

GUID 1900

Peer-Review-Leitfaden



INTOSAI

INTOSAI Prinzipien sind durch die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, INTOSAI, als Teil der Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen. Weitere Informationen unter www.intosai.org.

Vorgänger Dokument von IFPP – dieses Dokument wurde vor der Gründung vom INTOSAI Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen (IFPP) 2016 entworfen. In diesem Sinne, können sich formelle Unterschiede zu den letzten INTOSAI Prüfungsrichtlinien ergeben.



INTOSAI



INTOSAI, 2019

- 1) 2010 als ISSAI 5600 – Peer Review Richtlinien und Anhang gebilligt
- 2) 2016 überarbeitet und unbenannt in Peer Review Guide
- 3) 2019 redaktionelle Änderungen durch die Einrichtung von Intosai Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen (IFPP) in GUID 1900 – Peer Review Leitfaden umbennant.

GUID 1900 ist in allen offiziellen INTOSAI Sprachen verfügbar: Arabisch, Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch.



INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	4
2. DEFINITION	7
3. KONZEPTION	9
4. PARTNER UND MITTELAUSSTATTUNG	16
5. GRUNDSATZVEREINBARUNG	20
6. PLANUNG	24
7. BEGUTACHTUNG VOR ORT	28
8. BERICHTERSTATTUNG	32
9. UMSETZUNG DER ERGEBNISSE UND NACHSCHAU	36
ANLAGE : THEMATISCHER FRAGENKATALOG FÜR PEER REVIEWS	38
EINLEITUNG	38
A. UNABHÄNGIGKEIT	40
B. PRÜFUNGSMANDAT, STRATEGIE UND PRÜFUNGSTÄTIGKEIT	43
C. PERSONALUND SACHMITTEL	47
D. KOMMUNIKATION UND EINBINDUNG VON INTERESSENTRÄGERN	50
E. ETHIK, TRANSPARENZ, RECHENSCHAFTSPFLICHT UND ORDNUNGSGEMÄSSE ABLAUFORGANISATION	52
F. PRÜFUNGSNORMEN, PRÜFUNGSMETHODIK UND QUALITÄTSKONTROLLE	55
G. PRÜFUNGSANSATZ	58

- 1) Der vorliegende INTOSAI GUID 1900¹ Peer-Review-Leitfaden dient als Nachschlagwerk und Orientierungshilfe für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) bei der Planung, Durchführung und Evaluierung von Peer-Review-Verfahren.
- 2) GUID 1900 ist Teil von INTOSAI Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen (IFPP). Die IFPP beinhaltet auch die Prinzipien (INTOSAI-P) und die Normen (ISSAIs).
- 3) Der Leitfaden wurde vom XX. INTOSAI Kongress (INCOSAI) 2010 in Johannesburg verabschiedet. Er wurde von Beginn an als lebendiges Dokument konzipiert, das regelmäßig überarbeitet und fortgeschrieben wird, so dass es jeweils stets die neuesten Entwicklungen und bewährte Verfahren aufzeigt.
- 4) Die Überarbeitung und Fortschreibung von GUID 1900 wurde dem Unterkomitee für Peer Reviews des INTOSAI-Komitees für den Ausbau von Sachkompetenzen übertragen. Mitglieder des Unterkomitees sind: Bangladesch (2. Vorsitzender), Deutschland, Estland, Europäischer Rechnungshof, Indonesien, Kroatien, Marokko, Schweden, Slowakei (Vorsitz), Ungarn, Vereinigte Staaten von Amerika.
- 5) Der überarbeitete Leitfaden stützt sich auf die Urfassung von ISSAI 5600 und greift insbesondere die dort aufgeführten Grundsätze und bewährte Verfahren auf. Seit der Erstfassung 2010 haben sich Inhalt und Aufbau des

1 Definitionen der im vorliegenden Leitfaden verwendeten Fachbezeichnungen sind unter <http://www.intosaiglossary.org.mx> nachzuschlagen.

Leitfadens erheblich geändert, um den Rückmeldungen und Anregungen aus der INTOSAI-Gemeinschaft Rechnung zu tragen.

- 6) 6. Darüber hinaus wurde die Peer-Review-Checkliste – die Anlage zur ursprünglichen ISSAI 5600 – erweitert und in Peer-Review-Fragenkatalog (engl. Abk. PRAQ) umbenannt. Der neue Anhang enthält eine aktualisierte Liste geeigneter Peer-Review-Themen, Beispielfragen sowie geltende Normen und Maßstäbe.
- 7) Aufgrund der großen Unterschiede bei Prüfungsmandat, Prüfungsumfeld und Prüfungstätigkeiten ist GUID 1900 nur als Richtschnur gedacht und deckt nicht erschöpfend alle denkbaren Konstellationen einer Peer Review ab. Ziel des Leitfadens ist daher – auf Seiten der begutachteten ORKB und des Peer-Review-Teams – ein gemeinsames Verständnis von Sinn und Zweck eines solchen Verfahrens zu schaffen sowie aufzuzeigen, welche Grundsätze angewandt werden und welche Möglichkeiten es eröffnet.
- 8) Es empfiehlt sich, GUID 1900 mit den sachlich passenden IFPP Verkündungen anzuwenden, insbesondere ISSAI 100 (Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle) und dabei auf die Verkündungen zu verweisen, die der Peer Review zugrunde gelegt werden.
- 9) GUID 1900 kann auch mit dem Regelwerk zur Leistungsmessung bei ORKB (PMF) zusammen angewendet werden. Entweder:
 - kann GUID 1900 ergänzend herangezogen werden bei PMF-Begutachtungen oder
 - das PMF kann ergänzend als Anregung und/oder Gliederungsvorlage für Peer-Review-Themen genutzt werden.
- 10) Dieser Leitfaden ist inhaltlich abgestimmt auf andere IFPP Verkündungen (insbesondere INTOSAI- P 12 – Wert und Nutzen von ORKB – Bewirkung einer Veränderung im Leben der Bürgerinnen und Bürger, ISSAI 130 – Verhaltenskodex, ISSAI 140 – Qualitätskontrolle für ORKB, ISSAI 100 – Wesentliche Grundsätze für die externe Finanzkontrolle, und IDI – SAI PMF Leistungsmessung), enthält aber selbst keine Vorgaben für die Durchführung

von Prüfungen.

- 11) In der Online-Bibliothek auf der Internetseite des INTOSAI-Komitees für den Ausbau von Sachkompetenzen (www.intosaicbc.org)² sind zahlreiche Unterlagen zum Thema „Peer Review“ abrufbar, darunter auch Grundsatzvereinbarungen und Peer-Review-Berichte, die ORKB zur Verfügung gestellt haben für Nachschlagezwecke bzw. als Vorlage eines bewährten Beispiels. Um die bestehende Materialsammlung auszubauen, erbittet das Unterkomitee aktuelle Informationen zu abgeschlossenen oder geplanten Peer Reviews.³

² Siehe <http://www.intosaicbc.org/document-library/>

³ Bitte senden Sie diese an das Sekretariat des Komitees für den Ausbau der Sachkompetenzen (secretariat@intosaicbc.org) und an den Vorsitz des Unterkomitees für Peer Review)

- 1) Unter „Peer Review“ ist eine externe und unabhängige Begutachtung eines Aspekts oder mehrerer Aspekte der Aufbau- und/oder Ablauforganisation einer ORKB durch ein Team von Fachgutachtern einer oder mehrerer Partner-ORKB⁴ zu verstehen.
- 2) Bei einer Peer Review handelt es sich um keine Prüfung, sondern eine freiwillige Bewertung bzw. Beratung unter Fachkollegen. Die Entscheidung, sich einer Peer Review zu unterziehen⁵, oder an der Begutachtung mitzuwirken wird immer aus freien Stücken getroffen. Der Grundsatz der Freiwilligkeit gilt auch für alle Kontakte und den Dialog zwischen der ORKB und dem Peer-Review-Team während des Verfahrens.
- 3) Die begutachtete ORKB ist nicht an die Würdigung und Empfehlungen des Peer-Review-Teams gebunden, d.h. sie kann nach eigenem Ermessen über die Nutzung der Ergebnisse entscheiden. Die Tatsache, dass die Begutachtung durch externe, unabhängige Fachkollegen durchgeführt wird, gilt als zusätzliche Qualitätssicherung und verleiht dem Verfahren erhöhte Glaubwürdigkeit.
- 4) Zielsetzung und Rahmen von Peer Reviews variieren je nach rechtlichen, fachlichen und organisatorischen Gegebenheiten sowie nach Arbeitsumfeld der begutachteten ORKB. Die konkreten Ziele und der Umfang des Verfahrens werden anhand des geäußerten Bedarfs und der Wünsche der begutachteten

4 In Einzelfällen kann auch die Hinzuziehung von externen Sachverständigen außerhalb der Finanzkontrolle erwogen werden.

5 Dem liegt INTOSAI-P10 zugrunde (Die Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der ORKB). Allerdings sind einige Rechnungshöfe aufgrund nationaler Vorschriften verpflichtet, sich Peer Reviews zu unterziehen, wie z.B. die ORKB der USA (GAO) oder Indonesiens.

ORKB festgelegt. Dies bedeutet auch, dass sich die Ziele nachfolgender Peer Reviews einer ORKB je nach konzeptueller Schwerpunktsetzung und organisatorischen Anforderungen wandeln und weiterentwickeln können.

- 5) Für eine Peer Review kommen eine Vielzahl an Fragestellungen zu Aufbau- und Ablauforganisation in Betracht. Verfahrensschwerpunkte und -tiefe können unterschiedlich sein und sich von der Bewertung eines Verfahrens oder mehrerer Prüfungsverfahren bis zur Begutachtung konkreter Organisationsmaßnahmen, Aufgaben und Tätigkeiten erstrecken. In der Regel werden allerdings weder die Qualität einzelner Prüfungen noch deren Würdigung und Empfehlungen beurteilt.
- 6) Bei jeder Peer Review trifft die begutachtete ORKB mit Fachkollegen eine Vereinbarung über Rahmenbedingungen, Aufgabenstellung, und Ansatz des Verfahrens. Diese Vereinbarung wird vor der ersten Begutachtung vor Ort schriftlich festgehalten, oftmals in Form einer Grundsatzvereinbarung (vgl. Kapitel 5).

3

KONZEPTION

- 1) Die Beteiligung an einer Peer Review ist mit erheblichen Zeit-, Arbeits- und Mittelaufwand verbunden, und zwar sowohl seitens der begutachteten ORKB als auch der Mitglieder des Peer-Review-Teams. Bei jeder Peer Review muss der Mitteleinsatz wirtschaftlich und wirksam sein.
- 2) Damit sich der Aufwand auch lohnt, ist bei der Planung insbesondere Folgendes zu klären:
 - Zielsetzung der geplanten Peer Review, angestrebte Ergebnisse und Nutzen sowie
 - Schwerpunkt und Umfang der Begutachtung vor dem Hintergrund der Mittelverfügbarkeit und möglicher Einschränkungen und
 - anzuwendende Normen und Maßstäbe.

ZIEL

- 3) Vor der Entscheidung zu einer Peer Review empfiehlt sich für die ausrichtende ORKB eine vorgängige Evaluierung von Zielsetzung, Risiken und erwartetem Nutzen. Dies erleichtert die Festlegung von Schwerpunkt, Umfang und Ansatz einer Peer Review. Auch Vorüberlegungen zu den erforderlichen Kapazitäten und Fachkenntnissen des Peer-Review-Teams können jetzt schon angestellt werden.
- 4) Aufgrund der großen Auswahl an Verfahrensarten und -formen sowie der vielfältigen Möglichkeiten der konkreten Ausgestaltung sind die Gründe für

eine Peer Review sorgfältig zu prüfen. Dabei ist auch zu überlegen, ob ein solches Vorhaben mit der Gesamtstrategie der ORKB und den Erwartungen der Interessenträger vereinbar ist. So könnte die Peer Review beispielsweise Teil einer regelmäßigen Überprüfung sein oder den Weg für neue Verfahren oder Systeme ebnen. Auch kann sie zur Klärung von Fragen der Interessenträger dienen. In jedem Fall bedarf es einer gründlichen Prüfung der vielfältigen Möglichkeiten im Hinblick darauf, ob sie im konkreten Fall bedarfsgerecht oder zielführend sind.

- 5) Für eine Peer Review sind u.a. folgende Ziele lohnenswert:
 - Gewissheit über die Einhaltung nationaler und internationaler Prüfungsnormen
 - Erhalt einer fundierten Stellungnahme hinsichtlich der Konzeption oder Anwendung einzelner oder mehrerer Teilaspekte geltender Verfahren, Systeme und Abläufe
 - Beratung über Möglichkeiten zur Erhöhung von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in verschiedenen Tätigkeitsbereichen
 - Vorschläge zur Optimierung konkreter Prüfungsansätze, -methoden und -instrumente
 - Auslotung von Möglichkeiten zur Leistungssteigerung und Erhöhung der Prüfungsqualität
 - Vergleich interner Verfahren mit internationalen Modellverfahren
 - Weiterentwicklung der Ablauforganisation und/oder
 - Festigung bzw. Verbesserung des Ansehens bei den Interessenträgern durch eine unabhängige Stellungnahme zu Aufbau- und Ablauforganisation

- 6) Bisweilen sind die Ziele und Erwartungen der begutachteten ORKB mit denen des Peer-Review-Teams kaum vereinbar. Daher gilt es, Missverständnisse und falsche Hoffnungen im Hinblick auf den Erwartungshorizont durch ausreichende Erörterung möglichst von Anfang an auszuräumen. Sucht z.B. die begutachtete ORKB Bestätigung dafür, dass ihre Verfahren sachgerecht und normkonform sind, dann sind kritische Bemerkungen, insbesondere bei einem veröffentlichten Bericht, kaum willkommen.

