführungen dienen als Rahmen für die Behandlung von Fragestellungen, die im Zuge eines Peer Review untersucht werden können. Sie beinhalten auch eine Checkliste mit relevanten Themen, die aber weder den Anspruch auf strikte Befolgung noch auf Vollständigkeit erhebt. Natürlich kann ein Peer Review über die genannten auch andere Themen und Fragen behandeln.

Angesichts der großen Unterschiede bei den Mandaten und Aufgaben der Organe der staatlichen Finanzkontrolle sind nicht alle Fragen für alle Rechnungshöfe relevant und der sich dem Verfahren unterziehende Rechnungshof wünscht ggf. eine Beschränkung oder Konzentration auf bestimmte Sachverhalte. Ein sinnvolles Instrument bzw. eine ausgezeichnete Grundlage für die Entscheidung, auf welche Aspekte sich das Peer Review beschränken bzw. konzentrieren soll, ist die Selbsteinschätzung. Anhand der vorliegenden Checkliste kann auch eine Selbsteinschätzung zur Identifizierung verbesserungswürdiger Bereiche durchgeführt werden. An die Selbsteinschätzung und die daraufhin ergriffenen Maßnahmen kann dann das Peer-Review-Verfahren anknüpfen.

Die Checkliste soll sicherstellen, dass die Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung des Prüfungsauftrags umfassend überprüft werden können und dass die Aufmerksamkeit auf Aspekte gelenkt wird, die besondere Beachtung verdienen. Weiterhin stellt sie ein Instrument für den Vergleich der praktischen Prüfungstätigkeit mit den allgemein anerkannten Prüfungsnormen dar. Deshalb beruht die Checkliste auf den international anerkannten Prüfungsnormen sowie u. a. den Leitlinien zur Prüfungsqualität, den Internationalen Normen für ORKB (ISSAI), insbesondere der Deklaration von Lima (ISSAI 1), der Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der ORKB (ISSAI 10), ISSAI 20 und 21 zur Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie ISSAI 40 zur Qualitätskontrolle der ORKB. Außerdem besteht ein breiter internationaler Konsens über drei grundlegende Bereiche der Rechtsgrundlage, die für die Qualität der Arbeit einer ORKB entscheidend sind:

- Gewährleistung der Unabhängigkeit, vorzugsweise durch eine entsprechende Bestimmung in der Staatsverfassung;
- ein klares, gesetzlich geregeltes Prüfungsmandat, das mit den rechtlichen Befugnissen gekoppelt ist, die zur Wahrnehmung des Mandats benötigt werden, sowie
- Beachtung der international anerkannten Prüfungsnormen bei der Prüfungstätigkeit.

1 Erläuterung der allgemeinen Rahmenbedingungen

Die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel ist wesentlicher Bestandteil einer guten staatlichen Haushaltsführung. Auf der nationalen Ebene sind die Rechnungshöfe für die Prüfung der öffentlichen Ausgaben und die unabhängige Beurteilung der Verwendung der öffentlichen Mittel durch die Exekutive zuständig. Diese grundlegenden Ziele bestimmen die Arbeit aller ORKB, wobei jedoch große Unterschiede im organisatorischen Aufbau sowie der Führungsstruktur bestehen können. Diese Unterschiede können auf verfassungsrechtlichen Regelungen, Traditionen, historischen Gegebenheiten und einer Anzahl anderer Faktoren beruhen. Man unterscheidet in der Regel die folgenden Rechnungshofmodelle:

- das hierarchische „Auditor-General“ Modell,
- das Kollegialmodell oder „Board-System“ sowie
- das Hofmodell mit oder ohne rechtsprechender Funktion.

Zwar gibt es weltweit große Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften für die staatliche Finanzkontrolle, jedoch besteht ein breiter internationaler Konsens darüber, dass die in den Deklarationen von Lima und Mexiko niedergelegten Grundsätze bei der wirtschaftlichen und wirksamen Aufgabenwahrnehmung zu beachten sind. Beim Vergleich des institutionellen Rahmens mit den Deklarationen sollte berücksichtigt werden, dass es nicht Aufgabe eines Peer Review sein kann, ein bestimmtes Modell der Finanzkontrolle durchzusetzen (z. B. das des prüfenden Rechnungshofes), sondern zu überprüfen, ob die geltenden Rechtsgrundlagen eine angemessene Aufgabenerfüllung durch den Rechnungshof ermöglichen.

Im Folgenden sind Fragen aufgeführt, die zur Ermittlung von Hintergrundinformationen gestellt werden können; aus der Sicht des Rechnungshofes, der sich dem Verfahren unterzieht, können sie auch Hinweise darauf liefern, was zu erwarten ist. Die Checkliste kann auch als Maßstab für eine Selbstbeurteilung der eigenen Arbeit dienen.

1.1 Rechtliche Unabhängigkeit

Bei einem Peer Review kann untersucht werden, inwieweit die Deklaration von Lima zur Unabhängigkeit Anwendung findet. Erfahrungsgemäß sind die Rechtsvorschriften zur Unabhängigkeit wesentlicher Bestandteil der Rahmenbedingungen und ihr Verständnis ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg eines Peer Review. Es kann auch untersucht werden, wie die Stellung der ORKB und deren Unabhängigkeit verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich geregelt ist, wie die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder und Beamten gewährleistet wird und welche Regelungen hinsichtlich der finanziellen Unabhängigkeit und der einschlägigen INTOSAI-Richtlinien gelten. Besonders zu beachten ist dabei der Schutz vor jeglicher Beeinflussung der Prüfungsergebnisse von außen.

Die Unabhängigkeit sollte nicht nur verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich, sondern auch in der täglichen Aufgabenerfüllung gewährleistet sein.

- Liefert die ORKB dem Parlament unabhängige, objektive und zuverlässige Informationen zur Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns?
- Wie wird der Leiter der ORKB ernannt?
- Wie lange ist dessen Amtszeit?

1.2 Finanzielle Unabhängigkeit

- Ist die finanzielle Unabhängigkeit des Rechnungshofes gewährleistet?
- Stehen auch für die Inanspruchnahme externer Sachverständiger ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung?
- Legt die ORKB dem Parlament ihren Haushaltsplan direkt oder indirekt vor – nach Vorgesprächen mit dem Finanzminister?
- Ist die ORKB befugt, die ihr im Rahmen eines gesonderten Einzelplans zugewiesenen Mittel nach eigenem Ermessen zu verwenden oder bestehen Eingriffsmöglichkeiten durch Exekutive oder Parlament?

1.3 Organisatorische Unabhängigkeit

- Ist der Aufbau der ORKB (Hofmodell, „Auditor-General-Modell“ oder „Board System“ usw.) gesetzlich oder auf eine andere Art formell geregelt?
- Ist die Aufbauorganisation zur Erfüllung des Auftrags der ORKB geeignet?

1.4 Prüfungsmandat

- Sind die Befugnisse, Aufgaben und Zuständigkeiten der ORKB in der Verfassung und den einschlägigen Gesetzen klar geregelt? Dies betrifft hauptsächlich die Unabhängigkeit bei der Auswahl der Prüfungsthemen, die Durchführung der Prüfung, die Berichterstattung und die Weiterverfolgung der Prüfungsergebnisse.
- Regelt das Prüfungsmandat die Verfahren und Berichtspflichten ebenso wie die Pflichten der geprüften Stellen zur uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Prüfungspersonal und den freien Zugang zu allen von diesen angeforderten Informationen oder Dokumenten?

