

GUID 4900

Leitfaden zu Rechtsgrundlagen
und Maßstäben für die Prüfung
der Rechtmäßigkeit und
Rechtschaffenheit im Rahmen
der Ordnungsmäßigkeits-
prüfung

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



INTOSAI

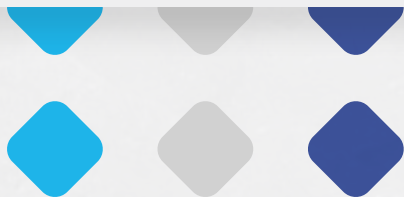


INTOSAI



INTOSAI, 2020

- 1) GUID 4900 wurde 2020 beschlossen.



INHALTSVERZEICHNIS

1. VORWORT	4
2. ZWECK DES LEITFADENS	5
3. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN	6
4. GELTUNGSBEREICH	8
5. QUELLEN FÜR MAßSTÄBE DER ORDNUNGSMÄßIGKEITSPRÜFUNG	9
RECHTSGRUNDLAGEN ALS QUELLEN FÜR MAßSTÄBE DER RECHTMÄßIGKEIT	10
RECHTSGRUNDLAGEN ALS QUELLEN FÜR MAßSTÄBE DER RECHTSCHAFFENHEIT	13
6. MAßSTABS BILDUNG	19
7. BEGRIFFSABGRENZUNG: RECHTMÄßIGKEIT UND RECHTSCHAFFENHEIT	22
8. ANGABEN VON QUELLEN / MASSSTÄBEN IN PRÜFUNGSBERICHTEN	24

1

VORWORT

- 1) Dieser Leitfaden dient als Arbeitshilfe zur Festlegung geeigneter Maßstäbe für die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Rechtschaffenheit im Rahmen einer Ordnungsmäßigkeitsprüfung. Gemäß den ISSAI kann die Ordnungsmäßigkeitsprüfung auch Fragen der Rechtmäßigkeit (Einhaltung förmlicher Vorgaben wie für die geprüfte Stelle geltende Gesetze, Vorschriften und Vereinbarungen) und/oder der Rechtschaffenheit (Beachtung der allgemeinen Grundsätze des ordnungsgemäßen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens sowie der Verhaltensregeln im öffentlichen Dienst) beinhalten. Obwohl es bei der Ordnungsmäßigkeitsprüfung vorrangig um die Frage der Rechtmäßigkeit geht, kann im öffentlichen Dienst – insbesondere im Hinblick auf bestimmte Erwartungen an das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen sowie das Verhalten öffentlich Bediensteter – auch die Rechtschaffenheit eine wichtige Rolle spielen. Je nach Prüfungsmandat der ORKB ist also auch der Aspekt der Rechtschaffenheit mit einzubeziehen.

2

ZWECK DES LEITFADENS

- 2) Der vorliegende Leitfaden dient als Arbeitshilfe zur Bestimmung und Abgrenzung der Prüfungsmaßstäbe „Rechtmäßigkeit“ und „Rechtschaffenheit“ im Rahmen einer Ordnungsmäßigkeitsprüfung.

- 3) Bei der staatlichen *Ordnungsmäßigkeitsprüfung* handelt es sich um eine Prüfungsart, bei der die unabhängige Begutachtung der Befolgung geltenden Rechts (anhand von Prüfungsmaßstäben) im Vordergrund steht. Dabei wird untersucht, inwieweit ein Prüfungsgegenstand – etwa Verfahren, Finanzvorgänge oder Sachinformationen – in allen wesentlichen Belangen den für die geprüfte Stelle geltenden Rechtsgrundlagen genügt.¹ Die Prüfung kann je nach Mandat und Zuständigkeitsbereich der ORKB die Prüfungsmaßstäbe **Rechtmäßigkeit** und/oder **Rechtschaffenheit**² umfassen. Die Maßstäbe dienen der Erlangung von Prüfungsnachweisen, auf die die zuständigen Stellen ihre Entscheidungen und Sanktionen stützen können.
- 4) *Rechtsgrundlagen* umfassen Gesetze, Vorschriften, Regelungen, staatliche Maßnahmen, internationale Verträge und Abkommen, beschlossene Regelwerke, Vereinbarungen oder allgemeine Grundsätze des ordnungsgemäßen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens sowie zum Verhalten öffentlich Bediensteter, Verhaltensordnungen und sonstige Einzelfallkriterien zur Feststellung der Ordnungsmäßigkeit.
- 5) Bei *Maßstäben* handelt es sich um Kriterien zur Beurteilung eines Prüfungsgegenstandes. Jede Prüfung stützt sich auf jeweils sachgerechte Maßstäbe, die eng oder weit gefasst und aus verschiedenen Rechtsgrundlagen abgeleitet sein können.
- 6) *Rechtmäßigkeit* bezieht sich auf die Einhaltung förmlicher Rechtsgrundlagen wie Gesetze, Parlamentsbeschlüsse bzw. Verordnungen oder Richtlinien, die