- 7) Im Rahmen einer Peer Review können mithilfe einer Lückenanalyse Schwächen bzw. Mängel sowie Verbesserungspotential im organisatorischen Bereich und im Prüfungsverfahren aufgezeigt werden. Das Ergebnis kann anschließend als Grundlage bei der Erstellung eines umfassenden strategischen Plans mit Prüfungsschwerpunkten und Prioritäten genutzt werden.
- 8) Als Gegenstand einer Peer Review mit Empfehlungen eignen sich auch interne Abläufe, die es zu stärken bzw. verbessern gilt. Außerdem trägt die Begutachtung unter den Beteiligten und der weiteren ORKB-Gemeinschaft zur Förderung und Verbreitung bewährter Verfahren bei.
- 9) Es ist angezeigt, sich schon in dieser Phase mit den Grundsätzen, Anforderungen und Aufgaben einer Peer Review vertraut zu machen. Hierzu kann Rat bei ORKB mit Peer-Review-Erfahrung eingeholt werden. Darüber hinaus bietet die Peer-Review-Dokumentation auf der CBC-Website nützliches Informationsmaterial.
- 10) Sinn und Zweck einer Peer Review sollte ausreichend intern beraten und eine einvernehmliche Haltung erzielt werden. Dies sollte geschehen, bevor Planungseinzelheiten festgelegt werden, wie z.B. der konkrete Umfang der Peer Review, geeignete Partner-ORKB sowie Zeitrahmen und Art der Berichterstattung.
- 11) Gleichzeitig sollte die ORKB interne und externe Erwartungen an das geplante Verfahren berücksichtigen. Dies erfordert einen zeitnahen und angemessenen Dialog über Sinn und Zweck der Begutachtung mit geeigneten internen als auch externen Ansprechpartnern.
- 12) Ziel ist es, eine fundierte Entscheidung über Art und Inhalt der Peer Review zu treffen. Mit der frühzeitigen Konzeption und Ausgestaltung des Verfahrens lässt sich das Potential einer Peer Review als Triebfeder und Anreiz für die organisatorische und fachliche Weiterentwicklung und

Optimierung besser ausschöpfen.

SCHWERPUNKT UND UMFANG

- 13) Im Sinne der Nutzenmaximierung sollten der Begutachtungsanlass sowie der angestrebte Sollzustand als Richtschnur für Schwerpunkt und Umfang der Peer Review dienen.
- 14) Darüber ist besonderes Augenmerk auf die vorhandenen Haushaltsmittel für die Peer Review und das Wirtschaftlichkeitsgebot zu legen. Ist der Umfang des Verfahrens eher eng gefasst, erarbeitet das Peer-Review-Team meist sehr detaillierte und konkrete Feststellungen und Empfehlungen. Bei umfangreichen Verfahren hingegen ist der Zeit- und Mittelaufwand höher, was zu eher allgemeinen Feststellungen und Empfehlungen im Hinblick auf die gesamtstrategische Ausrichtung und Prüfungswirksamkeit der ORKB führt.
- 15) Daher ist es erforderlich, den Begutachtungsgegenstand genau festzulegen sowie sich die Grenzen der Peer Review bewusst zu machen. Im Folgenden sind beispielhaft einige geeignete Bereiche bzw. Themen aufgeführt:⁶
 - Strategie und Planung
 - interne Verfahrensabläufe und/oder Vorschriften, Handbücher und Geschäftsvorgänge im Abgleich mit nationalen und internationalen Prüfungsnormen
 - Qualitätskontrolle sowie Planung und Umsetzung von Qualitätssicherungsmaßnahmen
 - Methoden und Verfahren der Berichterstattung
 - Verhältnis zu Interessenträgern
 - Personalwirtschaft
 - Kommunikation und Umgang mit den Medien
 - Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben

⁶ Weitere Hinweise zu möglichen Peer-Review-Gegenständen und -inhalten enthält der Fragenkatalog im Anhang. Außerdem bietet es sich an, die Arbeitshilfen von einer Reihe Peer-Review erfahrener ORKB auf der CBC-Internetseite zu konsultieren.

- 16) Bei der Festlegung des Peer-Review-Umfangs sind auch die wesentlichen Aspekte von Prüfungsmandat und Prüfungstätigkeiten zu berücksichtigen (nationale Gesetze, Normen, Rechnungslegungsregeln und Verwaltungsvorschriften, interne Verfahren und Vorschriften sowie internationale Normen). Diese Aspekte spielen auch bei der Wahl des Peer-Review-Ansatzes, den Fragestellungen und Maßstäben durch das Peer-Review-Team eine Rolle.
- 17) Insgesamt gesehen sind Schwerpunkt und Umfang so zu wählen, dass sowohl Nutzen als auch Wirtschaftlichkeit des Peer-Review-Verfahrens gewährleistet sind. Einzelheiten dazu sind auch im Anhang (Fragenkatalog) zu finden.

PEER REVIEW UND SELBSTBEWERTUNG

- 18) Aufgrund der Art des Verfahrens und der Tatsache, dass die Ergebnisse wahrscheinlich öffentliche Beachtung finden, kann eine Selbstbewertung im Vorfeld sinnvoll sein, um schon im Vorhinein notwendige Verbesserungsmaßnahmen einzuleiten. Es gibt verschiedene Instrumente zur Selbstbewertung (vgl. nachstehende Tabelle), die auch für die Schwerpunktsetzung einer Peer Review hilfreich sein können. Im Rahmen des eigentlichen Peer-Review-Verfahrens kann ebenfalls untersucht werden, ob die aufgrund der Selbstbewertung getroffenen Maßnahmen zielführend sind.
- 19) Auch Ergebnisse interner Bewertungen, Untersuchungen, Fortschrittsüberwachung bzw. Überwachung der Maßnahmenumsetzung oder Qualitätskontrolle können genutzt werden, da sie für den Schwerpunkt und Umfang der Peer Review zusätzlich wertvolle Informationen liefern können.

Beispiele für Selbstbewertungsinstrumente und als Grundlage für Peer Reviews

Der CBC-Leitfaden - Ausbau der Sachkompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Der Leitfaden (Hg. CBC-Unterkomitee 1) stellt ORKB-spezifische und sonstige Bewertungsmodelle vor. Erläutert wird auch der Nutzen, den ORKB aus externen Bewertungen ziehen können und Grundlegendes zur Bewertung von Sachkompetenzen.

Link: www.intosaicbc.org

Leistungsbewertungssystem für ORKB (PMF)

Das PMF (Hg. INTOSAI-Arbeitsgruppe Wert und Nutzen der ORKB) dient als Grundlage für eine detaillierte Leistungsbewertung anhand von INTOSAI-Modellverfahren:

- INTOSAI-Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen
- sonstige INTOSAI-Arbeitshilfen

Das ORKB PMF kombiniert objektive Messungs- mit qualitativen Bewertungsmethoden, um die Leistung der ORKB in den Bereichen Prüfungstätigkeit, Ablauforganisation, interne Verwaltung, Unabhängigkeit und Rechtsrahmen sowie deren gesellschaftliche Bedeutung und Wirkung zu ermitteln. Das PMF eignet sich für Selbstbewertungszwecke, Peer Reviews oder externe Bewertungen.

Link: www.idi.no

IT-Selbstbewertung (ITSA)

Das IT-Selbstbewertungstool (Hg. EUROSAT IT-AG) dient als:

- Beitrag zur Prüfungstätigkeit durch Sicherstellung von Qualität und Leistung der IT-Umgebung einer ORKB sowie durch die Sensibilisierung für Fragen der IT-Governance
- Qualifizierungstool zur Erreichung der strategischen Ziele der ORKB durch IT-Unterstützung (u.a. im Hinblick auf die interne Verwaltung, Erhöhung der Prüfungswirksamkeit und Ausbau der Fachkenntnisse). Link: www.eurosai-it.org

Selbstbewertung von IT-Prüfungen (ITASA)

Mithilfe von ITASA (Hg. EUROSAT IT-AG) wird der aktuelle und künftige Stand der IT-Prüfung in Form eines Workshops bewertet. Es handelt sich dabei nicht um eine Leistungsevaluierung im engeren Sinne, sondern eher um eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, bei der Istzustand und Sollzustand der IT-Prüfung aus Sicht der Teilnehmer evaluiert wird.

Link: www.eurosai-it.org

ISSAI Compliance Assessment Tool (iCAT)

Das iCAT-Tool (Hg. IDI) dient dem Abgleich der aktuellen Prüfungstätigkeit mit den ISSAI-Vorgaben, um so bestehende Lücken bei der ISSAI-Umsetzung aufzuzeigen.

Link: www.idi.no

Umfrage zur institutionellen Fortbildung

Die Umfrage (Hg. AFROSAT-E) dient der Selbstbewertung der institutionellen Fortbildung und deckt fünf Bereiche ab: (1) Unabhängigkeit und Rechtsrahmen, (2) Organisation und Verwaltung, (3) Personalwirtschaft, (4) Prüfungsnormen und -methodik sowie (5) Kommunikation und Zusammenarbeit mit Interessenträgern.

Link: www.afrosai-e.org.za

Kompetenzmodell der Pazifischen Organisation Oberster Rechnungskontrollbehörden (PASAI)

Das Kompetenzmodell der PASAI konzentriert sich auf besonders wirkungsvolle Verbesserungsmaßnahmen. Es handelt sich um ein Schichtmodell aus sechs übereinander gelagerten Ebenen, die jeweils mit einzelnen Attributen verknüpft sind und aufeinander aufbauen. Verbesserungsmaßnahmen werden so gestaffelt und schrittweise umgesetzt.

Link: www.pasai.org

IntoSAINT

Bei IntoSAINT (Eigenentwicklung ORKB Niederlande) handelt es sich um ein Selbstbewertungstool zur Analyse von Integritätsrisiken der ORKB sowie der Ausgereiftheit der Wertemanagementsystem. Mit diesem Tool können integritätsfördernde Maßnahmen auf jede ORKB zugeschnitten und gleichzeitig das Personalbewusstsein für Integritätsbelange geschärft werden.

Link: www.intosaicbc.org/intosaint/

4

PARTNER UND MITTELAUSSTATTUNG

» PARTNER

- 1) Der Begutachtungserfolg hängt weitgehend vom Fachwissen und der Erfahrung des Peer-Review-Teams ab. In der Regel stammen die Begutachter aus einer oder mehreren ORKB, arbeiten aber in eigener Sache im Team. Daher hat die Peer Review für die entsendende(n) ORKB keine bindende Wirkung und bedarf auch keiner formellen Beschlussfassung wie beispielsweise ein Prüfungsbericht.
- 2) Die Wahl der Partner-ORKB und der Teammitglieder richtet sich in erster Linie nach Ziel, Umfang und dem erwarteten Nutzen des Verfahrens, dem Rechnungshofmodell sowie sprachlichen Gesichtspunkten. Erfahrungsgemäß ist es für ORKB, die sich einer Begutachtung unterziehen, ratsam, sich schon so frühzeitig wie möglich Partner zu suchen, d.h. bis zu zwei Jahre vor Beginn des eigentlichen Verfahrens. Dies gilt insbesondere für die federführende ORKB, die ihrerseits bei der Suche nach anderen Partner-ORKB behilflich sein kann.
- 3) Eine Peer Review kann sich für beide Seiten auszahlen. Vorbildhafte Verfahren und andere Erkenntnisse aus dem Peer-Review-Verfahren können die begutachtende ORKB selbst veranlassen, die eigenen Verfahren und Tätigkeiten mit dem Ziel der Verbesserung auf den Prüfstand zu stellen.

» **MASSSTÄBE FÜR DIE WAHL VON FACHKOLLEGEN**

- 4) Peer Reviews können von Vertretern einer oder mehrerer ORKB durchgeführt werden. Ist nur eine ORKB als Peer tätig, kann dies das Verfahren beschleunigen, da der Abstimmungsaufwand unter den Gutachtern entfällt. Andererseits bietet ein breit aufgestelltes Gutachterteam nicht zu unterschätzende Vorteile durch die unterschiedlichen Sichtweisen und Fachkenntnisse, die diese in das Verfahren einbringen. Außerdem kann so auch der Aufwand von mehreren Partner-ORKB getragen werden.
- 5) Vor der Kontaktaufnahme mit Fachkollegen anderer ORKB ist u.a. Folgendes zu prüfen:
 - Vorhandensein einschlägiger Fachkenntnisse und Erfahrungen in den zu untersuchenden Bereichen
 - Peer-Review-Erfahrung
 - vorhandene oder empfundene Gefährdung der Unabhängigkeit der begutachtenden ORKB und einzelner Teammitglieder bzw. Interessenkonflikte (z.B. potentielle begutachtende ORKB war Geber oder Berater der zu begutachtenden ORKB)
 - fachliche Stärken der einzelnen Gutachter insbesondere bei Bedarf an Spezialkenntnissen
 - Deckung des quantitativen und qualitativen Mittelbedarfs für die Peer Review
 - aktive und passive Fremdsprachenkenntnisse für Gesprächs- und Übersetzungszwecke
 - Aufbauorganisation: Beides kann sinnvoll sein: eine Begutachtung durch eine oder mehrere ORKB mit ähnlicher Organisation (kollegial, als Gericht oder monokratisch aufgebaut) oder durch ORKB mit ganz anderer Sichtweise und
 - geographische Entfernung: zwar kann eine andere kulturelle Perspektive von Vorteil sein, dies kann aber auch zu erhöhten Kosten und organisatorischen Problemen (unterschiedliche Zeitzone) führen.

Insgesamt empfiehlt sich bei der Zusammensetzung des Peer-Review-Teams auf Ausgewogenheit im Hinblick auf kulturellen Hintergrund und individuelle Fachkenntnisse zu achten, um das Verfahren möglichst wirtschaftlich und wirksam zu gestalten.

- 6) Gegenseitige Peer Reviews, bei denen sich zwei ORKB wechselseitig begutachten, sind zu vermeiden, weil dadurch Objektivität und Unabhängigkeit der jeweiligen Teams und Ergebnisse beeinträchtigt werden können.
- 7) Sobald die potentiellen Partner-ORKB feststehen, sollte die begutachtete ORKB informelle Kontakte mit allen aufnehmen, um nähere Angaben zu Umfang, Zeitrahmen und Kosten zu machen und Hintergrundinformationen u.a. über Prüfungsmandat, Organisationsplan und veröffentlichte jährliche Tätigkeitsberichte zu liefern, um festzustellen, ob die Aussicht auf eine förmliche Zusage besteht. Da die erste Kontaktaufnahme informell ist, bleibt noch genügend Spielraum, um bei etwaigen Absagen flexibel auf Kollegen anderer ORKB zuzugehen.
- 8) Sind Vertreter mehrerer ORKB für die Begutachtung zuständig, sollte einer bestimmt werden, der die Federführung übernimmt. Aufgrund des Zusatzaufwandes ist der Mitteleinsatz bei der federführenden ORKB normalerweise höher. Entweder entscheidet die begutachtete ORKB im Alleingang über die Federführung oder dies erfolgt einvernehmlich durch alle Partner. Die federführende ORKB ist in der Grundsatzvereinbarung aufzuführen (vgl. Kapitel 5).