1.5 Prüfungsaufgaben und Prüfungsansatz

- Was genau sind die Prüfungsaufgaben des Rechnungshofes?
- Liegt die Prüfungstätigkeit in seinem Ermessen oder sind bestimmte Pflichtprüfungen vorgeschrieben?
- Erstrecken sie sich auf die zentralstaatliche Ebene oder auch auf die regionale bzw. kommunale Ebene sowie auf staatliche Unternehmen oder andere Stellen?

- Bestehen Prüfungsrechte auch bei privaten Stellen, z. B. wenn diese öffentliche Mittel erhalten?
- Deckt die Prüfung das gesamte finanzwirksame Verwaltungshandeln ab?
- Sind die grundlegenden Prüfungsrechte und -pflichten sowie die Berichtspflichten in der Verfassung oder einfachgesetzlich geregelt?
- Bestehen Regelungen zum Verhältnis zur Innenrevision und sonstigen staatlichen Stellen sowie zu privaten Unternehmen, die externe Prüfungen im öffentlichen Sektor durchführen?

1.6 Strategie

- Hat sich die ORKB eigene Leistungsstandards gesetzt, um deren Erfüllung sie sich bemüht?
- Werden die entsprechenden Vorgaben eingehalten und wird dies auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen?
- Hat der Rechnungshof aufgrund der selbst gesetzten Standards strategische Vorgaben für die Erreichung seiner Ziele (z. B. beratende Funktion, zeitnahe Prüfung usw.), die Setzung der Prüfungsschwerpunkte (Ordnungsmäßigkeits- bzw. Wirtschaftlichkeitsprüfung usw.) und die ordnungsgemäße sowie wirksame Verwendung öffentlicher Mittel sowie die Entwicklung einer guten Mittelbewirtschaftung erarbeitet?
- Kann das Personal an der Definition der strategischen Ziele mitwirken?
- Hat der Rechnungshof eine Prüfungsstrategie, die er auch umsetzt, sowie Leistungsindikatoren, anhand derer er seine Aufgabenerfüllung steuern und die Auswirkungen auf die geprüften Stellen und die öffentlichen Finanzen bewerten kann?

1.7 Befugnis zum Erlass interner Vorschriften

- Gibt die Gesetzgebung zur Finanzkontrolle der ORKB das Recht, interne Verwaltungsvorschriften für sich zu erlassen, u. a. zur Auswahl, Aus- und Fortbildung sowie Beförderung von Personal?
- Hat der Rechnungshof aufgrund dieser Verwaltungsvorschriften einen Pflichten- und Verhaltenskodex erstellt, der Erwartungen und Anforderungen festlegt, damit Interessenkollisionen und sonstiges ordnungswidriges Verhalten vermieden werden?
- Wurden wirksame formelle Regelungen und praktische Maßnahmen zur Umsetzung der in der INTOSAI-Gemeinschaft allgemein anerkannten Grundsätze zu Ethik und Integrität getroffen?
- Fördert der Rechnungshof bei seinem Personal ein Verhalten, das mit diesen Grundsätzen im Einklang steht?
- Gibt es ein Verfahren zur Überwachung der Einhaltung der Anforderungen hinsichtlich Ethik und Unabhängigkeit?
- Überprüft der Rechnungshof regelmäßig seine Methoden, Handbücher und Verfahren im Sinne einer weiteren Verbesserung seiner Aufgabenerfüllung und Wirksamkeit?

1.8 Rechenschaftspflicht

- Wem berichtet die ORKB über ihre Aufgabenwahrnehmung?
- Erfolgt dies im Rahmen einer regelmäßigen öffentlichen Berichterstattung?
- Unterliegt die ORKB einer regelmäßigen externen Untersuchung und/oder Prüfung? Ist gewährleistet, dass durch ein solches Verfahren ihre Unabhängigkeit nicht gefährdet wird?
- Ist das Verfahren zur Auswahl der externen Prüfer transparent?
- Werden die Ergebnisse der externen Überprüfung veröffentlicht und setzt der Rechnungshof die dabei vereinbarten Empfehlungen um?
- Berichtet der Rechnungshof regelmäßig über die Verwendung der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und über die erzielten Ergebnisse?

1.9 Rechtliche / administrative Empfehlungen

- Ist die ORKB befugt, Empfehlungen zur Änderung von Gesetzentwürfen und Verwaltungsverfahren zu machen, sofern sie Verbesserungen für angebracht hält?
- Ist die ORKB befugt, auf Prüfungsfeststellungen hinzuweisen, die sich auf die Ursache oder Folgen von Grundsatzentscheidungen auswirken?
- Ist die ORKB befugt, Gesetzesänderungen zu empfehlen, falls sie feststellt, dass die geltenden gesetzlichen Bestimmungen Auswirkungen haben bzw. haben können, die vom Gesetzgeber nicht gewünscht sind, oder, dass die Ziele des Gesetzgebers wirksamer erreicht werden können?
- Inwieweit wird von diesen Befugnissen Gebrauch gemacht?

2 Interne Standards und Vorschriften / Verfahren der Qualitätskontrolle

2.1 Prüfungsarten

- Welche Prüfungsarten führt die ORKB durch?
- Wie werden die unterschiedlichen Prüfungsarten – d. h. Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung, Prüfungen mit Bestätigungsvermerk und Wirtschaftlichkeitsprüfung bzw. gemischte Prüfungen – abgestimmt?

2.1.1 Prüfung der Rechnungsführung sowie der Recht- und Ordnungsmäßigkeit

- Erstreckt sich das Prüfungsmandat auch auf die Einhaltung der Bestimmungen für die Tätigkeit von Ausgaben, Erhebung von Einnahmen und das Eingehen finanzieller Verpflichtungen?
- Wird dabei auch die geforderte Genauigkeit der Berechnung der Einnahmen und

Ausgaben, deren Belegung und Ausweis in den Rechnungen sowie die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen und Grundsätze geprüft?

- Hat die ORKB rechtsprechende Funktion? Welche Verfahren und Sanktionen kommen zur Anwendung?

2.1.2 Wirtschaftlichkeitsprüfung

- Werden verschiedene Methoden zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit angewandt, wie beispielsweise: Untersuchung der Arbeitsabläufe und internen Organisationsstruktur, Ergebnisprüfung, Untersuchung des Qualitätsmanagements, Kosten/Nutzenanalyse, Umwelt- und IT-Prüfungen?
- Gibt es Regelungen zur Prüfung, ob ein optimales Verhältnis zwischen den verfolgten Zielen und den eingesetzten Mitteln angestrebt und erreicht wurde?
- Wird die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen geprüft?
- Erstreckt sich die Prüfung auf die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns einschließlich des Umfangs der Zielerreichung (Wirksamkeit)?
- Erstreckt sich die Prüfung darauf, ob der Mitteleinsatz auf das notwendige Minimum zur Erreichung der gesetzten Ziele beschränkt wurde (Wirtschaftlichkeit)?
- Impliziert die Prüfung auch die Notwendigkeit zur Programmevaluierung? Eine solche Evaluierung sollte grundsätzlich die folgenden Aspekte berücksichtigen:
 - Zielerreichung
 - Ergebnisse
 - Wirtschaftlichkeit (Wirtschaftlichkeit der Umsetzung und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme als solche?) sowie
 - Auswirkungen für die Allgemeinheit

2.1.3 Ausnahmen und Erheblichkeit der Feststellungen

- Ist die ORKB gehalten, prüfungsfreie Räume soweit wie möglich zu vermeiden, d. h. ist gewährleistet, dass die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung weitestgehend geprüft wird?
- Gilt dies besonders für mit erheblichem finanziellem Risiko behaftete Bereiche?