1 ISSAI 4000/2.

2 ISSAI 400/13, ISSAI 4000/24.

von öffentlichen Stellen mit Rechtsetzungsbefugnis erlassen wurden und für die geprüfte Stelle bindend sind³. Dies schließt andere für die geprüfte Stelle verbindliche Vereinbarungen und Verträge mit ein.

- 7) *Rechtschaffenheit* bezieht sich auf die Beachtung allgemeiner Grundsätze und Regelwerke zur finanziellen Redlichkeit sowie von Verhaltensvorgaben für öffentlich Bedienstete⁴. In der staatlichen Finanzkontrolle umfasst die Rechtschaffenheit gemeinhin anerkannte Verhaltensregeln für die Verwaltung und deren Leistungserbringung.⁵
- 8) Unter *Prüfungsgegenstand* sind Sachinformationen, Vorgänge oder Handlungen zu verstehen, die anhand festgelegter Maßstäbe beurteilt oder bewertet werden.⁶
- 9) Unter *ordnungsgemäßigem Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen* sind allgemein anerkannte Grundsätze zum Verhalten öffentlich Bediensteter bei der Mittelverwaltung (Entscheidungen und deren Umsetzung) zu verstehen. Für das Kassenwesen gelten auch Grundsätze, denen die Verwaltung bei der Erbringung staatlicher Leistungen unterliegt.
- 10) *Verhalten öffentlich Bediensteter* bezieht sich auf ethische Grundsätze, Verhaltensregeln und deren Einhaltung gemessen an gesellschaftlichen Wert- und Moralvorstellungen.

3 ISSAI 400/13, 32, 24.

4 ISSAI 400/13.

5 Oxford English Dictionary (OED).

6 ISSAI 100/26.

4

GELTUNGSBEREICH

- 11) Der vorliegende Leitfaden ergänzt die Ausführungen in der Prüfungsnorm ISSAI 4000 „Ordnungsmäßigkeitsprüfung“, enthält jedoch keine weiteren Vorgaben zur Prüfungsdurchführung.
- 12) Diese Arbeitshilfe dient der Ermittlung geeigneter Quellen zur Festlegung von Maßstäben für die Ordnungsmäßigkeitsprüfung. Dabei hängt es vom Mandat der ORKB und dem jeweiligen Prüfungsauftrag ab, ob Rechtschaffenheit als Maßstab bei einer Ordnungsmäßigkeitsprüfung mit einbezogen wird. Dementsprechend sollte bei der Nutzung dieses Leitfadens im Rahmen einer Ordnungsmäßigkeitsprüfung die Rechtschaffenheit nur berücksichtigt werden, sofern dies im Prüfungsumfang vorgesehen ist.