» MITTELAUSSTATTUNG

- 9) Eine Peer Review ist für beide Seiten häufig mit erheblichem Personal- und Finanzaufwand verbunden. Der Personaleinsatz sollte sorgfältig geplant werden, um ein wirksames und wirtschaftliches Verfahren sicherzustellen.

Frühzeitige Personalbedarfsplanung

- 10) Zahl, Aufgaben und Anforderungsprofil der von den Partner-ORKB zur Verfügung gestellten Gutachter sollten frühzeitig ermittelt werden. Bei der Wahl der einzelnen Gutachter ist Sorge dafür zu tragen, dass das Team

insgesamt über die erforderliche Fachkompetenz verfügt, wie z.B. über die konkrete fachliche Erfahrung und die notwendigen Sprachkenntnisse.

- 11) Bei der Zusammenstellung des Teams und der Planung der Begutachtungen vor Ort ist die zeitliche Verfügbarkeit aller Beteiligten auf beiden Seiten zu beachten und bei der Erstellung des Zeitplans frühzeitig entsprechend abzustimmen.
- 12) Der begutachteten ORKB wird nahegelegt, ein eigenes Koordinationsteam einzusetzen, das als Ansprechpartner fungiert und dem Peer-Review-Team Hilfe bietet, u.a. bei Beschaffung von Unterlagen, Anberaumung interner Sitzungen und Besprechungen mit Interessenträgern sowie durch verwaltungstechnische und logistische Unterstützung. Das Koordinationsteam sollte organisatorisch unmittelbar der Leitung der begutachteten ORKB zuarbeiten.

Klärung der Kostenfrage

- 13) Werden alle Ausgabenposten berücksichtigt (Übersetzung, Dienstreisen, Unterkunft usw.), können die Gesamtkosten beträchtlich sein. Beiden Seiten ist angeraten, Finanzierungsfragen und die Kostenaufteilung frühzeitig zu regeln.
- 14) Für die Kostenaufteilung sind folgende Ansätze denkbar:
 - Jede ORKB trägt die eigenen Kosten
 - Die begutachtete ORKB trägt die unmittelbaren Zusatzkosten des Peer-Review-Teams (Reisekosten, Spesen usw.) sowie sonstige verfahrensbezogene Kosten (Übersetzungen usw.)
 - Möglich ist auch eine Bezuschussung bzw. Finanzierung durch Geber oder internationale Organisationen nach Maßgabe der INTOSAI-Grundsätze zur Unabhängigkeit
- 15) Um die Einhaltung interner Bestimmungen und Vorschriften bei der Kostenregelung sicherzustellen, ist es angebracht, die Reisekosten- und Haushaltsstellen aller Beteiligten einzuschalten.

- 1) Bei Peer Reviews handelt es sich um freiwillige Projekte, die auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens durchgeführt werden. Die Grundsatzvereinbarung (MoU) wird zwischen der zu begutachtenden ORKB und den Partner-ORKB getroffen. Darin werden Befugnisse, Zuständigkeiten und Pflichten der Beteiligten geregelt und die Eckpunkte des Verfahrens festgelegt (u.a. Umfang, Ansatz, Zeitrahmen, Zwischenergebnisse).
- 2) Die Vereinbarung ist nicht als ausführlicher Arbeitsplan gedacht und sollte daher so detailliert wie nötig und so kurz und knapp wie möglich gehalten sein (vgl. Kapitel 6).
- 3) Die Grundsatzvereinbarung wird im Vorfeld von beiden Seiten einvernehmlich beschlossen und in der Regel von der Leitung der begutachteten sowie der federführenden ORKB unterzeichnet. Es können aber auch alle Partner unterzeichnen.
- 4) Die nachfolgende Übersicht führt beispielhaft Inhalte der Grundsatzvereinbarung auf, die im Einzelfall knapper oder auch ausführlicher beschrieben werden können.

» **WARUM – PEER-REVIEW-RAHMEN UND ERWARTETER NUTZEN**

- Warum wird das Peer-Review-Verfahren durchgeführt?
- Welche Rolle spielt es für die Gesamtstrategie der begutachteten ORKB?
- Steht das Verfahren mit sonstigen Initiativen im Zusammenhang?

- Geht es auf eine Anfrage von Interessenträgern zurück?
- Welchen Nutzen soll das Verfahren erzielen?

» **WAS – SCHWERPUNKT, UMFANG UND MASSSTÄBE**

- Was soll Gegenstand der Begutachtung sein?
- Bestehen Einschränkungen des Umfangs?
- Welche Fragen (Unterfragen) sind vorgesehen?
- Gibt es Anknüpfungspunkte zu einer Selbstbewertung?
- Welche Normen und Maßstäbe werden angewendet?
- Unterliegen Angaben im Zusammenhang mit Schwerpunkt und Umfang des Verfahrens Zugangsbeschränkungen?

» **WANN – ZEITPLAN**

- Wann beginnt die Peer Review?
- Was sind die zentralen Meilensteine?
- Wann sind Berichtsentwurf und Abschlussbericht vorzulegen?

» **WER – PERSONAL**

- Welche ORKB stellen die Teammitglieder?
- Welcher ORKB wird die Federführung übertragen?
- Welche konkreten Kenntnisse und Erfahrungen werden vom Team erwartet?
- Sind externe Fachleute hinzuziehen?

» WIE – AUFGABEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN

- Worin bestehen die Aufgaben und Zuständigkeiten aller Beteiligten?
- Gelten bestimmte Verschwiegenheitsvorschriften?
- Unterliegen bestimmte Beteiligte konkreten rechtlichen Vorgaben, von denen alle Beteiligten unterrichtet werden sollten?
- Wie sind Zugang, Weitergabe und Archivierung im Hinblick auf die begutachteten Unterlagen geregelt?
- Bestehen für das Peer-Review-Team im Hinblick auf bestimmte Informationen Zugangsbeschränkungen?
- Inwieweit unterstützt die begutachtete ORKB das Peer-Review-Team, z.B. bei der Kontaktaufnahme mit externen Interessenträgern?
- Wie und wie häufig erstattet das Peer-Review-Team (federführende ORKB) Bericht an die begutachtete ORKB über den Verfahrensfortgang?

» WIEVIEL – KOSTENFRAGEN

- Wie viele Arbeitstage sind von jedem Teammitglied für die Peer Review anzusetzen?
- Wer übernimmt die Kosten für Dienstreisen, Unterkunft und die sonstigen Ausgaben?
- Gilt eine verbindliche Obergrenze für Reisekosten oder Dienstreisetage?
- Wie werden die bei der Peer Review entstandenen Kosten erstattet?
- Welche sonstigen Kosten (z.B. für Übersetzungen) fallen an und wer trägt sie?

» OUTPUT – PEER-REVIEW-BERICHT

- In welcher Sprache wird der Bericht abgefasst und sind Übersetzungen vorgesehen?
- Welches Verfahren ist zur Freigabe des Berichts vorgesehen?

- Wie wird sichergestellt, dass eine etwaige Übersetzung des Abschlussberichtes bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllt, d.h. eindeutig, verständlich und sachlich richtig ist?
 - Ist geregelt, dass bei Abweichungen zwischen Ausgangstext und Übersetzung der Wortlaut der Originalfassung gilt?
 - Wird der Abschlussbericht ganz oder in Teilen veröffentlicht? Wenn ja, wie?
 - Werden die Empfehlungen priorisiert und mit Fristen versehen?
- 5) Nach Unterzeichnung der MoU und Verfahrensbeginn können sich Grundannahmen ändern oder verfahrensrelevante Ereignisse eintreten. Die Partner sollten daher auch die Möglichkeit einer Änderung der MoU im Verfahrensverlauf vorsehen, insbesondere für den Fall, dass zentrale Aussagen der Grundsatzvereinbarung betroffen sein könnten. Wird der Änderungsbedarf von allen Partnern anerkannt, sollte eine geänderte Fassung erstellt und diese nach dem gleichen Verfahren wie die Ursprungsfassung beschlossen werden.

- 1) Nach Unterzeichnung der MoU plant das Peer-Review-Team auf der Grundlage der getroffenen Vereinbarung Inhalt und Ablauf des Verfahrens im Einzelnen. Der Plan umfasst:
 - zentrale Entscheidungen und zugrunde liegende Annahmen
 - vorgesehene Tätigkeiten und Aufgaben
 - Terminierung der Begutachtung vor Ort und sonstiger wichtiger Sitzungen (u.a. vor und nach der örtlichen Begutachtung und zur Freigabe der Endfassung des Berichts)
 - vorgesehene Meilensteine
 - personeller und finanzieller Mittelbedarf für jede Einzelmaßnahme
 - vorzulegende Zwischenergebnisse in jeder Phase
 - mögliche Risiken und entsprechende Maßnahmen zur Risikominderung
 - Maßstäbe, die der Peer Review zugrunde gelegt werden
 - ggfs. Nachschau vorangegangener Peer-Review-Ergebnisse

Der Detailgrad richtet sich nach der Aufgabenkomplexität und dem Bedarf beider Seiten.

- 2) Für Planungszwecke gibt es geeignete Instrumente und Techniken (z.B. Gantt Charts), um die Aufgabenfolge, Aufgabenaufteilung und Teamleitung zu verwalten. Dies umfasst auch die Festlegung des kritischen Pfades mit der Abfolge von Vorgängen und Meilensteinen, um die Mindestprojektdauer (z.B. frühestmöglicher Beginn, voraussichtliche Dauer u.ä.) zu bestimmen

sowie Pufferzeiten, um etwaige Verzögerungen und Terminüberschreitungen aufzufangen. SMART-Ziele⁸ können die Fortschrittsüberwachung erleichtern. Zudem sollte ein festes Budget erstellt und nicht überschritten werden.

- 3) Rechtzeitig vor der Begutachtung vor Ort ist die erfolgte Planung von beiden Seiten in gegenseitigem Einvernehmen abzuschließen. Im Hinblick auf wirtschaftliches und wirksames Projektmanagement mit Fortschrittsüberwachung ist der Plan kontinuierlich fortzuschreiben. Da der Plan die Grundlage bildet für die Verfahrensabstimmung und Verwaltung bzw. etwaiger Verfahrensänderungen, kann er die Zusammenarbeit aller Beteiligten vereinfachen.
- 4) Wie bei sonstigen Prüfungen bzw. Projekten sind auch im Falle eines Peer-Review-Plans die folgenden Fragen (**WAS**, **WANN**, **WER**, **WIE** und **WIEVIEL**) im Hinblick auf Organisation, Umsetzung und Steuerung des Verfahrens zu klären. Im Plan sind die in der MoU (vgl. Kapitel 5) aufgeführten Inhalte näher auszuführen. Anhaltspunkte für die jeweiligen Fragen sind nachstehend aufgeführt:

WAS – Die zu begutachtenden Bereiche, geplante Aufgaben und Tätigkeiten sind sorgfältig zusammenzutragen und aufzulisten. Dies hängt auch davon ab, wie das Peer-Review-Team arbeiten will und welche Mittel dafür zur Verfügung stehen. Im Vorfeld der Begutachtung ist es angeraten, sich mit dem Modell, dem Mandat und der Zielsetzung der ORKB, d.h. mit dem rechtlichen und verfahrensmäßigen Rahmen der ORKB, vertraut zu machen. Zu diesem Zweck eignet sich auch eine Vorstudie.

WANN – bezieht sich auf die angemessene zeitliche Dauer der einzelnen Verfahrensschritte, wobei alle vorgesehenen Aufgaben aufzuführen und zu terminieren sind unter Beachtung der Verfügbarkeit aller Zuständigen. Alle Fristen für die Erreichung der Meilensteine bis zum Abschluss des Verfahrens sind abzustimmen und zu dokumentieren. Das Peer-Review-Team hat diese zeitlichen Vorgaben zu überwachen und sicherzustellen, dass die geplanten Tätigkeiten fristgerecht abgeschlossen werden. Für die Sichtung der erforderlichen Unterlagen sowie für Entwurf und Freigabe des

⁸ Die Abkürzung S.M.A.R.T. steht für spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert, Quelle: Doran, George T. "There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives." Management Review S. 35 und 36 ff. (November 1981).

Abschlussberichts ist genügend Zeit zu veranschlagen.

WER – Alle Ansprechpartner, die an den verschiedenen Verfahrensschritten mitwirken, sowie die Festlegung ihrer Zuständigkeiten sind vollständig zu erfassen. Die Mitglieder des Peer-Review-Teams sind sorgfältig auszuwählen und ausreichend auf ihre Aufgaben vorzubereiten (was und wie). Einem Teammitglied, in der Regel einem Vertreter der federführenden ORKB, werden Koordinierungsaufgaben übertragen. Auch ist das Personal der begutachteten ORKB entsprechend über das Verfahren zu unterrichten und es sollten Vorbereitungen für die Begutachtung vor Ort getroffen werden, insbesondere wenn eine Zusammenarbeit mit dem Peer-Review-Team erwartet wird (wann und wer). Gleiches gilt für externe Interessenträger, die ggf. kontaktiert bzw. befragt werden sollen.

WIE – betrifft den vom Peer-Review-Team gewählten Ansatz und die Methodik. Grundsätzlich bietet sich eine Kombination aus Folgendem an: Tischprüfungen, Interviews, Fokusgruppen, Beobachtungen, Erhebungen und Fragebögen. Die Methodenwahl hängt davon ab, *was* begutachtet wird, *was* erwartet wird, *wann* die Aufgaben voraussichtlich abgeschlossen sind, *welche* Mittel für die Peer Review zugewiesen werden, *wer* die Peer Review durchführt, wer vonseiten der begutachteten ORKB und ihrer Interessenträger teilnimmt, sowie vom *modus operandi* und der Aufbauorganisation der begutachteten ORKB.

WIEVIEL – bezieht sich auf die geschätzten Gesamtkosten des Verfahrens und auf die (anteilige) Finanzierung der Mitwirkung bzw. Aufgabenwahrnehmung. Diese Grundsatzfragen sind im MoU zu klären und der Mittelbedarf ist ordnungsgemäß in den Haushalten der beteiligten ORKB auszuweisen.