2.1.4 Zeitnahe Prüfung

- Gibt es Regelungen, die den Rechnungshof ermächtigen, eine Maßnahme bereits im frühen Stadium zu prüfen, d. h. wenn eine Entscheidung getroffen ist, aber noch keine Ausgaben getätigt wurden und ein möglicher Schaden noch vermieden werden kann?

2.2 Prüfungsnormen

- Wendet der Rechnungshof Prüfungsnormen an, die klar vorgeben, wie die Prüfungstätigkeit durchzuführen ist?
- Stehen diese Normen im Einklang mit den Prüfungsaufgaben, den INTOSAI-Normen (ISSAIs) und anderen Leitlinien?
- Wenn ja, wie stellt die ORKB sicher, dass diese Normen angewandt werden?
- Sofern internationale/externe Normen angewendet werden – ist die Entscheidung, im Einzelfall davon abzuweichen, jeweils zu begründen?
- Führt die ORKB Prüfungen gemäß eigener Normen und Leitlinien durch?
- Stellt die ORKB eine regelmäßige Aktualisierung der Normen sicher?
- Sind die Normen und Leitlinien für das gesamte Personal leicht zugänglich (z. B. in Bibliotheken, in elektronischer Form oder über das Internet)?
- Gibt es ein Verfahren, um zu überprüfen, dass dem Prüfungspersonal die Normen bekannt sind?
- Werden die Prüfungsnormen bekannt gemacht und verbreitet?
- Ist die Gültigkeit der Normen klar geregelt und ist das Personal der ORKB verpflichtet, diese bei ihrer Prüfungstätigkeit zu beachten?
- Inwieweit ist Prüfungspersonal gehalten, sich mit den Prüfungsnormen vertraut zu machen und diese anzuwenden?
- Hat der Rechnungshof in einem ersten Schritt Entscheidungen über angemessene Normen und das für seine Produkte erforderliche Qualitätsniveau getroffen und dann umfassende Verfahren eingeführt, mittels derer die Erreichung des geforderten Qualitätsniveaus sichergestellt wird?
- Wird die ORKB bei der Festlegung von nationalen Normen für die staatliche Rechnungslegung und Finanzkontrolle beteiligt?
- Falls nein, ist das Verhältnis zwischen Rechnungshof und der dafür zuständigen Stelle definiert?
- Wird die ORKB bei der Gesetzgebung zu Prüfungsverfahren beteiligt?

2.3 Qualitätsmanagement

- Sehen die Prüfungsnormen Prüfungen des Qualitätsmanagements vor?
- Sind Systeme und Verfahren eingerichtet zur
 - Überprüfung inwieweit die umfassenden Qualitätssicherungsverfahren greifen;
 - Gewährleistung der Qualität des Prüfungsberichts;
 - Sicherstellung von Verbesserungen und Vermeidung der Wiederholung von Mängeln;
 - Gewährleistung eines guten Kommunikationsflusses;
 - Sicherstellung eines Verfahrens zur Rückmeldung bzw. zum Feedback;
 - Umsetzung der Grundsätze von ISSAI 40?

- Hat die ORKB eigene Qualitätssicherungsregeln für die Prüfungsplanung und -durchführung sowie die Berichterstattung getroffen?
- Können Prüfungen von qualifiziertem Prüfungspersonal, das an den betreffenden Prüfungen nicht mitgewirkt hat, gründlich überprüft werden und wird von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht?
- Ist gewährleistet, dass ein/e Prüfer/in die Prüfung durchführt und ein/e Zweite/r sie anordnet?
- Gibt es Verfahren zur Gewinnung allgemeiner Erkenntnisse aus diesen Qualitätsprüfungen und zu deren interner Bekanntmachung und Verbreitung?
- Verfügt die ORKB über ein Qualitätssicherungshandbuch, welches den internationalen Normen entspricht?
- Legt dieses Handbuch die Ziele und Erfordernisse hinsichtlich der Prüfungsqualität fest?
- Beschreibt es die Zuständigkeiten, Verfahren, Methoden sowie Mittel zur Messung der Qualität der Wirtschaftlichkeitsprüfungen?
- Verfügt die ORKB über einen ausführlichen Prüfungsplan mit Hinweisen zur Art der Durchführung?
- Berichtet jedes Prüfungsteam regelmäßig über den Prüfungsfortschritt, die Einhaltung der Planung und der Qualitätssicherungsvorgaben?

2.4 Interne / externe Überprüfung

- Verfügt die ORKB über eine eigene Innenrevision mit umfangreichen Befugnissen zur Unterstützung bei der wirksamen Aufgabenerfüllung und der Qualitätssicherung der Aufgabenerfüllung?
- Berichtet die Innenrevision direkt an den Leiter der ORKB?
- Wird durch ein entsprechendes Verfahren sichergestellt, dass die Empfehlungen der Innenrevision, nachdem der Rechnungshof diese angenommen hat, umgesetzt werden?
- Hat die ORKB wirksame Mechanismen der internen Kontrolle eingerichtet zur Risikominimierung und Gewährleistung, dass das Prüfungsmandat in der Regel gemäß der internen Zielvorgaben, Strategie und Leistungskriterien erfüllt werden kann (siehe auch 3.2.3 Sparsamkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit)?
- Befragt die ORKB die geprüften Stellen hinsichtlich der Qualität ihrer Prüfungsberichte?
- Gibt es zur Wahrnehmung dieser Aufgaben ein für die Qualitätssicherung zuständiges Prüferteam?
- Evaluiert der Rechnungshof seine Arbeitsmethoden regelmäßig durch Selbsteinschätzungen, um die Aufgabenerfüllung kontinuierlich zu verbessern?
- Unterzieht sich der Rechnungshof einer regelmäßigen externen Evaluierung, z.B. einem Peer Review, um seine Arbeit stetig zu verbessern?

2.5 Verhältnis zu anderen staatlichen Stellen

- Ist das Verhältnis zwischen ORKB und Parlament sowie Regierung entsprechend den nationalen Rahmenbedingungen und Erfordernissen und unter Beachtung des Grundsatzes der Unabhängigkeit klar definiert?

2.6 Berufsgeheimnis

- Gibt es klare Normen, die gewährleisten, dass Informationen mit der gebotenen Vertraulichkeit behandelt werden?
- Wird gewährleistet, dass vertrauliche Informationen nur an den Adressaten und nicht an Dritte weitergegeben werden?
- Ist die Unterrichtung des Prüfungspersonals über diese Normen und deren entsprechende Anwendung sichergestellt?

3 Strukturelle Aspekte

3.1 Formale Regeln

3.1.1 Organisation und Zuständigkeitsverteilung

- Verfügt die ORKB über eine Organisationsstruktur, die eine sparsame, wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung ermöglicht?
- Sind die Zuständigkeiten klar und für das gesamte Personal transparent geregelt und werden Überschneidungen vermieden?
- Wird gleichzeitig sichergestellt, dass alle Aufgaben erfüllt werden?
- Gibt es ein wirksames internes Berichts- und Kommunikationssystem?
- Wird Qualitätskontrolle und -sicherung innerhalb der gesamten ORKB gewährleistet?
- Befürwortet und gewährleistet die Leitung der ORKB die Durchführung einer Qualitätskontrolle?

3.1.2 Änderungen der Prüfungsaufgaben

- Ist die ORKB dazu in der Lage bzw. flexibel genug, um auf Änderungen der Prüfungsaufgaben zeitnah zu reagieren, soweit der rechtliche Rahmen dies zulässt?

3.2 Funktionsbereiche

3.2.1 Das Prüfungsverfahren – Struktur und Dokumentation

- Ist das gesamte Prüfungsverfahren klar strukturiert und sind die Rollen der Beteiligten eindeutig und transparent definiert?
- Besteht ein Verfahren zur Klärung von Meinungsverschiedenheiten?

- Wird das Prüfungsverfahren ausreichend und kontinuierlich dokumentiert?
- Verfügt die ORKB über die entsprechenden Befugnisse, alle für die Aufgabenerfüllung wesentlichen Aspekte zu bewerten und entsprechende Entscheidungen zu treffen?

3.2.2 Technische und administrative Erfordernisse

- Verfügt die ORKB über die zur Aufgabenerfüllung notwendige technische Ausstattung und Kommunikationsmittel?
- Ist die IT-Ausstattung angemessen?
- Fördert der Rechnungshof die Nutzung und Weiterentwicklung der Informationstechnik, einschließlich der IT-gestützten Prüfungsmethoden?
- Wurden zur IT-gestützten Prüfung entsprechende Fortbildungen durchgeführt?
- Gibt es zu diesem Thema ein Prüfungshandbuch?
- Falls ja, umfasst dieses eine (elektronische) Archivierung einschließlich Internet/Intranet?
- Bestehen bei der ORKB Organisationseinheiten, die die Prüfungstätigkeit durch die Wahrnehmung von Sekretariatsaufgaben, Hilfe beim Umgang mit IT und Wahrnehmung von Publikationsaufgaben unterstützen?

3.2.3 Sparsamkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit

- Bestehen Regelungen (z. B. im Hinblick auf finanzielle, personelle, logistische Bestimmungen), die die sparsame, wirtschaftliche und wirksame Aufgabenerfüllung sicherstellen?
- Verfügt der Rechnungshof über Bewertungsmaßstäbe zur Überwachung seiner Leistung und werden festgestellte Mängel abgestellt?
- Werden Leistungsmängel der ORKB der Leitung gemeldet und konsequente Abhilfemaßnahmen ergriffen?

3.2.4 Personalwirtschaft

3.2.4.1 Allgemeine Strategie

- Hat der Rechnungshof eine klare Strategie ausgearbeitet, die eine angemessene quantitative und qualitative Personalausstattung für die Wahrnehmung seiner Aufgaben gewährleistet (Personalbestandsplanung)?
- Gibt es klare Richtlinien für Bereiche wie Fortbildung, Personalbeurteilung, Besoldung bzw. Vergütung, Interessenkonfliktlösung und Personalversetzung?
- Wird ermittelt, ob das Personal die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zur Aufgabenerfüllung besitzt?
- Wird darauf geachtet, dass Fachwissen und Fertigkeiten erhalten bleiben, wenn Personal aus dem Dienst ausscheidet?

- Wird nicht nur auf Fachwissen, sondern auch auf persönliche/soziale Kompetenz Wert gelegt?

3.2.4.2 Personalgewinnungsverfahren

- Gibt es ein festgelegtes Verfahren für die Personalgewinnung und -auswahl?
- Bemüht sich die ORKB um die Gewinnung von qualifiziertem Personal und wird die Personalbedarfsplanung auf künftige Aufgaben ausgerichtet?
- Ist das Personalgewinnungsverfahren gesondert von der allgemeinen Strategie geregelt?
- Sind Fortbildungsziele und -maßnahmen darin vorgesehen oder werden diese in einem gesonderten Dokument festgelegt?
- Bemüht sich der Rechnungshof um die Gewinnung von Personal mit Fachkenntnissen wie beispielsweise Ingenieure, Architekten oder IT-Spezialisten?
- Wendet der Rechnungshof geeignete Verfahren zur Personalgewinnung (z. B. Assessment Center) an und ist er unabhängig bei der Personalgewinnung?
- Erfolgt eine öffentliche Ausschreibung vakanter Stellen zur Schaffung von Transparenz und Chancengleichheit bei der Personalgewinnung?
- Wird bei der Personalgewinnung in angemessenem Umfang Berufsausbildung und -erfahrung berücksichtigt?

3.2.4.3 Einführungsfortbildung

- Erhält neues Personal der ORKB eine Einführungsfortbildung zu Themen wie Organisationsstruktur, interne und externe Arbeitsbeziehungen, ethische Normen und Leistungsvorgaben?
- Ist im Rahmen der Einführung von neuem Personal eine Probezeit und der Erwerb praktischer Prüfungserfahrungen vorgesehen?
- Stellt die ORKB vorzugsweise erfahrenes Personal ein oder nimmt sie die Schulung neuer Mitarbeiter selbst vor?

3.2.4.4 Vermittlung von Fachkenntnissen und Fertigkeiten

- Werden Fortbildungsmaßnahmen zum Erwerb von Fachkenntnissen und Fertigkeiten angeboten, die für die Prüfungsplanung, -durchführung und Berichterstattung (Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen, testatorientierte und Wirtschaftlichkeitsprüfungen) benötigt werden und erfüllen die entsprechenden Fortbildungsveranstaltungen das Wirtschaftlichkeitsgebot sowie hohe Qualitätsanforderungen?
- Gibt es einen technischen Assistenzdienst, der fachliche Dokumente aktualisiert und Unterstützung leistet?
- Werden Prüfer und Prüferinnen mit einschlägigem Fachwissen als Multiplikatoren für Fortbildungszwecke eingesetzt?

- Wird der Fortbildungsbedarf der Mitarbeiter ausgewertet?
- Hat das Prüfungspersonal die Möglichkeit auf Fortbildungsveranstaltungen im In- oder Ausland hinzuweisen?

3.2.4.5 Führungskräftefortbildung

- Wird für die Leiter von Prüfungsteams eine Führungskräftefortbildung angeboten?
- Wird so sichergestellt, dass das beim Aufstieg in leitende Positionen innerhalb des Rechnungshofes erforderliche Fachwissen vorhanden ist, z. B. im Hinblick auf operative und strategische Planung, Zeit- und Kostenmanagement, Ergebnisanalyse, Kommunikation, Präsentation und Sozialkompetenz?
- Gibt es eine Strategie, um potentielle Führungskräfte zu ermitteln und entsprechend fortzubilden?

3.2.4.6 Fachliche Weiterbildung

- Wird gewährleistet, dass das Prüfungspersonal regelmäßig Fortbildungsangebote wahrnimmt, um ihre fachlichen Kenntnisse und Fertigkeiten aufzufrischen bzw. diese kontinuierlich zu erweitern?
- Ist der Rechnungshof den Grundsatz des lebenslangen Lernens verpflichtet?
- Besteht ein nach Wochen und Monaten aufgegliedertes Fortbildungsprogramm mit Fortbildungszielen für ein Jahr oder einen längeren Zeitraum?
- Wird sichergestellt, dass das gesamte Personal an Fortbildungsmaßnahmen teilnimmt?
- Wird die Teilnahme an externen Schulungsveranstaltungen, Praktika, Abordnungen oder gemeinsamen Prüfungen mit anderen Rechnungshöfen zur Erweiterung der Fachkenntnisse ermöglicht, damit die vielfältigen Prüfungsaufgaben sachgerecht erfüllt werden können?
- Ist das Personal ausreichend motiviert, seine Fachkenntnisse zu vertiefen?

3.2.4.7 Leistungsbeurteilung

- Finden regelmäßig Leistungsbeurteilungen statt?
- Sind die Beurteilungskriterien allgemein bekannt?
- Wird die Beurteilung objektiv durchgeführt?
- Sind die Ziele der Beurteilung und die Verwendung von deren Ergebnissen definiert?