- 5) Bei der Behandlung der oben aufgeführten Punkte haben beide Seiten zudem sorgfältig zu prüfen, ob
 - wesentliche Hemmnisse oder Einschränkungen vorliegen, die die Zielerreichung beeinträchtigen können, wie z.B.: eingeschränkter Informationszugang, Abwesenheiten von Vertretern der begutachteten ORKB bzw. Mitgliedern des Peer-Review-Teams bei wichtigen örtlichen Begutachtungsterminen oder ein Mangel an erforderlichen Spezialkenntnissen bzw. Fertigkeiten

- es einer Notfallplanung bedarf, insbesondere bei Risiken mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit, die das Verfahren entscheidend beeinflussen könnten
- 6) Bei der Planung ist es angebracht, bereits ein Grobkonzept des Berichtsentwurfs zu erstellen. Das Peer-Review-Team sollte schon früh die Berichtsgliederung und Berichtsinhalte skizzieren, gestützt auf die vorgesehenen Aufgaben und Fragestellungen. Dadurch können bei der Begutachtung vor Ort selbst alle zentralen Inhalte gezielt abgearbeitet werden, was die detaillierte Berichtsausarbeitung nach Abschluss der Begutachtung vor Ort vereinfacht.
 - 7) Die Planung dient letztlich dazu, das Verfahren punktgenau auf die zentralen Fragen auszurichten, die Mittelausstattung zu sichern, eine sachgerechte Projektdefinition und Projektfinanzierung vorzusehen, das Projekt im Rahmen der vorgesehenen Fristen und Kosten abzuschließen und einen objektiven, vollständigen, eindeutigen, aussagekräftigen, stichhaltigen und zutreffenden Bericht abzufassen.

- 1) Für die Begutachtung vor Ort wird der vom Peer-Review-Team erstellte und mit der begutachteten ORKB einvernehmlich beschlossene Plan verwendet, um aussagekräftige nachweisbare Erkenntnisse zu erlangen und diese auszuwerten. Etwaige Planabweichungen, die sich im Laufe des Verfahrens ergeben haben, beispielsweise aufgrund von Änderungen des Projektumfangs oder Schwierigkeiten bei der Sachverhaltserhebung, sind entsprechend zu dokumentieren.
- 2) Vor der ersten örtlichen Begutachtung ist jedes Teammitglied ordnungsgemäß in seine Aufgaben und Pflichten einzuweisen, was insbesondere im Hinblick auf die Komplexität von Peer-Review-Verfahren und etwaige kurzfristige Änderungen von Bedeutung ist. Auch sind alle Aufgaben ausreichend zu erläutern und sachgerecht aufzuteilen, da die Teammitglieder in der Regel bei diesem Anlass zum ersten Mal überhaupt zusammenarbeiten⁹.
- 3) Alle Teammitglieder sollten sich darüber im Klaren sein, dass sich die Ziele einer Peer Review grundsätzlich von der einer Prüfung unterscheiden (vgl. Kapitel 2), und sich entsprechend verhalten, d.h. sich nicht dazu verleiten lassen, die Aufgabe als Prüfung bzw. die begutachtete ORKB als geprüfte Stelle zu betrachten. So ist es eigentlich nicht üblich – soweit nicht ausdrücklich vereinbart – anhand einer vertieften Prüfung die

⁹ Für Projekte oder Aufträge bietet sich die RACI-Matrix an, um die Beteiligung verschiedener Akteure an einer Gesamt- oder Teilaufgabe darzustellen. Besonders hilfreich kann die Matrix für die Beschreibung von Rollen bzw. Zuständigkeiten und bei der Förderung der Teamarbeit im Rahmen von Peer Reviews sein. Dabei wird auf einer Matrix dargestellt, wer für die Aufgabe zuständig (**Responsible**), wer rechenschaftspflichtig (**Accountable**) ist und die Hauptverantwortung für die ordnungsgemäße und vollständige Erfüllung der Gesamt- bzw. Teilaufgaben trägt, wer konsultiert (**Consulted**) wird bzw. mit wem Inhalte zu erörtern sind und wer über den Projektfortschritt regelmäßig zu unterrichten (**Informed**) ist.

Stichhaltigkeit der Feststellungen zu bestätigen (wie beispielsweise bei einer Prüfung).

- 4) Der Nachvollzug von Verfahren reicht häufig aus, um ein Verständnis der Arbeitsabläufe zu gewinnen, und ist eher geeignet als detaillierte Funktionsprüfungen. Auch müssen durch Gespräche erhobene Sachverhalte nicht noch zwingendermaßen förmlich untermauert werden. Dennoch hat es sich bewährt, eine Gesprächsnotiz anzufertigen, die von beiden Gesprächspartnern abgezeichnet wird. Dies ist insbesondere dann geboten, sofern dies der einzige Nachweis ist und in den Abschlussbericht einfließen soll.
- 5) Sind Kontrollmechanismen oder Prüfungsakten zu sichten, sollte dies möglichst nur auf Stichprobenbasis erfolgen. Die Stichprobengröße hängt im Einzelfall von den angestrebten Aussagen, vorhandenen Mitteln und angetroffenen Qualitätssicherungsmaßnahmen ab.
- 6) Mehrere Prüfungshandlungen und -ansätze können auch bei Peer Reviews sinnvoll sein. Demzufolge sollte das Peer-Review-Team vor Ort:
 - einen zuverlässigen Eindruck der begutachteten ORKB und des jeweiligen Arbeitsumfeldes erlangen
 - Verfahren zur Erhebung und Auswertung von Auskünften und Daten festlegen
 - Sachverhalte erheben und erhaltene Rückmeldungen evaluieren
 - Aufgeschlossenheit gegenüber unterschiedlichen Ansichten und Argumenten zeigen
 - Informationen objektiv und unvoreingenommen aufnehmen
 - nach fachlichem Ermessen entscheiden, ob die gewonnenen Informationen ausreichend und aussagekräftig genug sind als Bewertungsgrundlage und als Ausgangspunkt für praxisbezogene, sachdienliche Empfehlungen
 - alle Hauptakteure ansprechen
 - schlüssig (wie im Falle von Wirtschaftlichkeitsprüfungen) und zielgerichtet auf eine konkrete Würdigung bzw. Empfehlung hin argumentieren (im

Gegensatz zu der für Abschluss- oder Ordnungsmäßigkeitsprüfungen typischen Ausrichtung auf die Frage nach dem „richtig oder falsch“)

- das Verfahren sachgemäß dokumentieren und Auswertungsblätter erstellen
 - Ergebnisse und Feststellungen als Grundlage für den Bericht erarbeiten und erörtern
- 7) Trotz der Ähnlichkeiten mit der Prüfungstätigkeit verfügt das Peer-Review-Team über einen größeren Freiraum, größeres Ermessen und mehr Flexibilität bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben und der Auslotung verschiedener Verbesserungs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten. So kann das Peer-Review-Team das angestrebte Ziel der begutachteten ORKB, die Hintergründe für die Anwendung bestimmter Verfahren, die Berücksichtigung möglicher Alternativen, Sinnhaftigkeit von Tätigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten und -wege kritisch beleuchten bzw. bewerten.
- 8) Zu Beginn der Begutachtung vor Ort ist ein erster Gedankenaustausch in Form eines Eröffnungsgesprächs anzusetzen, an dem die zuständigen Ansprechpartner der begutachteten ORKB und das Peer-Review-Team teilnehmen und u.a. Folgendes behandeln können:
- die vereinbarte Aufgabenstellung einschließlich Schwerpunkt und Umfang der Peer Review sowie etwaiger Änderungen des Verfahrens
 - etwaige neue Entwicklungen und damit verbundene Fragen
 - Zeitplan und Arbeitsprogramm
 - Aufstellung interner und externer Gesprächs- bzw. Ansprechpartner
 - Zugang zu Dokumenten, IT-Systemen und Personal
 - Übersetzungs- und Dolmetschbedarf
 - Koordinierung von Logistik und Zusammenarbeit
 - Ausgaben und Kostenerstattung
 - vorgesehener Zeitrahmen und Meilensteine sowie
 - Regelungen zur Berichterstattung und Freigabe des Berichts.

- 9) Der Leiter der Peer Review sollte sich regelmäßig mit der Leitung der begutachteten ORKB austauschen und angemessen über den Verfahrensfortgang unterrichten. Wesentliche Abweichungen bei Umfang oder Ansatz der Peer Review sind unverzüglich mit der Leitung zu erörtern und abzustimmen. Diese können sich in Anpassungen des Verfahrens und ggf. des Berichtsentwurfs niederschlagen.
- 10) Bei einer offiziellen Abschlusssitzung bzw. mehreren Gesprächsrunden am Ende der Begutachtung vor Ort berichtet das Peer-Review-Team mündlich über seine Erkenntnisse und erörtert offene Fragen sowie den Zeitplan für den Verfahrensabschluss.
- 11) Im Überblick dient die Begutachtung vor Ort drei Hauptzwecken:
 - *Informationsgewinnung*: Erhebung von Daten und Unterlagen bei der begutachteten ORKB bzw. ihren Interessenträgern
 - *Auswertung*: Bewertungen, Datenanalysen sowie Evaluierung von Fallstudien zu den untersuchten Bereichen durch das Peer-Review-Team
 - *Fortwährender Dialog*: Über das gesamte Verfahren hinweg (insbesondere bei der Begutachtung vor Ort und der Berichterstattung) ist ein regelmäßiger Informationsaustausch über Beobachtungen, Erkenntnisse, Argumente und Ansichten geboten.

- 1) Dies umfasst die Erstellung des Berichtsentwurfs, die Freigabe der darin enthaltenen Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Einvernehmen mit der begutachteten ORKB, den Erhalt schriftlicher Stellungnahmen sowie die Abfassung des Abschlussberichts.
- 2) Der Bericht ist das zentrale Produkt einer Peer Review und dient dazu, für die begutachtete ORKB einen echten Mehrwert zu schaffen sowie:
 - a) Ziel, Umfang, Art und Anlass des Verfahrens darzustellen,
 - b) über die Hauptekenntnisse und Schlussfolgerungen eindeutig und objektiv zu berichten,
 - c) praxisbezogene und sachdienliche Empfehlungen zu verbesserungsbedürftigen Bereichen zu geben und
 - d) als geeignetes Bezugsdokument zu dienen, anhand dessen von der ORKB vorgenommene Verbesserungen oder Änderungen gemessen bzw. nachverfolgt werden können.
- 3) Es hat sich bewährt, Peer-Review-Ergebnisse zu veröffentlichen, da dies das Engagement und die Bereitschaft der begutachteten ORKB bekräftigt, interne Verfahren und Abläufe zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht transparent zu machen. Jedoch liegt die endgültige Entscheidung über eine etwaige Veröffentlichung alleine bei der begutachteten ORKB.
- 4) Berichtsadressaten sind die begutachtete ORKB sowie die zentralen Interessenträger und sonstige Dritte (z.B. Parlament, Medien, Öffentlichkeit,

Regierung, NGOs sowie andere ORKB). Die Glaubwürdigkeit des Berichts hängt weitgehend von Qualität und Präsentation ab. Ruf und Ansehen beider Seiten können durch einen schlecht konzipierten oder unsachgemäß formulierten Abschlussbericht leiden.

- 5) Im Hinblick auf die Berichtsqualität ist vom Peer-Review-Team Folgendes zu beachten: Die Berichterstattung sollte objektiv, präzise, sachdienlich, eindeutig, vollständig, aussagekräftig, sorgfältig und konstruktiv sein. Der Berichtsentwurf ist der begutachteten ORKB möglichst in Schriftform zur Stellungnahme zu übermitteln.
- 6) Verbesserungsempfehlungen ergeben sich oft bei der Begutachtung vor Ort und werden in der Berichterstattungsphase fertiggestellt. Empfehlungen sollten:
 - sich aus den Erkenntnissen und Schlussfolgerungen ableiten lassen,
 - sich schwerpunktmäßig mit besonders risiko- oder fehlerträchtigen Bereichen beschäftigen,
 - soweit wie möglich widerspruchsfrei zu anderen Peer-Review-Empfehlungen bzw. früheren Peer Reviews der ORKB sein,
 - mit positivem Tenor ergebnisorientiert formuliert sein,
 - so kurz und knapp wie möglich sein,
 - durch Argumente statt Belehrung überzeugen und
 - praxisbezogen und nützlich sein.
- 7) Das Peer-Review-Team bedarf geeigneter interner Kontrollvorkehrungen bzw. -maßnahmen, damit der Abschlussbericht diese Maßstäbe erfüllt. Die Zuständigkeit für den Berichtsentwurf liegt in der Regel bei der federführenden ORKB. Mit der Vorbereitung der Berichterstattung sollte bereits in der übergreifenden Planungsphase (vgl. Kapitel 6) begonnen werden. Zudem ist der Berichtsentwurf im Verfahrensverlauf wiederholt zu überarbeiten, wobei die einzelnen Berichtsteile schrittweise überprüft, geändert und nachgebessert werden, bis das fertige Dokument der begutachteten ORKB vorgelegt werden kann.