3.2.4.8 Feedback durch das Personal

- Gewährleistet der Rechnungshof eine gleiche und faire Behandlung des Personals und erhält dazu Rückmeldungen?
- Kann das Personal sich dazu vertraulich äußern und werden die gemachten Vorschläge berücksichtigt?

4 Prüfungsansatz

Prüfungsansätze unterscheiden sich je nach Mandat der ORKB. Im Folgenden sind zunächst Fragen aufgeführt, die für alle Rechnungshofmodelle und Mandate gelten. Anschließend wird eine Auswahl an Fragen vorgegeben, die speziell auf bestimmte Prüfungsarten zugeschnitten sind und nur gestellt werden, wenn die entsprechende Prüfung im Mandat der ORKB vorgesehen ist.

4.1 Auswahl der Prüfungsthemen

4.1.1 Allgemeine Strategie

Die allgemeine Strategie ist ggf. differenziert nach obligatorischen testatsorientierten Prüfungen, die alle zu prüfenden Stellen abdecken müssen, und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, bei denen die Auswahl im Ermessen des einzelnen Rechnungshofs liegt.

- Wird bei der Entscheidung über Prüfungsstoff und Prüfungszeitpunkt Folgendes berücksichtigt:
 - Risikoabschätzung, Bedeutung, Sensibilität und Erheblichkeit der Prüfungsgegenstände sowie Nutzen der betreffenden Prüfungen;
 - Bedarf an finanziellen und personellen Mitteln für die Durchführung der einzelnen Prüfungen sowie Verfügbarkeit von Prüfungspersonal mit den erforderlichen Kenntnissen und Fähigkeiten unter Berücksichtigung von Größe und Umfang der zu prüfenden Stelle;
 - bester Zeitpunkt für die Erlangung von nutzbringenden Prüfungserkenntnissen unter Berücksichtigung gesetzlicher Terminvorgaben;
 - mögliche Notwendigkeit, als Reaktion auf geänderte Umstände die Prüfungsprioritäten neu zu setzen;
 - möglicher Einfluss der Innenrevision sowie anderer Prüfungsorgane, die dieselben Stellen prüfen, auf die Auswahl der Prüfungsthemen und die Terminierung der Prüfungen.

4.1.2 Priorisierung von Prüfungsaufgaben

- Werden bei der Entscheidung über die Aufnahme bestimmter Prüfungsaufgaben in die Prüfungsplanung prüfungsfreie Räume möglichst vermieden?
- Werden entsprechende Kriterien zur Priorisierung der Prüfungsaufgaben angewandt?
- Wie werden unter Berücksichtigung ggf. bestehender gesetzlicher Prüfungspflichten im Rahmen des geltenden Mandats die Prioritäten zwischen verschiedenen Prüfungsgegenständen gesetzt?
- Gibt es Indikatoren zur schnellen und verlässlichen Bestimmung des finanziellen Gewichts, der Prüfungserheblichkeit und des Prüfungsrisikos?

- Kann die ORKB nach eigenem Ermessen Stichprobenverfahren anwenden?
- Kann die ORKB bestimmte Rechnungen ungeprüft lassen?

4.1.3 Auswahl der zu prüfenden Stellen

- Werden die zu prüfenden Stellen mit dem Ziel ausgewählt, Erkenntnisse zu gewinnen, die einen Überblick über das der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofs unterliegende Verwaltungshandeln geben?
- Sammelt der Rechnungshof Informationen über die geprüften Stellen und nutzt er diese zum Erkennen prüfungsbedürftiger Bereiche?

4.1.4 Wirtschaftlichkeit

Das Kostenbewusstsein erfordert ggf., dass Prüfungen Vorrang erhalten, von denen aufgrund früherer Erfahrungen gewichtige Erkenntnisse zu erwarten sind.

- Werden hierbei auch neue Prüfungsbereiche ausreichend berücksichtigt?
- Bestehen entsprechende Regelungen?

4.2 Prüfungsplanung

4.2.1 Mitteleinsatz

- Werden die für die Prüfungen zur Verfügung stehenden Mittel richtig eingesetzt?
- Werden diese Mittel sachgerecht zugewiesen?
- Werden die Prüfungen termingerecht durchgeführt?
- Werden Erkenntnisse aus früheren Prüfungen oder Benchmarks zur Abschätzung des Mittel- und Zeitaufwandes für Prüfungen herangezogen?
- Gibt es Vorkehrungen, um eventuelle Verzögerungen gering zu halten? Diese können beispielsweise auftreten durch den Ausfall des Prüfungspersonals wegen Urlaub oder Krankheit oder falls dieses kurzfristig andere Aufgaben zugewiesen bekommt.
- Wird der Bedarf an finanziellen und personellen Mitteln für einzelne Prüfungen entsprechend berücksichtigt, insbesondere:
 - die Anzahl der für die Prüfung zur Verfügung stehenden Mitarbeiter und die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten;
 - der Zeit-, Finanz- und sonstige Bedarf, z. B. – soweit erforderlich – an Leistungen externer Sachverständiger; sowie
 - mögliche Prüfungsrisiken.

4.2.2 Angemessenheit

- Erfolgt vor der Durchführung einer Prüfung eine Einarbeitung in die Rahmenbedingungen, Mechanismen der Rechenschaftslegung und der wesentlichen Managementsysteme der geprüften Stelle?

- Wird gewährleistet, dass die für die Prüfung vorgesehenen Fragen und Methoden hohen Qualitätsanforderungen genügen?
- Sind Kontrollprüfungen vorgesehen, um festzustellen, inwieweit frühere Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen umgesetzt wurden?
- Werden die Prüfungen gemäß geltender Normen durchgeführt?
- Werden bei der Prüfung die zentralen Elemente des internen Kontrollsystems untersucht?

4.3 Prüfungsdurchführung

4.3.1 Prüfungspersonal

Besteht eine Regelung um zu gewährleisten, dass

- alle an der Prüfung Beteiligten das Prüfungskonzept insgesamt und die von ihnen einzeln wahrzunehmenden Aufgaben verstehen;
- alle an der Prüfung Beteiligten die Kenntnisse und Fertigkeiten zur Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben haben; sowie
- kein Interessenkonflikt oder andere Umstände vorliegen, die eine an der Prüfung beteiligte Person an einer sachgerechten und objektiven Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben hindern könnten?
- Wird entsprechend dokumentiert, dass keine Interessenkonflikte vorliegen?
- Konnten vor Annahme des Prüfungsplans die Beteiligten ihre Meinung zu den ihnen übertragenen Aufgaben äußern, und waren sie an der Ausarbeitung des Plans beteiligt?

4.3.2 Dokumentation und Verfahren

- Werden die Prüfungen angemessen und transparent dokumentiert? Gilt das auch für das interne Entscheidungsverfahren?
- Werden die Prüfungsunterlagen ordnungsgemäß registriert, um deren Auffinden zu erleichtern?
- Werden die Unterlagen, ob in Papierform oder elektronisch, sicher aufbewahrt?
- Wird Folgendes sichergestellt:
 - die Dokumentation der Prüfung wird ordnungsgemäß aufbewahrt, beschreibt zutreffend die Prüfung und deren Ergebnisse, ist registriert und lässt sich leicht dem Arbeitsplan und dem Prüfungsvorhaben zuordnen;
 - das Prüfungskonzept enthält Angaben zum schnellen Rückgriff auf die Arbeitspapiere;
 - bei IT-gestützter Prüfung: Aufbereitung der Prüfungsnachweise in Papierform;
 - Prüfungsnachweise sind ausreichend und geeignet;
 - Verfahrensregeln für die Erhebung der Sachverhalte werden richtig befolgt;

- es bestehen Sicherheitseinstufungen, um den Zugang zu Prüfungsnachweisen zu regeln;
- sofern der geplante Prüfungsansatz unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Erhebungen nicht mehr geeignet ist, werden entsprechende Änderungen vorgenommen;
- die internen Kontrollsysteme der geprüften Stelle werden dokumentiert, evaluiert und getestet;
- Kontrollmechanismen im IT-Bereich werden angemessen berücksichtigt;
- geeignete Verfahren der Stichprobennahme, Analyse, Datenerhebung und Auswertung von Informationen werden im erforderlichen Umfang angewandt;
- Arbeitspapiere enthalten maßgebliche, zuverlässige und ausreichende Nachweise zur Stützung aller Feststellungen, Testate, Schlussfolgerungen und Empfehlungen;
- die Prüfung wird so dokumentiert, dass unabhängige Dritte Prüfungsinhalt, -art, -ablauf und -umfang nachvollziehen können;
- eine Checkliste wird erarbeitet, um die durchgeführten Prüfungshandlungen ordnungsgemäß zu dokumentieren.

4.3.3 Überprüfung vor Beginn der örtlichen Erhebungen

- Wird vor Beginn der örtlichen Erhebungen das Prüfungskonzept überprüft, um seine Praxistauglichkeit sicherzustellen?
- Wird diese Überprüfung unter Beteiligung des gesamten Prüfungsteams vorgenommen, damit jeder sich mit dem Prüfungskonzept insgesamt und seiner eigenen Aufgabe bei der Prüfung vertraut machen kann und um dem beteiligten Prüfungspersonal die Möglichkeit zu geben, eigene Überlegungen einzubringen?
- Wird das Prüfungspersonal dazu angehalten, etwaige Mängel im Prüfungskonzept und bei der Qualitätssicherung aufzuzeigen?
- Werden Prüfungsumfang und Prüfungskonzept bei Auftreten bedeutender, nicht vorhergesehener Probleme entsprechend angepasst?
- Werden diese Änderungen der zuständigen Führungskraft zur Zustimmung vorgelegt?
- Beschließt die ORKB Fachnormen und setzt diese um, verbessert sie die Methoden und Techniken für die Prävention und Aufdeckung von Korruption sowie die Kommunikations- und Berichterstattungsverfahren und fördert sie die Herausgabe und Verwendung von Richtlinien und Leitfäden?

4.3.4 Fortlaufende Dokumentation

- Wird die Erledigung einzelner Aufgaben im Rahmen des Prüfungskonzepts dokumentiert, überprüft, belegt und vom jeweils unmittelbaren Vorgesetzten gebilligt?
- Werden Arbeitspapiere systematisch gesammelt, durchgesehen und aufbewahrt?
- Werden Änderungen des gebilligten Prüfungskonzepts dokumentiert und begründet,

insbesondere dann, wenn sie zu umfangreichen Änderungen der Prüfungsmethodik, des Prüfungsplans oder des Einsatzes sonstiger für die Prüfung benötigter Mittel führen?

- Werden diese Änderungen von der Person überprüft und genehmigt, die ggf. das ursprüngliche Prüfungskonzept gebilligt hat?

4.3.5 Überwachung der Prüfung

- Sieht die Organisationsstruktur eine Aufsichtseinheit vor oder wird diese Funktion von einem Mitglied des Prüfungsteams wahrgenommen?
- Wer nimmt sonst die Aufsichtsfunktion wahr?
- Überwacht die Prüfungsleitung das Prüfungsteam, um sicherzustellen, dass die Prüfungsaufgaben angemessen erfüllt werden?

4.3.6 Überprüfung nach Abschluss der Prüfung

- Überprüft die Prüfungsleitung bzw. deren Vorgesetzte alle Prüfungshandlungen und -ergebnisse sowie Arbeitspapiere im Hinblick auf notwendige Änderungen und Verbesserungen bei künftigen Prüfungen und wird dies dokumentiert?
- Untersucht das zuständige Prüfungspersonal bzw. das Prüfungsteam die Gründe für die festgestellten Mängel und deren Auswirkungen?

4.3.7 Hinzuziehung von externen Sachverständigen

- Schaltet die ORKB externe Sachverständige ein, sofern bei der Prüfung unerwartete Probleme oder fachliche Fragen auftreten, zu deren Lösung Kenntnisse und Fähigkeiten erforderlich sind, die im Prüfungsteam nicht vorhanden sind?
- Wird sichergestellt, dass die durch externe Sachverständige geleistete Arbeit sachgerecht dokumentiert und beurteilt wird?
- Wird ein Glossar erstellt, um sicherzustellen, dass die von den externen Sachverständigen verwendeten Fachbegriffe richtig verstanden werden?

4.4 Berichterstattung über die Prüfung

4.4.1 Methodik

- Werden Sachverhaltsdarstellungen angemessen analysiert und entsprechende Schlussfolgerungen gezogen?
- Werden alle Prüfungsfeststellungen hinsichtlich ihrer Erheblichkeit, Rechtmäßigkeit und sachlichen Richtigkeit bewertet und alle erheblichen Feststellungen berücksichtigt?
- Werden die erhobenen Sachverhalte angemessen dargestellt?
- Werden die Quellen von Sachverhaltsfeststellungen, Zahlenangaben und Zitaten genannt?

- Werden nach der Prüfung eingetretene relevante, maßgebliche Vorkommnisse berücksichtigt, sofern das Prüfungspersonal davon Kenntnis erlangt und dies dokumentiert hat?
- Sind alle Schlussfolgerungen und Testate durch Dokumente belegt?
- Besteht ein klar erkennbarer Prüfpfad zum Nachvollzug der einzelnen Prüfungsphasen der durch das Prüfungsteam erarbeiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen?
- Enthalten alle Belegdokumente Verweise auf die betreffenden Arbeitspapiere?
- Ist der Prüfungsbericht klar, zeitnah, treffend, prägnant und objektiv?
- Ist er der geprüften Stelle und den anderen interessierten Stellen bekannt und sind sie mit den Inhalten vertraut?
- Stützen sich alle Prüfungsfeststellungen und -schlussfolgerungen auf zutreffende, zuverlässige und präzise Prüfungsnachweise in den Arbeitsunterlagen?
- Werden die Empfehlungen von den Rechnungshöfen im Einklang mit Good Practice Normen erarbeitet?
- Enthält der Bericht auch ausdrücklich positive Schlussfolgerungen soweit gerechtfertigt und nennt er von der ORKB zu treffende Abhilfemaßnahmen bzw. zu verhängende Sanktionen?
- Wird sichergestellt, dass positive Schlussfolgerungen ausreichend belegt sind?
- Werden festgesetzte Termine eingehalten?
- Wird bei schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten und Betrugsfällen, die im Zuge der Prüfung aufgedeckt wurden, entsprechend den einschlägigen Verfahrensregeln vorgegangen?
- Wird bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen in den Berichten die Methodik vollständig und gut beschrieben, um die Transparenz und Glaubwürdigkeit der Feststellungen zu erhöhen?