- 8) Im Abschlussbericht sind die wesentlichen Beobachtungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen übersichtlich und schlüssig darzulegen. An die Berichterstattung sind die gleichen Maßstäbe anzulegen und bewährte Verfahren anzuwenden wie bei der Prüfungstätigkeit, z.B. bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung. Der Abschlussbericht einer Peer Review beinhaltet in der Regel:
- eine *Zusammenfassung* (kurze, klare und präzise Darstellung des Berichtsinhaltes und mit den wichtigsten Feststellungen und Schlussfolgerungen)
 - eine kurze *Einleitung und Hintergrundinformationen*
 - Angaben zu *Ziel, Umfang, Ansatz und Maßstäben der Peer Review*
 - *Sachverhaltsfeststellungen* (dies ist der Hauptteil des Berichts, er kann mehrere Kapitel umfassen; die Ergebnisse sind schlüssig und nachvollziehbar darzustellen) und
 - *Schlussfolgerungen und Empfehlungen*, die kurze und knappe Aussagen /Schlussfolgerungen auf der Grundlage der Zielsetzung der Peer Review mit praxisbezogenen Empfehlungen für Verbesserungen enthalten.
- 9) Um den Hauptteil des Berichts auf das Wesentliche zu beschränken, können ergänzende Angaben im Anhang aufgeführt werden. Mit anschaulichen Diagrammen, Graphiken, Daten und Abbildungen kann die Lesbarkeit verbessert und der Bericht für den Leser ansprechend gestaltet werden. Die endgültige Berichtsform kann von anderen Faktoren abhängen, wie z.B. vom üblichen Berichtsstil der federführenden ORKB, von nationalen oder regionalen Präferenzen sowie von geltenden Regelungen bzw. nationalen Normen.
- 10) Die Endfassung des Berichtsentwurfs ist dem Koordinationsteam der begutachteten ORKB zur Stellungnahme vorzulegen. Dieser Teil des Verfahrens endet normalerweise mit einer oder mehreren Sitzungen zur abschließenden Klärung des Wortlauts. Es kann auch vereinbart werden, dass die begutachtete ORKB die Sachverhaltsfeststellungen und Empfehlungen schriftlich kommentiert und begründet, warum sie nicht bereit ist, bestimmte Empfehlungen anzunehmen. Diese Stellungnahme kann veröffentlicht werden.

- 11) Meilensteine und Zeitpläne für den Entwurf und die Fertigstellung des Berichts werden in der Regel in der Grundsatzvereinbarung (vgl. Kapitel 5) festgelegt. Der Bericht wird meist, aber nicht immer von den Leitern der beteiligten ORKB unterzeichnet. Alternativ dazu wird er im Namen des gesamten Teams vom Teamleiter der federführenden ORKB unterzeichnet. In manchen Berichten sind alle Mitglieder des Peer-Review-Teams namentlich aufgeführt, zum Teil auch mit Unterschrift.
- 12) Nach Fertigstellung und Veröffentlichung des Abschlussberichts kann der Leiter der Peer Review – mit Zustimmung der begutachteten ORKB – einen Abdruck des Berichts der INTOSAI zuleiten. Dabei können auch vorbildhafte Verfahren und Vorschläge zur Optimierung der vorliegenden oder anderer INTOSAI Verkündungen übermittelt werden. Eine solche Vereinbarung kann zum Beispiel in die Grundsatzvereinbarung aufgenommen werden.

- 1) Es liegt im Ermessen der ORKB, die sich einem Peer-Review-Verfahren unterzieht, inwieweit sie die erhaltenen Empfehlungen umsetzt und nachverfolgt. Ein Aktionsplan kann in die schriftliche Stellungnahme der begutachteten ORKB an das Peer-Review-Team oder im veröffentlichten Abschlussbericht aufgenommen werden. Eine sinnvoll geplante Nachschau trägt dazu bei, dass das Peer-Review-Verfahren seine volle Wirkung entfaltet und den Weg für Neuerungen und Verbesserungen bahnt.
- 2) Im Hinblick auf die Umsetzung der Erkenntnisse ist es hilfreich, wenn das Peer-Review-Team Empfehlungen nach bestimmten Maßstäben gliedert und gewichtet, wie zum Beispiel:
 - Sachdienlichkeit der Empfehlung (aus Sicht der begutachteten ORKB)
 - erwarteter Zeithorizont für die Umsetzung (kurz-, mittel- und langfristig)
 - Umsetzbarkeit der Empfehlung unmittelbar durch die begutachtete ORKB selbst oder Erfordernis gesetzgeberischer Maßnahmen. Dies kann bei Empfehlungen der Fall sein, die auf die Stärkung der Unabhängigkeit einer ORKB abzielen.
- 3) Die Umsetzung der angenommenen Empfehlungen kann als eigenständiges Projekt in Angriff genommen werden oder die jeweils intern Zuständigen können mit den betreffenden Aufgaben bzw. Tätigkeiten beauftragt werden. Wie bei allen Verbesserungsmaßnahmen oder -initiativen ist es ratsam, für die Umsetzung entsprechende Fristen zu setzen. Eine Fortschrittskontrolle kann auch durch die regelmäßige Berichterstattung an die Leitung der ORKB erfolgen.

- 4) Die begutachtete ORKB sollte systematisch über die Fortschritte bei der Umsetzung der angenommenen Empfehlungen berichten (wie z.B. im Jahresbericht oder ein anderes passendes Medium).
- 5) Auf entsprechendes Ersuchen der begutachteten ORKB kann das Peer-Review-Team nach einem vereinbarten Zeitraum (z.B. nach zwei oder drei Jahren je nach Tragweite und Bedeutung der Empfehlung) den Sachstand der Umsetzung überprüfen. Nach der Überprüfung kann das Team einen Zusatzbericht über den Umsetzungsstand sowie über die mögliche Fortschreibung der ursprünglichen Empfehlungen erstellen. Insbesondere in den Fällen, in denen die Ergebnisse der ersten Peer Review veröffentlicht wurden, hat es sich bewährt – im Hinblick auf Transparenz und Rechenschaftspflicht – die Ergebnisse der Nachverfolgung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.
- 6) Das Verfahren sollte durch die federführende ORKB und die begutachtete ORKB evaluiert werden. Dies liegt nicht nur im ureigenen Interesse aller Beteiligten, sondern im allgemeinen Interesse der INTOSAI-Gemeinschaft, insbesondere der ORKB, die selbst erwägen, sich als Begutachter zu betätigen oder sich dem Verfahren zu unterziehen. Es ist sinnvoll, abgeschlossene Peer-Review-Verfahren zu evaluieren, um über die gewonnenen Erfahrungen öffentlich zu berichten und damit sich ein vorbildhaftes Verfahren herausbildet. So wie das gesamte Verfahren beruht natürlich auch die nachgängige Evaluierung auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit (vgl. 2.2).

ANLAGE : THEMATISCHER FRAGENKATALOG FÜR PEER REVIEWS

EINLEITUNG

- 1) Das vorliegende Dokument dient als Fragenkatalog für die Themenbereiche Prüfungsmandat, sowie Aufbau und Ablauforganisation von ORKB, die Gegenstand einer Fachbegutachtung sein können. Im Folgenden sind Beispielfragen aufgeführt, die in einem solchen Verfahren gestellt werden können. Bei dem vorliegenden Dokument handelt es sich um eine Arbeitshilfe, die bei Bedarf bei einem Peer-Review-Verfahren herangezogen werden kann.¹
- 2) Der Fragenkatalog behandelt nicht alle Bereiche erschöpfend und ist nicht verbindlich. In der Praxis können auch Themen behandelt werden, die im vorliegenden Dokument nicht abgedeckt sind. Die ausgewählten Fragen sollten stets auf den jeweiligen Rechnungshof bzw. die jeweiligen Peer-Review-Ziele zugeschnitten sein. Es ist weder möglich noch notwendig, alle Beispielfragen abzuarbeiten, aber im Einzelfall kann es ratsam sein, zusätzliche Fragen zu stellen.
- 3) Der Fragenkatalog stützt sich in erster Linie auf die im INTOSAI-Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen definierten Grundsätze und Leitlinien:
 - Grundlegende INTOSAI-Kernprinzipien (INTOSAI-P 1 – INTOSAI-P 99), die die wesentlichen Grundlagen für die Bewertung der

¹ Der Fragenkatalog kann auch zur Selbstbewertung als Vorbereitung auf eine Peer Review herangezogen werden.

Unabhängigkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Governance, Ethik und Qualitätskontrolle festlegen.

- INTOSAI Grundsätze (ISSAI), die die allgemein anerkannten fachlichen Grundsätze der Finanzkontrolle vom öffentlichen Sektor festlegen.
 - INTOSAI Leitlinien (GUID), die die o.g. Grundsätze detaillierter und praxisbezogener für den täglichen Gebrauch oder zum Nachschlagen ausgestalten und nach Aufgabenbereich bzw. Thema gegliedert sind.
- 4) Weitere Informationen sind auf der CBC-Internetseite (www.intosaicbc.org) verfügbar. Die Online-Bibliothek enthält Peer-Review-Beispiele und sonstige nützliche Informationen.
- 5) Untenstehend sind die sieben Hauptaufgabenbereiche aufgeführt, die jeweils ergänzt werden durch wesentliche Grundsätze, Voraussetzungen bzw. zentrale Aussagen des ISSAI-Regelwerks und sonstiger fachlicher Leitlinien bzw. einschlägiger Fachliteratur:
- a) Unabhängigkeit,
 - b) Prüfungsmandat, Strategie und Prüfungstätigkeit,
 - c) Personal und Sachmittel,
 - d) Kommunikation und Einbindung von Interessenträgern,
 - e) Ethik, Transparenz, Rechenschaftspflicht und ordnungsgemäße Ablauforganisation,
 - f) Prüfungsnormen, Prüfungsmethodik und Qualitätskontrolle,
 - g) Prüfungsansatz.

A. UNABHÄNGIGKEIT

- 6) Unabhängigkeit bildet die Grundlage für die Tätigkeit der externen Finanzkontrolle. Zur Bewertung der Unabhängigkeit werden INTOSAI-P 10 (Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit), GUID 9030 (Leitlinien und Gute Praktiken im Zusammenhang mit ORKB-Unabhängigkeit) und INTOSAI- P 12 (Wert und Nutzen von ORKB – Bewirkung einer Veränderung im Leben der Bürgerinnen und Bürger) herangezogen.
- 7) Beispielfragen zur Unabhängigkeit (entsprechend den Unterpunkten in der Deklaration von Mexiko):

Rechtsgrundlagen der Unabhängigkeit

- Besteht ein verfassungsrechtlicher/rechtlicher/gesetzlicher Rahmen, in dem die Unabhängigkeit des Rechnungshofes verankert ist?
- Werden die dort festgelegten Regelungen in die Praxis umgesetzt?
- Sind die Beziehungen zwischen ORKB und Parlament sowie Exekutive in dem verfassungsrechtlichen/rechtlichen/gesetzlichen Rahmen klar definiert?

Unabhängigkeit der Leitung

- Nach welchem Verfahren erfolgt die Wahl und Ernennung der Rechnungshofleitung und der Mitglieder (Kollegialmodell)?
- Wie wird die Unabhängigkeit sichergestellt, insbesondere bei einer Mandatsverlängerung der Leitung des Rechnungshofs?
- Sind Amtszeiten und sonstige dienstrechtliche Regelungen angemessen?
- Bestehen ausreichende rechtliche Bestimmungen, um die Unabhängigkeit der Leitung sicherzustellen, sowie Schutz vor Amtsenthebung und rechtliche Immunität bei der Amtsausübung?

Unabhängigkeit des Prüfungspersonals²

- Bestehen ausreichende rechtliche Vorkehrungen zum Schutz der Unabhängigkeit des Prüfungspersonals bei der Aufgabenwahrnehmung auch gegenüber unbotmäßigem internem Druck von Vorgesetzten?
- Besteht eine Regelung, die sicherstellt, dass Personalbeurteilungen sich nur auf fachliche Maßstäbe stützen und Prüfungspersonal nicht für seine im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung gemachten Prüfungsbemerkungen und erlangten Prüfungserkenntnisse intern abgestraft wird?

Ermessen bei der Aufgabenwahrnehmung

- Deckt das Prüfungsmandat die unter Grundsatz 3 der Deklaration von Mexiko aufgeführten Bereiche ab?³
- Sehen die Rechtsgrundlagen einen umfassenden Ermessensspielraum der ORKB bei der Aufgabenwahrnehmung vor?
- Ist die ORKB frei von Weisungen oder Einflussnahme bei der
 - Entscheidung über Ermessensprüfungen?
 - eigenen Aufbau und Ablauforganisation?
 - Durchsetzung ihrer Entscheidungen (und ggf. Sanktionen)?
- Ist die ORKB verpflichtet, Aufgaben bzw. Prüfungen auf Ersuchen von Parlament oder Regierung durchzuführen? Falls keine derartige Verpflichtung besteht: Wie wird über solche Gesuche entschieden?
- Werden Prüfungsmandat und fachliches Ermessen wirksam eingesetzt zur Erfüllung der öffentlichen Rechenschaftspflicht und Verbesserung

2 Bei Rechnungshöfen mit Gerichtsfunktion kann das Prüfungspersonal – Richter, Mitglieder oder Räte (bzw. sonstige nationale Titel) – für die im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung gemachten Prüfungsbemerkungen und erlangten Prüfungsergebnisse nicht intern belangt werden, sondern nur im Rahmen besonderer zivilrechtlicher, strafrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Verfahren.

3 Das Mandat sollte folgende Prüfungsbereiche umfassen:

- Verwendung öffentlicher Gelder, Mittel und Vermögen durch Empfänger oder Begünstigte ungeachtet ihres Rechtsstands,
- Erhebung öffentlicher Einnahmen,
- Recht- und Ordnungsmäßigkeit der öffentlichen Rechnungslegung,
- Qualität der Mittelbewirtschaftung und Berichterstattung,
- Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen.

Mit Ausnahme von Fällen, in denen dies ausdrücklich vom Gesetz vorgeschrieben ist, prüfen die ORKB keine politischen Entscheidungen, sondern beschränken sich auf die Prüfung der Umsetzung politischer Maßnahmen.

der staatlichen Haushaltsführung?

- Bemüht sich die ORKB im Rahmen des Prüfungsmandates und der geltenden Rechtsgrundlagen aktiv um Ausbau, Sicherung und Wahrung der Unabhängigkeit?

Informationszugang

- Besteht zeitnaher uneingeschränkter Zugang zu Daten, die für die ordnungsgemäße Wahrnehmung gesetzlich vorgesehener Prüfungsaufgaben erforderlich sind?
- Bestehen wesentliche Einschränkungen bei der Wahrnehmung gesetzlich vorgesehener Aufgaben?

Unabhängige Entscheidung über Inhalt und Zeitpunkt der Berichterstattung

- Besteht ein Recht bzw. die Pflicht zur Berichterstattung über Prüfungsergebnisse?
- Besteht eine gesetzliche Vorgabe, mindestens einmal im Jahr über die Prüfungsergebnisse gemäß Grundsatz 5 der Deklaration von Mexiko zu berichten?
- Kann die ORKB unabhängig über Inhalt sowie Zeitpunkt, Veröffentlichung und Verbreitung der Prüfungsberichte entscheiden?
- Sofern nicht, welche Einschränkungen bestehen und beeinträchtigen diese die Unabhängigkeit der ORKB?