4.4.2 Internes Verfahren

- Wer ist an der Erstellung des Prüfungsberichts beteiligt?
- Wird gewährleistet, dass der Bericht mit den Prüfungsfeststellungen übereinstimmt?
- Wird von erfahrenem Prüfungspersonal, einem Gremium und/oder dem Vertreter des Staatsinteresses beim Rechnungshof, die jeweils unabhängig vom Prüfungsteam sind, überprüft, dass der Bericht zutreffend, schlüssig, angemessen, gut verständlich usw. ist.
- Wird diese Überprüfung ggf. durch weitere zeitgleiche oder aufeinanderfolgende Überprüfungen durch übergeordnete Stellen oder andere Organisationseinheiten innerhalb der ORKB ergänzt, insbesondere, wenn der Berichtsgegenstand sensibel oder das Material sehr komplex oder fachspezifisch ist? Eine solche Überprüfung durch eine Organisationseinheit mit Querschnittsaufgaben wird empfohlen, um insbesondere bei rechtlichen Fragen zu vermeiden, dass später vonseiten der ORKB uneinheitliche Stellungnahmen verschiedener Organisationseinheiten abgegeben werden.

- Gibt es eine klare gesetzliche Bestimmung und interne Vorgaben dazu, wer zur Billigung und Abgabe des Prüfungsberichts befugt ist (Prüfungspersonal, Gremium, sonstige)?

4.4.3 Meinungsverschiedenheiten / Strittige Sachverhalte

- Wird der Entwurf des Prüfungsberichts nach interner Überprüfung der geprüften Stelle zur Kenntnis- und Stellungnahme innerhalb einer vorgegebenen Frist zugeleitet?
- Inwieweit werden die Stellungnahmen der geprüften Stelle berücksichtigt?
- Werden diese Stellungnahmen im Bericht veröffentlicht?
- Wie werden strittige Sachverhalte gelöst?
- Werden alle erheblichen strittigen Sachverhaltsfeststellungen im Bericht gewürdigt und wird dazu ausgeführt, warum ggf. die Darstellung der geprüften Stelle zurückgewiesen oder in den Schlussfolgerungen des Berichts nicht berücksichtigt wurde?

4.4.4 Anzeige von Straftaten

- Steht die Anzeige von Straftaten im Einklang mit dem Prüfungsmandat und geltendem Recht?
- Sieht das Prüfungsverfahren vor bzw. wird sichergestellt, dass Straftaten wie Untreue, Betrug oder Vertragsverletzung unverzüglich den Strafverfolgungsbehörden angezeigt werden?

4.5 Weiterverfolgung und weitere Behandlung der Prüfungsfeststellungen

4.5.1 Überwachung der Prüfungswirksamkeit

- Werden Kontrollprüfungen durchgeführt?
- Wird die rechtzeitige Umsetzung der Prüfungsempfehlungen angemessen und ausreichend überwacht?
- Ist ein fester Zeitraum zwischen Prüfungsabschluss und Nachkontrolle der Umsetzung der Prüfungsempfehlungen vorgegeben?
- Erfolgen Kontrollprüfungen nach bestimmten Methoden und gibt es Vorgaben zu deren Zeitpunkt?
- Werden diese von der ORKB befolgt?
- Falls die Empfehlungen nicht oder nicht rechtzeitig umgesetzt werden – stellt der Rechnungshof dann sicher, dass dies von der geprüften Stelle dokumentiert und begründet wird?

4.5.2 Wirksamkeit von Wirtschaftlichkeitsprüfungen

- Bewertet der Rechnungshof die Auswirkungen seiner Prüfungen auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der geprüften Stelle?
- Werden dabei die Ansichten sonstiger interessierter Stellen berücksichtigt?

- Gibt es Indikatoren zur Messung der Prüfungswirksamkeit?
- Führen umgesetzte Empfehlungen zu einer verbesserten Aufgabenerfüllung?

4.5.3 Wahrnehmung des Rechnungshofes in der Öffentlichkeit

- Gibt es Indikatoren dafür, wie der Rechnungshof, seine Funktion und Aufgabenerfüllung sowie die fachliche Kompetenz wahrgenommen werden?
- Genießt die ORKB aufgrund ihrer geleisteten Arbeit ein hohes Ansehen?
- Wird der Rechnungshof als unabhängige und fachlich kompetente Institution angesehen? Erkennen sowohl die Öffentlichkeit im Allgemeinen als auch die interessierten Stellen im Besonderen an, dass die Arbeit der ORKB zu einer Verbesserung des Verwaltungshandelns beiträgt?
- Wird die Wahrnehmung des Rechnungshofes in der Öffentlichkeit evaluiert?
- Wie werden die Ergebnisse einer solchen Evaluierung genutzt?
- Welche Maßnahmen wurden erwogen, um die Wahrnehmung durch die interessierten Stellen zu verbessern?

4.5.4 Veröffentlichungen

- Wird bei der Berichterstattung auf die Verständlichkeit für die Berichtsempfänger und die breite Öffentlichkeit geachtet, sofern die ORKB befugt ist, ihre Arbeitsergebnisse zu veröffentlichen?
- Wie erfolgt die Verbreitung der Berichte?
- Ist die ORKB befugt, auch im Internet zu veröffentlichen?
- Wie ist das Verhältnis zwischen Rechnungshof und Medien?

4.5.5 Steuerung des institutionellen Risikos

- Wie wird in Fällen vorgegangen, in denen ein Scheitern der Prüfungen möglich ist, d. h. bei komplexen Prüfungen möglicherweise von in der öffentlichen Aufmerksamkeit stehenden und/oder politisch sensiblen Sachverhalten, die ggf. die Glaubwürdigkeit der ORKB beeinträchtigen können?
- Verfügt die ORKB über ein festgelegtes Verfahren zur Bewertung und Steuerung dieser institutionellen Risiken, bei dem Faktoren wie die Komplexität der Prüfung, deren Kosten, das Ausmaß möglicher Kontroversen über die geprüften Themen und die Wahrscheinlichkeit der Kooperation oder des Widerstandes der geprüften Stelle in Betracht gezogen werden?

4.5.6 Pflege der Außenbeziehungen

Widmet sich der Rechnungshof der Stärkung der Beziehungen

- zum Parlament und dessen Ausschüssen;
- zum Finanzministerium zwecks Erreichung von Verbesserungen bei der staatlichen Rechnungslegung und der internen Kontrolle;
- zu den Fachministerien und Behörden, damit die Prüfer ihre Arbeit wirksam ohne

Störungen oder Behinderungen durchführen können;

- zu den Medien, um zu gewährleisten, dass der Öffentlichkeit alle wichtigen Produkte des Rechnungshofs und die daraufhin ergriffenen (oder nicht ergriffenen) Maßnahmen bekannt sind;
- zu privaten Wirtschaftsprüfern und den einschlägigen Berufsverbänden in Form eines für beide Seiten gewinnbringenden Erfahrungsaustausches;
- zur Wissenschaft, um bei Bedarf auf diese Quelle von Fachwissen zurückgreifen und gut ausgebildete Akademiker als Personal gewinnen zu können; sowie
- zur internationalen Gemeinschaft der Rechnungshöfe einschließlich bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit, zur Förderung des Benchmarkings, zum Austausch von Wissen und Erfahrungen, u. a. hinsichtlich einschlägiger Verfahren und deren Optimierung.

Anhang 1: Glossar

Bezeichnungen Peer Review	Definitionen
gegenseitiges Peer Review	<p>Führt eine ORKB bei einer Partner-ORKB ein Peer Review durch und unterzieht sich erstere im Gegenzug einem Peer Review durch die zunächst überprüfte Partner-ORKB, so bezeichnet man dies als gegenseitiges Peer-Review- Verfahren.</p> <p>Quelle: INTOSAI Unterkomitee 3, Förderung von Best Practices und Qualitätssicherung durch freiwillige Peer Reviews</p>
geltender Rechtsrahmen	<p>Als Rechtsgrundlagen gelten Gesetze, Verordnungen, Verfügungen, Anweisungen, Rundschreiben oder andere Dokumente, die Rechtskraft haben.</p> <p>Quelle: IFAC http://ar.ifac.org/ComplianceAssessment/?MBID=SA1&Page[2]=Show#2</p>
Innenrevision (Interne Revisionsstelle bei GOV 9100)	<p>Dienststelle (oder Tätigkeit) innerhalb einer Organisation, die sich im Auftrag der Leitung mit Kontrollen und der Bewertung der Systeme und Verfahren der Organisation befasst, damit etwaiges betrügerisches, fehlerhaftes oder unwirtschaftliches Handeln weit möglichst verringert wird. Die Innenrevision muss innerhalb der Organisation unabhängig sein und der Leitung unmittelbar Bericht erstatten.</p> <p>Quelle: INTOSAI GOV 9100, Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor</p>
Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfung	<p>Die formale Beurteilung der finanziellen Rechenschaftspflicht verantwortlicher Stellen, einschließlich der Untersuchung und Bewertung von Rechnungsunterlagen sowie die Erteilung von Bestätigungsvermerken zu Rechnungsabschlüssen; die formale Beurteilung der finanziellen Rechenschaftspflicht der staatlichen Verwaltung als Ganzes; die Prüfung von Buchführungssystemen und -transaktionen, einschließlich der Bewertung der Einhaltung geltender Gesetze und Verordnungen; die Prüfung der internen Kontroll- und Innenrevisionsfunktionen; die Prüfung der Redlichkeit und Rechtschaffenheit von Verwaltungsentscheidungen, die innerhalb der geprüften Stelle getroffen wurden, und die Berichterstattung über jegliche weiteren Belange, die sich aus der Prüfung ergeben oder mit dieser in Zusammenhang stehen und die nach Ansicht der ORKB veröffentlicht werden sollten.</p> <p>Quelle: INTOSAI: Pflichten- und Verhaltenskodex und Richtlinien für die Finanzkontrolle</p>

Peer	<p>Die Peers sind kompetente, erfahrene und entscheidungsbefugte Fachleute in ihrer eigenen Organisation, deren Empfehlungen Verbindlichkeitscharakter haben. Die Peers kommen von verschiedenen ORKB, damit unterschiedliche Gesichtspunkte eingebracht werden können.</p> <p>Quelle: INTOSAI Unterkomitee 1 für den Ausbau von Sachkompetenzen, Ausbau der Sachkompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Ein Leitfaden</p>
Peer Review	<p>Peer Reviews sind systematische Prüfungen, mit denen ermittelt wird, inwieweit eine ORKB ihre Ziele erreicht und welche Standards sie sich dafür gesetzt hat. Peer Reviews können einen Teil der Tätigkeiten einer ORKB umfassen, beispielsweise ihre Ordnungsmäßigkeitsprüfungen, oder weiter reichen und ihren gesamten Aufgabenbereich einschließen, wie strategische Planung, Personalmanagement und interne und externe Kommunikation. Sie können bei der Feststellung von entwicklungsbedürftigen Bereichen eine nützliche Rolle spielen.</p> <p>Quelle: http://www.incosai2004.hu/nemet/doc/GE%20I%20Dp%200715.pdf</p>
Prüfungsrisiko	<p>Gegenteil der Prüfungssicherheit ist das Prüfungsrisiko. Dieses besteht darin, dass der Prüfer bezüglich der geprüften Rechnungsabschlüsse zu einer unrichtigen Würdigung kommt – d.h. der Prüfer versäumt es, hinsichtlich wesentlicher unrichtiger Angaben in den Rechnungsabschlüssen Vorbehalte zu formulieren.</p> <p>Quelle: Europäische Leitlinien für die Anwendung der INTOSAI Richtlinien</p>
Qualitätskontrolle	<p>Qualitätskontrolle ist ein Prozess, durch den eine ORKB sicher zu stellen versucht, dass alle Phasen einer Prüfung (Planung, Durchführung, Berichterstattung, Nachbereitung) in Übereinstimmung mit den Vorschriften, Methoden und Verfahren der ORKB umgesetzt werden. Ein Qualitätskontrollsystem soll gewährleisten, dass Prüfungen aktuell, umfassend, ausreichend dokumentiert und von qualifizierten Mitarbeitern durchgeführt und kontrolliert werden.</p> <p>Quelle: http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/3200504g.pdf</p>

Qualitätssicherung	<p>Qualitätssicherung ist ein Bewertungsverfahren, das die Funktionsweise des Qualitätskontrollsystems überprüft. Dabei handelt es sich um eine Revision abgeschlossener Prüfungen, die von Personen durchgeführt wird, die in die fragliche Prüfung nicht involviert waren. Qualitätssicherung erfordert natürlich die Untersuchung konkreter Prüfungen. Der Zweck einer solchen Überprüfung ist aber nicht, einzelne Prüfungen zu kritisieren. Es soll vielmehr festgestellt werden, welche Kontrollen bei diesen Prüfungen angewendet werden sollten, wie diese Kontrollen umgesetzt wurden, ob die Kontrollen lückenhaft waren und ob es sonstige Möglichkeiten zur Verbesserung des Qualitätskontrollsystems gibt.</p> <p>Quelle: http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/3200504g.pdf</p>
Stakeholder, Beteiligte(r)	<p>Beteiligte Stellen und Personengruppen wie die Aktieninhaber, die Mitarbeiter, die Kundschaft und die Lieferanten.</p> <p>Quelle: INTOSAI GOV 9100, Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor</p>
Unabhängigkeit	<p>Die Freiheit der ORKB, in allen die Prüfung betreffenden Angelegenheiten gemäß ihrem Prüfungsauftrag und frei von äußeren Einflüssen oder Behinderungen handeln zu können.</p> <p>Quelle: INTOSAI: Pflichten- und Verhaltenskodex und Richtlinien für die Finanzkontrolle</p>
Wirtschaftlichkeitsprüfung	<p>Eigentlich handelt es sich dabei um eine Wirtschaftlichkeitsprüfung im weiteren Sinn. Sie untersucht, ob die geprüfte Stelle bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ihre Ressourcen unter dem Aspekt der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit eingesetzt hat.</p> <p>Quelle: INTOSAI: Pflichten- und Verhaltenskodex und Richtlinien für die Finanzkontrolle</p>

Anhang 2: Feedback-Fragebogen

1. Peer-Review-Verfahren

Überprüfte ORKB:

Überprüfende ORKB:

2. Umfang des Peer Reviews:

3. Datum/Zeitraumen des Peer Reviews:

4. Wurde der Peer-Review-Leitfaden angewendet?

ja Falls ja, welche positiven/negativen Erfahrungen haben Sie gemacht? Bitte erläutern Sie:

nein Falls nein, geben Sie bitte die Gründe an:

5. Wurde die Peer-Review-Checkliste angewendet?

ja Falls ja, welche Erkenntnisse haben Sie daraus gewonnen? Bitte erläutern Sie:

nein Falls nein, geben Sie bitte die Gründe an:

6. Hätten Sie Änderungsvorschläge für den Leitfaden und die Checkliste?

ja nein

Falls ja, bitte geben Sie an, welche:

7. Beabsichtigen Sie, relevante Unterlagen (z. B. die Peer-Review-Vereinbarung bzw. das MoU oder den Bericht) für die INTOSAI-Materialsammlung zur Verfügung zu stellen?

ja nein

Falls nein, geben Sie bitte die Gründe an:

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen sowie alle weiteren Unterlagen, die Sie anderen ORKB zur Verfügung stellen möchten, an den Bundesrechnungshof (international@brh.bund.de). Vielen Dank für Ihre Unterstützung!