Unabhängige Nachverfolgung von Prüfungsergebnissen

- Werden alle Prüfungsbemerkungen und -empfehlungen nachverfolgt?
- Ist die zeitnahe Umsetzung durch die geprüften Stellen sowie die öffentliche Rechenschaftspflicht sichergestellt?

Geeignete Mittelausstattung zur Sicherung der Unabhängigkeit

- Bestehen ausreichende rechtliche Garantien für die finanzielle und administrative Unabhängigkeit des Rechnungshofes?
- Sind die Haushaltsmittel für die Wahrnehmung des Prüfungsmandats ausreichend?

- Können die Haushaltsmittel nach eigenem Ermessen verwendet werden oder unterliegen sie der Kontrolle durch Regierung und Parlament?
- Ist die Personal- und Sachausstattung für die Zielerreichung ausreichend und kann die ORKB externen Sachverstand bzw. sonstige Unterstützung hinzuziehen?

Angemessenheit der Organisationsstruktur

- Wurde die Organisationsstruktur in den Rechtsgrundlagen verankert oder förmlich beschlossen?
- Ermöglicht die Organisationsstruktur eine wirksame Entscheidungsfindung und Aufgabenerfüllung?

B. PRÜFUNGSMANDAT, STRATEGIE UND PRÜFUNGSTÄTIGKEIT

- 8) Die staatliche Finanzkontrolle erfolgt im Rahmen der jeweiligen (verfassungs-) rechtlichen Vorgaben. Das Prüfungsmandat kann vielfältige Aufgaben in den verschiedensten Bereichen vorsehen. Art und Umfang dieser Aufgaben sowie die Berichterstattung können sich je nach Mandat stark unterscheiden. In einigen Ländern sind die Rechnungshöfe als Gericht mit Rechtsprechungsbefugnissen organisiert.
- 9) Der ORKB obliegen strategische Entscheidungen über die Erfüllung des Prüfungsmandats und der gesetzlichen Verpflichtungen. Die Priorisierung und Zuweisung von verfügbaren Mitteln und Kapazitäten für diese Belange kann Gegenstand einer Peer Review sein.
- 10) Bei der längerfristigen Arbeitsplanung werden systematisch Prüfungsschwerpunkte, die für Prüfungsrahmen und -umfeld wesentlich sind, und deren praktische Verfolgung festgelegt. Die langfristige Planung ist eine zentrale Leitungsaufgabe einer ORKB sowie der nachfolgenden Führungsebene. Sie umfasst die Festlegung von Vision, Leitbild und Werten der ORKB als Maßstab für die strategische Ausrichtung. Dazu sind anschließend konkrete Vorgaben, Ziele und Prioritäten auszuformulieren. Die mehrjährige Arbeitsplanung umfasst zudem die Anforderung der jeweils

benötigten Haushaltsmittel und die Mittelzuweisung.⁴

- 11) In der Regel deckt der Strategische Plan einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren ab. Die Dauer hängt ab von Haushaltsperiode, Ausgabenzeitraum, Legislaturperiode sowie dem Wandel im prüferischen Umfeld.
- 12) Beispielfragen zur strategischen Planung:⁵

Zuständigkeiten für die strategische Planung

- Bestehen klar definierte Zuständigkeiten, Maßnahmen und Zeitvorgaben für die Aufstellung des Strategischen Plans?
- Ist der zuständige Verfahrensleiter erfahren und mit ausreichenden Befugnissen ausgestattet?
- Sind die Leitung der ORKB und die nachfolgende Führungsebene eingebunden?
- Wirkt die ganze ORKB daran mit und wird über die strategische Planung unterrichtet?

Erarbeitung und Bekanntgabe des Strategischen Plans

- Basiert die strategische Planung auf einer fundierten Bedarfs- und Lückenanalyse?
- Sind in der Strategie Vision, Leitbild und Werte verbindlich festgelegt?
- Verfügt die ORKB über ein sachgerechtes Verfahren zur Erkennung und Analyse von Prüfungsrisiken – u.a. Risiken von gesellschaftlicher Tragweite?
- Werden bei der Planung ermittelte Risiken zeitnah und sachgerecht angegangen?
- Verfügt die ORKB über eine sachgerechte Methodik zur Ermittlung der

⁴ Vgl. IDI-Handbuch für ORKB zum Thema „Strategische Planung“.

⁵ Das IDI-Handbuch sowie INTOSAI-P 10 (Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der ORKB), GUID 9030 (Gute Praktiken im Zusammenhang mit ORKB-Unabhängigkeit), INTOSAI-P 12 (Wert und Nutzen von ORKB - Bewirkung einer Veränderung im Leben der Bürgerinnen und Bürger), INTOSAI-P 20 (Prinzipien der Transparenz und Rechenschaftspflicht), GUID 9040 (Gute Praktiken im Zusammenhang mit ORKB Transparenz) und das Leistungsbewertungssystem für ORKB der IDI (PMF) wurden zur Ermittlung von Bereichen und Fragen zum Thema strategische Planung als Grundlage herangezogen. Daneben gibt es ausführliche Fachliteratur zu Grundsätzen, Instrumenten und vorbildhaften Verfahren in der öffentlichen Verwaltung.

an sie von Seiten externer und interner Interessenträger gestellten Erwartungen? Werden diese Erwartungen bei der strategischen Planung berücksichtigt?

- Sind Ziele und Vorgaben in der Strategie klar festgelegt? Decken sie alle Bereiche ab?
- Sind in der Strategie auch Leistungskennzahlen vorgesehen? Dienen sie der Messung des Zielerreichungsgrades? Sind sie praxisorientiert und kostenwirksam? Werden die erzielten Ergebnisse im Verhältnis zum Mitteleinsatz betrachtet?
- Wurde die Strategie umfassend intern kommuniziert? Wurden alle Hierarchieebenen der ORKB ordnungsgemäß über die Strategie unterrichtet? Wurden die externen Interessenträger gezielt nach einem eigenen Verteiler der ORKB unterrichtet? Wurde die Strategie veröffentlicht?

Prüfungsformen und sonstige Tätigkeiten

- Besteht ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen Prüfungsformen und sonstigen Aufgaben und Tätigkeiten?
- Tragen Prüfungstätigkeit und sonstige Tätigkeiten der ORKB zu einer ausreichenden Rechenschaftslegung über die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung bei?
- Werden bei der Prüfungstätigkeit Risiken im Hinblick auf nicht ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft, Betrug oder sonstige Prüfungsrisiken berücksichtigt?
- Sieht die Prüfung der Rechnungsführung und der Ordnungsmäßigkeit auch die Prüfung der Einhaltung geltender Bestimmungen, Verwaltungsvorschriften und Grundsätze durch die geprüften Stellen vor? Ist der erforderliche Grad an Prüfungssicherheit vorgegeben?
- Können Rechnungshöfe mit Gerichtsfunktion Verfahren einleiten bzw. Strafen verhängen?
- Führt die ORKB, soweit erforderlich und angezeigt, Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch?

- Ist die ORKB befugt, staatliche Maßnahmen und Vorhaben zu evaluieren? Nimmt sie diese Aufgabe selbst wahr?
- Nutzt die ORKB ihre Prüfungserfahrung und Erkenntnisse, um Reformen in der öffentlichen Verwaltung anzustoßen und zu unterstützen?
- Stützt sich die ORKB für Schulungszwecke und Erfahrungsaustausch auf Dritte (andere ORKB, INTOSAI, regionale Arbeitsgruppen)?

Umsetzung der Strategie: Begleitung, Evaluierung und Berichterstattung

- Begleitet die ORKB die Umsetzung der Strategie?
- Verfügt die ORKB über einschlägige Daten, Kennzahlen und Zielvorgaben für die Leistungsmessung?
- Werden die verschiedenen Maßnahmen und Projekte im Rahmen der Umsetzung der Strategie begleitet?
- Wird die Strategie regelmäßig überarbeitet und aktualisiert, um den Wandel im Prüfungsumfeld zu berücksichtigen? Wurden bei Abweichungen von der ursprünglichen Planung zeitnah Präventiv oder Abhilfemaßnahmen getroffen?
- Wie ist der Umgang mit schwerwiegenden Prüfungsfehlern geregelt,
- z.B. bei komplexen Prüfungsvorhaben, die von großem öffentlichem Interesse oder politisch sensibel sind und die Glaubwürdigkeit der Finanzkontrolle beeinträchtigen können?
- Werden Errungenschaften der Finanzkontrolle dokumentiert und die Ergebnisse evaluiert? Findet eine wirksame Erfolgs- bzw. Fortschrittskontrolle mit Berichterstattung an die wesentlichen Interessenträger statt?
- Betreibt die ORKB bei größeren Abweichungen zwischen erreichten und angestrebten Ergebnissen eine systematische Ursachenforschung und stellt Missstände ab?

C. PERSONAL UND SACHMITTEL

Personal

- 13) Qualifiziertes und motiviertes Personal ist die wertvollste Ressource des Rechnungshofes und Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung anspruchsvoller Prüfungsaufgaben. Eine angemessene Personalausstattung ist für die wirksame Aufgabenerfüllung unverzichtbar. Daher sollte die ORKB als Arbeitgeber ein fachlich anspruchsvolles und attraktives Arbeitsumfeld bieten.
- 14) Beispielfragen im Zusammenhang mit der Personalwirtschaft:⁶

Personalplanung

- Wird der künftige Personalbedarf vorausschauend ermittelt? Besteht ein längerfristiges Konzept sowie eine Personalbedarfs- und Haushaltsplanung zur Aufgabenerfüllung und Zielerreichung?
- Umfassen die internen Regelungen zur Personalwirtschaft alle wesentlichen Bereiche wie Personalgewinnung, Beförderung, Vergütung und sonstige Zulagen, Fortbildung, Personalentwicklung, Personalbeurteilung, Verhaltenskodex, Personalrotation?

Personalgewinnung

- Bestehen objektive, wirksame Personalgewinnungs- und Personalauswahlverfahren zur Deckung des Personalbedarfs?
- Spielen bei der Personalgewinnung neben besonderen Qualifikationen und Berufserfahrung auch interdisziplinäre Kompetenzen eine Rolle?

Förderung von Fortbildung und Erfahrungsaustausch

- Besteht ein Personalentwicklungs- und Fortbildungskonzept?
- Wird in diesem Konzept differenziert zwischen Leistungsanforderungen

⁶ INTOSAI-P 12 (Wert und Nutzen von ORKB - Bewirkung einer Veränderung im Leben der Bürgerinnen und Bürger) und ISSAI 40 (Qualitätskontrolle innerhalb der ORKB) werden zahlreiche Fragen zur Personalwirtschaft behandelt. Daneben stehen weitere umfassende Informationen öffentlich zur Verfügung, u.a. mit Beispielen zur Bewertung von Funktion und Aufgabenwahrnehmung der Personalwirtschaft.

an einzelne Bedienstete, Teams oder die Behörde als solche?

- Sind die fachlichen und persönlichen Schulungsangebote ausreichend und sachgerecht? Wird der Fortbildungsbedarf systematisch ermittelt?
- Werden jedes Jahr persönliche Qualifizierungsziele festgelegt?
- Wird die Weiterbildung sachgerecht begleitet, um Diskrepanzen zwischen Fachwissen, Fertigkeiten und persönlicher Eignung abzubauen?
- Findet eine Evaluierung der einzelnen Schulungen im Hinblick auf die Wirksamkeit der Unterrichtsmethodik und Erreichung der Zielvorgaben statt?
- Wie wird eine ausreichende Teilnahme an obligatorischen und fakultativen Fortbildungsmaßnahmen sichergestellt?
- Werden neuen Bediensteten in ausreichendem Umfang geeignete Einführungslehrgänge und -veranstaltungen angeboten?
- Gibt es Schulungsmaßnahmen für die Fach- und Dienstaufsicht über Prüfungsteams oder sonstige Führungsaufgaben? Besteht ein Konzept zur Auslese und Schulung künftiger Führungskräfte?

Personalbindung

- Bietet die ORKB attraktive Arbeitsbedingungen (Vergütung, Besoldung, Zulagen, Zusatzangebote, Wohlfühlumfeld) und Personalentwicklungsmöglichkeiten zur langfristigen Bindung bewährter Mitarbeiter?
- Werden bei Personalabgängen die betroffenen Mitarbeiter systematisch nach den Ursachen für ihren Fortgang befragt und Rückmeldungen zur Verbesserung der Personalwirtschaft genutzt?

Personalbeurteilung

- Wird das Personal in regelmäßigen Abständen offiziell beurteilt?
- Wird eine Personalpolitik verfolgt, bei der Ziel und Zweck des Beurteilungsverfahrens transparent und eindeutig definiert sind? Werden die Beurteilungsmaßstäbe bekannt gegeben?

- Wird sichergestellt, dass die Beurteilungen objektiv, einheitlich und fair sind? Besteht ein Beschwerdeverfahren?
- Sind für herausragende Leistungen eine Anerkennung und Leistungszulage bzw. bei Minderleistung eine schriftliche Abmahnung mit Nachverfolgung vorgesehen?

Mitarbeiterrückmeldungen

- Wie werden ein faires Miteinander und die Gleichbehandlung aller Mitarbeiter sichergestellt? Wie sind die Meldung von Mobbing und die Verfolgung solcher Fälle geregelt?
- Wird die Mitarbeiterzufriedenheit regelmäßig abgefragt? Werden die Ergebnisse nachverfolgt und bei Verbesserungsmaßnahmen berücksichtigt?

IT-MANAGEMENT

- 15) Die Informationstechnologie (IT) ist unverzichtbar für die Erreichung der strategischen Ziele der staatlichen Finanzkontrolle. Die IT-Stelle kann in die Entwicklung, Umsetzung und Wartung von Systemen und Anwendungen eingebunden sein, die sich auf die gesamte Behörde auswirken.
- 16) Die ORKB treffen strategische Entscheidungen zu Infrastruktur, Technologie und Ressourcen für die Unterstützung der Aufbau und Ablauforganisation. Gut geplante IT-Investitionen können die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung, Wirksamkeit und Prüfungswirksamkeit wesentlich verbessern und Kosten senken. Dagegen können IT-Mängel zu Kostenüberschreitungen, geringer Nutzbarkeit, unnötigen Schnittstellen mit anderen Systemen und Unzufriedenheit des Endnutzers führen.
- 17) Jede ORKB sollte selbst die Nutzung und Sicherheit von IT-Systemen, Netzwerken und Informationsquellen regeln. Für interne und externe Nutzer sind der ordnungsgemäße IT-Betrieb und die erwartete Servicequalität im Arbeitsalltag sicherzustellen.

18) Beispielfragen zur IT-Verwaltung:⁷

- Besteht bei der ORKB eine IT-Strategie zur IT-Bedarfsdeckung über einen angemessenen Zeitraum? Ist die IT-Strategie auf die Gesamtstrategie der ORKB ausgerichtet?
- Eignen sich die IT-Systeme zur Unterstützung der Prüfungstätigkeit?
- Werden IT-Nutzer und andere Interessenträger in die Entwicklung der Hauptsysteme eingebunden?
- Hat die ORKB Zugang zu den für die Entwicklung und Wartung der Systeme und Anwendungen erforderlichen Mitteln, Fachkenntnissen und Fertigkeiten? Werden Verbesserungs- bzw. Änderungswünsche an bestehenden Systemen gesammelt und aufgegriffen?
- Überwacht der IT-Bereich seine Leistungserbringung für die Nutzer, einschließlich Hard- und Softwareausfälle? Wird auf Ausfälle zeitnah reagiert?
- Werden in ausreichendem Umfang IT-Schulungen angeboten?
- Sind Datensicherheit und Datenintegrität sichergestellt? Wurde die Systemwiederherstellung getestet und erprobt? Bestehen verbindliche Vorgaben zum Datenschutz und wird deren Einhaltung überwacht?

D. KOMMUNIKATION UND EINBINDUNG VON INTERESSENTRÄGERN

- 19) Die Erreichung der strategischen Ziele und Förderung einer guten Zusammenarbeit erfordert die Einbindung und Unterrichtung von Interessenträgern: Vertreter der drei Staatsgewalten, Medien, Öffentlichkeit, Interessengruppen, Geberorganisationen, Hochschulen, sonstige öffentliche Institutionen, Fach- und Normungsgremien sowie das Personal der ORKB.
- 20) Der Rechnungshof sollte unter Wahrung seiner Unabhängigkeit die Interessenträger über die Aufgaben der Finanzkontrolle, Zuständigkeiten,

⁷ Für nähere Informationen vgl.:

- IDI IT-Prüfungshandbuch (Erstausgabe Oktober 2013),
- international anerkannte Normen zur IT-Governance,
- IT-Management und Informationssicherheit, Control Objectives for Information and related Technology (COBIT),
- das Regelwerk des Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO),
- die von der Internationalen Organisation für Normung (ISO) herausgegebenen Normen zu IT und IT-Sicherheit.

Prüfungstätigkeit und Prüfungserkenntnisse transparent und zeitnah unterrichten.

21) Beispielfragen zu Interessenträgern: Unterrichtung und Zusammenarbeit:⁸

- Kennt die ORKB die verschiedenen Interessenträger? Verfügt die ORKB über ein eigenes Konzept zur Unterrichtung und Einbindung dieser Interessenträger? Ist dieses auf die Gesamtstrategie der ORKB ausgerichtet?
- Werden die Anliegen und Erwartungen der Interessenträger mitverfolgt und fortgeschrieben? Werden diese bei der (strategischen und jährlichen) Arbeitsplanung unter Wahrung der Unabhängigkeit berücksichtigt?
- Werden Interessenträger gezielt und in geeigneter Form über relevante Erkenntnisse unterrichtet?
- Bemüht sich die ORKB darum, die Interessenträger über Aufgaben und Zuständigkeiten der Finanzkontrolle zu informieren und aufzuklären? Werden die Interessenträger für die Notwendigkeit von Transparenz und Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Verwaltung sensibilisiert? Zeigt die ORKB in der Öffentlichkeit genügend Präsenz?
- Werden entsprechende Kommunikationskanäle und Medien genutzt, um mit den Interessenträgern über die Prüfungstätigkeit und deren Ergebnisse in einen Dialog zu treten? Werden Prüfungsberichte zeitnah veröffentlicht? Werden Hintergrund und Bedeutung von Prüfungsberichten zur besseren Nachvollziehbarkeit für Medien und Interessenträger erläutert?
- Werden Interessenträger angemessen eingebunden und ihre Belange berücksichtigt? Kann die Öffentlichkeit beispielsweise Stellungnahmen oder Anregungen zur aktuellen oder künftigen Prüfungsarbeit abgeben?
- Besteht eine konstruktive Zusammenarbeit mit parlamentarischen Aufsichtsgremien und geprüften Stellen, um ihnen die Würdigung und Empfehlungen besser zu vermitteln, damit sie geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen können?

⁸ Einzelheiten zu den INTOSAI-Grundsätzen zur Berichterstattung und Kommunikation mit Interessenträgern finden sich in INTOSAI-P 12 (Wert und Nutzen von ORKB - Bewirkung einer Veränderung im Leben der Bürgerinnen und Bürger), INTOSAI-P 20 (Prinzipien der Transparenz und Rechenschaftspflicht), GUID 9040 (Gute Praktiken im Zusammenhang mit ORKB-Transparenz).

- Informiert sich die ORKB regelmäßig über den Kenntnisstand der Interessenträger im Hinblick auf Aufgabe, Wert und Erkenntnisse der Finanzkontrolle?

E. ETHIK, TRANSPARENZ, RECHENSCHAFTSPFLICHT UND ORDNUNGSGEMÄSSE ABLAUFORGANISATION

- 22) Das Verhalten der ORKB als Institution und der einzelnen Bediensteten sollte stets transparent und über jeglichen Zweifel erhaben sein. Um andere glaubwürdig zu beurteilen, ist es nötig, mit gutem Beispiel voranzugehen. Dienstliches oder privates Fehlverhalten untergräbt sowohl die persönliche Integrität als auch die der ORKB, d.h. Qualität und Wert der Prüfungserkenntnisse. Die Einführung eines Verhaltenskodexes sowie von Maßnahmen zur Förderung der Rechenschaftspflicht, Transparenz und einer ordnungsgemäßen Ablauforganisation stärkt das Vertrauen in die Arbeit der staatlichen Finanzkontrolle.
- 23) Beispielfragen zu Ethik, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Ablauforganisation:⁹

Integrität und Ethik

- Fördert die ORKB ethisches Verhalten sachgemäß und in ausreichendem Umfang?
- Gilt in der ORKB ein allgemeiner Verhaltenskodex? Ist dieser an ISSAI 30, den geltenden Rahmenbedingungen und dem Mandat der ORKB ausgerichtet? Wird der Verhaltenskodex veröffentlicht?
- Bestehen Vorkehrungen, um eine objektive und unvoreingenommene Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen? Verpflichtet sich das Personal schriftlich zu den Inhalten des Verhaltenskodexes und dessen Einhaltung?

⁹ Diese Fragen basieren im Wesentlichen auf INTOSAI-P 12 (Wert und Nutzen von ORKB - Bewirkung einer Veränderung im Leben der Bürgerinnen und Bürger), INTOSAI-P 20 (Prinzipien der Transparenz und Rechenschaftspflicht), und ISSAI 130 (Pflichten- und Verhaltenskodex). Diese können unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten im Hinblick auf Kultur, Sprache, rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen als Grundlage für eine Peer Review dienen.

- Haben Führungskräfte verschiedener Hierarchieebenen eine Unbefangenheitserklärung abzugeben? Wird diese veröffentlicht?
- Bestehen sachgerechte, wirksame Vorkehrungen zur Verhinderung und Aufdeckung von internen Interessenkonflikten oder Korruption?
- Gelten interne Regelungen zur Verschwiegenheit über prüfungsrelevante Informationen?
- Wird untersucht, inwieweit Interessenträger die ORKB als vertrauenswürdige und glaubhafte Institution wahrnehmen?
- Bestehen Vorkehrungen zum Schutz vor politischer Einflussnahme bei der Zusammenarbeit mit Staat und Verwaltung? Falls Bediensteten eine politische Betätigung nicht untersagt ist: Werden diese darüber in Kenntnis gesetzt, dass dies mit den dienstlichen Pflichten unvereinbar sein kann?
- Ist eine Personalrotation vorgesehen, um das Risiko einer Betriebsblindheit gegenüber der geprüften Stelle zu vermindern (vgl. ISSAI 40)?
- Bestehen sachgerechte Vorkehrungen zur Einhaltung ethischer und fachlicher Normen des Rechnungshofes durch externe Dienstleister? Ist die ORKB auch für an Externe vergebene Prüfungsaufgaben rechenschaftspflichtig?

Transparenz und Offenheit

- Sieht der rechtliche Rahmen eine angemessene Rechenschaftspflicht und Transparenz der Aufgabenwahrnehmung vor?
- Werden Mandat, Leitbild, Strategie und Jahresarbeitspläne, Prüfungszuständigkeiten sowie die Ernennung von Führungskräften veröffentlicht?
- Werden die Interessenträger in angemessenem Umfang über zentrale Aspekte wie Prüfungsansätze, Prüfungsmethodik und Prüfungstätigkeit unterrichtet?

Ordnungsgemäße und sachgerechte Ablauforganisation

- Tragen Aufbau- und Ablauforganisation zur ordnungsgemäßen und sachgerechten Erledigung der Dienstgeschäfte/internen Kontrolle bei?
- Wie wird sichergestellt, dass die Aufgabenwahrnehmung sparsam, wirtschaftlich und wirksam erfolgt? Werden organisatorische Risiken regelmäßig bewertet und nachverfolgt?
- Erfolgt ein wirksames Risikomanagement mit Risikoerkennung und
- -behandlung? Wird ein Risikokataster geführt und dieses regelmäßig aktualisiert?
- Besteht eine sachgerechte und unvoreingenommene Innenrevision?
- Wird nach Maßgabe geltender Gesetze und Vorschriften öffentlich über die Tätigkeit der ORKB berichtet?
- Werden Haushalt bzw. Jahresabschluss der ORKB veröffentlicht? Unterliegt der Rechnungshof einer externen Kontrolle und Prüfung? Werden die entsprechenden Berichte veröffentlicht?
- Wird die Wirksamkeit von Aufgaben Wahrnehmung und Prüfungstätigkeit anhand von Leistungskennzahlen bewertet?
- Werden die Außenwirkung der Finanzkontrolle, Prüfungsergebnisse und Prüfungswirksamkeit verfolgt und Erfahrungen entsprechend genutzt?

Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen und Würdigung

- Werden Prüfungsergebnisse, Würdigung und Prüfungsempfehlungen veröffentlicht (soweit sie nicht vertraulich sind)?
- Berichtet die ORKB auch über Haushaltsangelegenheiten im weiteren Sinne (z.B. Haushaltsführung im Allgemeinen, Finanzlage und Finanzvorgänge)?
- Bei Rechnungshöfen mit Rechtsprechungsbefugnis: Wird über die Verhängung von Sanktionen und Geldstrafen gegen Beamte und sonstige Bedienstete berichtet?

F. PRÜFUNGSNORMEN, PRÜFUNGMETHODIK UND QUALITÄTSKONTROLLE

- 24) Für Prüfungstätigkeit und Qualitätskontrolle bei den ORKB gelten die INTOSAI Grundsätze (ISSAIs) und INTOSAI Leitlinien (GUIDs). Diese fachlichen Normen und Leitlinien dienen zur Orientierung bei der Aufgabenwahrnehmung, haben aber weder Vorrang vor nationalen Gesetzen, Bestimmungen und Mandaten, noch schränken sie ORKB bei Erhebungen, Prüfungen oder sonstigen Aufgaben ein, die nicht unter den Anwendungsbereich der ISSAI fallen.
- 25) Bei einem Peer-Review-Verfahren kann untersucht werden, inwieweit die verschiedenen Normen eingehalten werden, ob sie Eingang in Prüfungshandbücher und sonstige Arbeitshilfen fanden bzw. in der Prüfungspraxis angewendet werden.

Prüfungsnormen und Methodik

- 26) Die bei der Prüfung angewandten Normen sollten genannt und den Berichtsadressaten zugänglich gemacht werden. Die Anwendung dieser Normen sichert die ordnungsgemäße Prüfungsdurchführung im Hinblick auf Prüfungsansatz, Prüfungsmethodik und Prüfungsqualität, was wiederum die Glaubwürdigkeit der Finanzkontrolle stärkt.
- 27) Beispielfragen zu Prüfungsnormen und Prüfungsmethodik:
- Wurden sachgerechte Prüfungsnormen festgelegt und formell beschlossen?
 - Sind diese Normen vereinbar mit den INTOSAI professionellen Verkündungen und sonstigen international anerkannten Leitlinien bzw. fachlichen Normen im jeweiligen durch Prüfungsmandat und Rechtsstellung der ORKB gesetzten Rahmen?
 - Stehen Prüfungshandbücher und Arbeitshilfen zur Verfügung?
 - Sind Prüfungsnormen, Prüfungshandbücher und Arbeitshilfen dem gesamten Prüfungspersonal leicht zugänglich?

- Werden dem Prüfungspersonal Schulungen zu den Prüfungsnormen, Prüfungshandbüchern und Arbeitshilfen angeboten?
- Wie wird die Einhaltung der Prüfungsnormen, Prüfungshandbücher und Arbeitshilfen sichergestellt?
- Wie ist die Anwendung der eigenen Prüfungsnormen bei örtlichen Erhebungen sichergestellt? Werden Fälle von Nichteinhaltung entsprechend begründet und genehmigt?
- Werden Prüfungsnormen, Prüfungshandbücher und Arbeitshilfen regelmäßig überarbeitet und aktualisiert?

Qualitätskontrolle

- 28) Die gesamte Finanzkontrolltätigkeit sollte einer umfassenden internen Qualitätskontrolle unterzogen werden. Die konsequente Einhaltung ist grundlegend für Ansehen, Glaubwürdigkeit und letztlich auch die Aufgabenerfüllung der ORKB.
- 29) Beispielfragen zur Qualitätskontrolle:¹⁰

Qualitätskontrolle als Führungsaufgabe

- Wird der Prüfungsqualität in der Strategie angemessene Bedeutung eingeräumt?
- Trägt die Leitung der ORKB (je nach Rechnungshofmodell eine Einzelperson oder ein mehrköpfiges Gremium) die übergreifende Verantwortung für die Qualitätskontrolle? Besteht diesbezüglich eine sachgerechte Dokumentation mit Berichterstattung?
- Wird hohe Qualität bei der gesamten Prüfungstätigkeit angestrebt, und sowohl intern als auch gegenüber externem Dienstleistern entsprechend kommuniziert?
- Stehen für die Qualitätskontrolle ausreichende Mittel zur Verfügung?
- Wie wird dem Risiko von Qualitätseinbußen durch politische,

¹⁰ Basierend auf der Qualitätskontrolle nach ISSAI 140 (Qualitätskontrolle innerhalb der ORKB), Fragestellungen in INTOSAI-P 12 (Wert und Nutzen von ORKB - Bewirkung einer Veränderung im Leben der Bürgerinnen und Bürger) sowie der INTOSAI Grundsätze (ISSAIs) und INTOSAI Leitlinien (GUIDs) der Ebenen 3 und 4. Gegenstand sind der Rechnungshof sowie Dritte, die in seinem Auftrag tätig werden.

wirtschaftliche oder sonstige Einflussnahme begegnet?

- Werden herausragende Leistungen gewürdigt und belohnt?
- Wie wird eine Wiederholung früherer behobener Qualitätsprobleme ausgeschlossen?

Übernahme von Prüfungsaufgaben und Prüfungsdurchführung

- Wird bei der Erstellung des Arbeitsplans dafür Sorge getragen, dass ausreichende Mittel und Kompetenzen zur sachgemäßen Erfüllung jeder Prüfungsaufgabe zur Verfügung stehen?
- Ist sichergestellt, dass bei Qualitätsproblemen während der Prüfungsdurchführung (Mittelknappheit oder fehlende Fachkenntnisse) die ORKB selbst eine Lösung herbeiführt oder – soweit erforderlich – die Legislative bzw. die zuständige Haushaltsbehörde einschaltet?

Qualität und Personalwirtschaft¹¹

- Verfügt die ORKB über eine angemessene Personalausstattung (sowohl intern wie auch ggf. durch hinzugezogene Sachverständige) mit den erforderlichen Fachkenntnissen, Fertigkeiten und dem Bekenntnis zu ethischen Grundsätzen,
 - um die Aufgaben der Finanzkontrolle nach Maßgabe geltender Normen sowie der rechtlichen und sonstigen Vorschriften wahrzunehmen?
 - um sachgerechte Prüfungsberichte herauszugeben?
- Wird externer Sachverstand hinzugezogen, um die für die Prüfungstätigkeit erforderlichen Kapazitäten, Fachkenntnisse und Personaleignung sicherzustellen?
- Haben Qualität und ethische Grundsätze bei Personalpolitik und Personalverfahren eine hohe Priorität (u.a. hinsichtlich Personalgewinnung, Leistungsbeurteilung, Personalentwicklung, Beförderung, Vergütung)?

11 S. auch Teil C zur Mittelverwaltung, einschließlich Personal.

Qualität der Aufgabenerfüllung

- Wie wird sichergestellt, dass die Prüfungstätigkeit, sonstige Prüfungsaufgaben sowie die Berichterstattung nach Maßgabe geltender Normen, rechtlicher und sonstiger Vorschriften erfolgen?
- Ist die kontinuierliche Förderung ordnungsgemäßer Prüfungstätigkeit in einschlägigen Grundsätzen, Verfahren und Instrumenten vorgesehen?
- Werden in geltenden Grundsätzen und Verfahren die Belange der Dienst- und Fachaufsicht ausreichend berücksichtigt?
- Werden bei jeder Prüfung Qualitätskontrollen durchgeführt? Werden festgestellte Mängel zufriedenstellend behandelt bzw. behoben?

Überwachung der Qualitätskontrolle

- Besteht eine Qualitätssicherung zur Sicherstellung einer sachgerechten und ordnungsgemäß funktionierenden Qualitätskontrolle?
- Erfolgt bei der Qualitätssicherung eine systematische Überprüfung von Stichproben abgeschlossener Prüfungsvorhaben?
- Werden solche Überprüfungen unabhängig durchgeführt? Erfolgen diese durch Personal mit ausreichender Erfahrung und Befugnis?
- Werden die Erkenntnisse und Empfehlungen der Qualitätssicherung der Leitungsebene vorgelegt und Verbesserungsmaßnahmen ergriffen?

G. PRÜFUNGSANSATZ

- 30) Bei einer Peer Review lassen sich folgende Prüfungsphasen einzeln oder kombiniert untersuchen:¹²
- a) Auswahl des Prüfungsstoffes und Prüfungsplanung,
 - b) Prüfungsdurchführung,
 - c) Berichterstattung und Bekanntgabe der Prüfungsergebnisse,
 - d) Nachverfolgung und Bewertung der Prüfungswirksamkeit.

¹² Es gelten INTOSAI Grundsätze (ISSAIs) und INTOSAI Leitlinien (GUIDs).

Im Rahmen einer Peer Review bietet sich zur Untersuchung der einzelnen Prüfungsphasen eine Stichprobe abgeschlossener Prüfungsvorhaben an. Beispielfragen zu jedem Unterpunkt sind nachfolgend aufgeführt.

Auswahl des Prüfungsstoffes und Prüfungsplanung

31) Beispielfragen:

Wendet die ORKB einen geeigneten Ansatz für die Prüfungsplanung an? Ist die Prüfungsplanung mit den strategischen Zielen verknüpft? Wie werden Prioritäten gesetzt bei Pflichtprüfungen und Ermessensprüfungen bzw. in unterschiedlichen Prüfungsbereichen?

Zur Auswahl des Prüfungsstoffes:

- Werden neue Entwicklungen und Risiken bei staatlichen Maßnahmen und der staatlichen Haushaltswirtschaft verfolgt? Werden relevante Daten von geprüften Stellen, auch zu früheren Prüfungen, systematisch erfasst und zusammengeführt?
- Erfolgt die Auswahl des Prüfungsstoffes auf der Grundlage geeigneter Maßstäbe? Werden dabei auch Risiken berücksichtigt wie mögliche Systemmängel, wesentliche Falschangaben in Jahresabschlüssen, fehlerhafte Vorgänge oder die Nichterreichung politischer Zielvorgaben?
- Werden bei der Machbarkeitsanalyse zu vorgesehenen Prüfungen folgende Aspekte berücksichtigt: finanzieller und personeller Mittelbedarf (einschließlich der Verfügbarkeit des Prüfungspersonals mit den erforderlichen Fachkenntnissen und Sachkompetenzen), Größe und Komplexität der geprüften Stelle, erforderliche Stichproben, Prüfungszeitpunkt und Zeitrahmen sowie Risiko der Überschneidung mit ähnlichen Prüfungsvorhaben bzw. sonstigen Untersuchungen?
- Werden Prüfungsaufgaben priorisiert und gewichtet? Unterliegt die endgültige Entscheidung über ein Prüfungsthema der Leitung bzw. deren Zustimmung?
- Ist die Arbeitsplanung so flexibel gestaltet, dass bei unvorhergesehenen Situationen oder kurzfristigen Prüfungsbitten zu dringlichen Angelegenheiten entsprechend reagiert werden kann?

32) Bei der Prüfungsplanung sollten auch die entsprechenden Grundsätze in ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300 und ISSAI 400 berücksichtigt werden. Die im Folgenden aufgeführten Beispielfragen zur Begutachtung einzelner abgeschlossener Prüfungen basieren daher darauf:

- Hat sich das Prüfungspersonal vor Prüfungsbeginn mit den Eckpunkten der Prüfung vertraut gemacht? Wurde die geprüfte Stelle entsprechend in Kenntnis gesetzt, auch über die jeweiligen Prüfungsaufgaben und Zuständigkeiten?
- Hat sich das Prüfungspersonal mit Art und Umfeld der geprüften Stelle bzw. des Prüfungsgegenstands sowie den internen Kontrollmechanismen vertraut gemacht?
- Erfolgt eine Risikobewertung oder Problemanalyse im Hinblick auf Prüfungsform und Prüfungsziele, und werden die möglichen Auswirkungen auf die Prüfung ermittelt?
- Werden bei der Planung Prüfungsumfang, Zielvorgaben, Maßstäbe und Prüfungsansätze eindeutig festgelegt? Wird ein Zeitplan vorgegeben? Werden Art, Zeitpunkt und Ausmaß der Prüfungserhebungen festgelegt? Werden Kostenschätzungen vorgenommen? Umfasst die Planung auch den internen (und externen) Personalbedarf?
- Wird das Konzept bei auftretenden Problemen oder geänderten Prioritäten während des Prüfungsverfahrens regelmäßig überprüft und ggf. angepasst?

Prüfungsdurchführung

33) Die zentralen Grundsätze der INTOSAI-P 12, ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300 und ISSAI 400 zur ordnungsgemäßen Prüfungsdurchführung liefern wertvolle Anregungen für Peer-Review-Fragen und dienen als Grundlage für die folgenden Beispielfragen zur Begutachtung einzelner abgeschlossener Prüfungen:

- Wurden zur Erreichung der Prüfungsziele ausreichende und angemessene Prüfungshandlungen vorgenommen? Wurden die Prüfungserkenntnisse mit hinreichenden Prüfungsnachweisen untermauert?
- Stützte sich die Prüfungsarbeit auf eine zuverlässige Untersuchung

sowie auf fachlich unabhängiges Ermessen? Sind die Prüfungsnachweise belastbar?

- Wurde das Prüfungsverfahren ausreichend dokumentiert?
- Wurden alle Prüfungsfragen geklärt?
- Wurden der geprüften Stelle vorläufige Ergebnisse mitgeteilt und mit dieser erörtert, um deren Stichhaltigkeit zu gewährleisten?
- Wurde die Prüfung plangemäß mit den vorgesehenen Haushaltsmitteln durchgeführt? Wurden Termin- oder Kostenüberschreitungen dokumentiert und von den zuständigen Vorgesetzten genehmigt? Wurde bei größeren unerwarteten Problemen der Prüfungsumfang und/oder das Prüfungskonzept angepasst?
- Wurden aus dem Prüfungsverfahren neue Erkenntnisse gewonnen und diese intern zur Gewinnung von Prüfungserfahrungen entsprechend kommuniziert?

Berichterstattung und Behandlung der Prüfungsergebnisse

- 34) INTOSAI Grundsätze sowie INTOSAI-P 12 (Wert und Nutzen von ORKB – Bewirkung einer Veränderung im Leben der Bürgerinnen und Bürger) dienen als Orientierung für die Bewertung der Berichterstattung und der Behandlung von Prüfungsergebnissen.
- 35) Beispielfragen (für die Begutachtung abgeschlossener Prüfungsvorhaben):
- Wie wird sichergestellt, dass alle wesentlichen Prüfungsfragen im Bericht behandelt und alle Prüfungsnachweise belegt wurden?
 - Wurde der Berichtsentwurf vor Veröffentlichung einer unabhängigen internen und/oder externen Qualitätskontrolle unterzogen?
 - Wurde die geprüfte Stelle im Rahmen eines kontradiktorischen Verfahrens vor Veröffentlichung des Berichts gehört, um die Stichhaltigkeit der erhobenen Sachverhalte sicherzustellen?
 - War der Abschlussbericht klar und verständlich formuliert und waren Prüfungsfragen, Prüfungsfeststellungen, Würdigung und Empfehlungen logisch miteinander verknüpft?

- Waren die Prüfungsempfehlungen nachvollziehbar, konkret, überzeugend und umsetzbar?
- Bei Prüfungsberichten mit Bestätigungsvermerk: Wurde gestützt auf die erhobenen Prüfungsnachweise eine angemessene Form gewählt?
- Wie wurde mit schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten oder Betrugsfällen, die im Laufe des Prüfungsverfahrens festgestellt wurden, umgegangen?
- Wurde der Bericht in geeigneter Weise nach Maßgabe von Prüfungsmandat und Rechtsstellung des Rechnungshofes bekanntgegeben? Wurden die Interessenträger bei der Bekanntgabe der Prüfungsergebnisse einbezogen, um sicherzustellen, dass Feststellungen und Würdigung für sie nachvollziehbar sind?

Nachverfolgung und Bewertung der Prüfungswirksamkeit

- 36) Nachverfolgt werden die Abhilfemaßnahmen der geprüften Stelle bzw. sonstiger Stellen zur Umsetzung der Prüfungsempfehlungen. Die Nachverfolgung kann von einer bloßen Aufzählung bis zu einer umfassenden Prüfung der Maßnahmenwirksamkeit reichen.
- 37) Die Ergebnisse der Nachverfolgung können einzelfallbezogen oder zusammengefasst in regelmäßigen Kontrollberichten behandelt werden, wobei im letzteren Fall allgemeine Entwicklungen und Querschnittsthemen untersucht werden können. Eine systematische Nachverfolgung kann sich positiv auf die Zahl der befolgten Prüfungsempfehlungen auswirken und den Beitrag der Finanzkontrolle zu einer verbesserten Haushalts- und Wirtschaftsführung stärker ins Blickfeld rücken.
- 38) Die Art der Nachverfolgung unterscheidet sich je nach Prüfungsstoff oder Prüfungsthema. Bei ORKB mit Rechtsprechungsbefugnissen kann die Nachverfolgung die Vorlage rechtsverbindlicher Berichte oder Beschlüsse vorschreiben. Bei wiederkehrenden Jahresabschluss- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen kann sie Teil der Risikobewertung im darauffolgenden Jahr sein. Bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen können unzureichende oder unbefriedigende Abhilfemaßnahmen seitens der geprüften Stelle eine erneute Prüfungsberichterstattung nach sich ziehen.

39) INTOSAI Grundsätze liefern praktische Hinweise für die Nachverfolgung bei verschiedenen Prüfungsformen. Beispielfragen:

- Ist die Nachverfolgung in festgelegten Verfahren, Maßstäben und Methoden geregelt?
- Werden Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen regelmäßig nachverfolgt und die Ergebnisse ggf. dem Parlament vorgelegt?
- Wird bei der Nachverfolgung bewertet, ob die geprüfte Stelle die festgestellten Mängel innerhalb einer angemessenen Frist behoben hat?
- Werden die Nachverfolgung und sonstige Unterlagen ausgewertet zur Beurteilung der Prüfungswirksamkeit?