5

QUELLEN FÜR MAßSTÄBE DER ORDNUNGSMÄßIGKEITSPRÜFUNG

- 13) Rechtsgrundlagen sind Quellen für Maßstäbe und bilden den regulatorischen Rahmen bei der Ordnungsmäßigkeitprüfung. Anhand des Aufbaus und Inhalts von Rechtsnormen können geeignete Prüfungsmaßstäbe, auch im Hinblick auf Rechtmäßigkeit und Rechtschaffenheit, abgeleitet geben. Unterschiede in den rechtlichen Rahmenbedingungen können dabei Ursache für eine abweichende Auslegung von Rechtmäßigkeit und Rechtschaffenheit durch die ORKB sein.
- 14) Geeignete Maßstäbe sind Voraussetzung, um mit pflichtgemäßem Ermessen einen Prüfungsgegenstand schlüssig beurteilen zu können. Ohne geeignete Maßstäbe als Bezugsrahmen sind bei der Würdigung von Prüfungsfeststellungen und -erkenntnissen Fehldeutungen und Missverständnisse nicht auszuschließen.
- 15) Laut ISSAI sind bei jeder Prüfung auf die jeweiligen Prüfungsumstände zugeschnittene Maßstäbe anzulegen. Nach der Auswahl der Maßstäbe ist deren Eignung für den gegebenen Einzelfall zu überprüfen. Zu prüfen ist dabei die Bedeutung und Nachvollziehbarkeit der Maßstäbe für die Berichtsempfänger sowie deren Vollständigkeit, Zuverlässigkeit und Objektivität. Geeignete Prüfungsmaßstäbe, nicht nur im Hinblick auf Rechtmäßigkeit und Rechtschaffenheit, weisen folgende Gemeinsamkeiten auf: Sachdienlichkeit, Vollständigkeit, Zuverlässigkeit, Objektivität, Verständlichkeit, Nützlichkeit, Vergleichbarkeit, Angemessenheit und Verfügbarkeit.⁷

RECHTSGRUNDLAGEN ALS QUELLEN FÜR MAßSTÄBE DER RECHTMÄßIGKEIT

- 16) Bei der Rechtmäßigkeit geht es um die Einhaltung geltenden Rechts, das in Gesetzen, Vorschriften, Regelungen und Vereinbarungen niedergelegt ist.
- 17) Rechtsgrundlagen in diesem Sinne sind u.a.:
- Parlamentsbeschlüsse und staatliche Maßnahmen;
 - Völkerrecht, das durch Beitritt eines Staates oder Umsetzung in nationales Recht Rechtskraft erlangt, z. B. Seerecht, Völkerstrafrecht und Flüchtlingsrecht, oder im nationalen Kontext anwendbares ausländisches Recht, z. B. das US-Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten (engl. FATCA);
 - internationale und supranationale Verträge, z. B. über die gemeinsame Nutzung von Wasserstraßen;
 - Gesetze, Vorschriften, Regelungen und sonstige Rechtsetzungsakte;
 - verfassungsrechtliche Haushaltsnormen und Beschlüsse sowie jährliches Haushaltsgesetz;
 - Vorschriften mit finanziellen Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln;
 - Vorschriften zu nationalen Verwaltungsstrukturen und -zuständigkeiten;
 - einschlägiges Fallrecht;
 - Verträge / Vereinbarungen (z. B. mit Lieferanten); und
 - interne Richtlinien, Verfahren und Prozesse der geprüften Stelle (je nachdem, ob diese einen Teil des formellen Verwaltungsrechts darstellen).

- 18) Quellen für Maßstäbe der Rechtmäßigkeit sind in der Regel⁸:
- Primärrecht: Darunter fallen u.a. die nationale Verfassung sowie förmliche Rechtsakte, Gesetze, Regelungen und Vorschriften, die insgesamt den primärrechtlichen Bezugsrahmen darstellen.
 - Sekundärrecht: Dieses umfasst u. a. Bestimmungen und Anordnungen von Regulierungsbehörden oder Aufsichtsbehörden sowie Gerichtsentscheidungen und Fallrecht. Diese bilden insgesamt den sekundärrechtlichen Rahmen für Vorgänge oder Sachverhalte, die den Prüfungsgegenstand darstellen.
 - Verträge: Hierunter fallen u. a. Abkommen und Vereinbarungen zum Prüfungsgegenstand, die geltende Anforderungen an Rechtsverträge erfüllen und auf nationaler Ebene gerichtlich durchsetzbar sind. So würde etwa die Ausgliederung bestimmter Aufgaben an Dritte auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen geprüft.
- 19) Die unterschiedlichen Arten der Rechtsgrundlagen sind Teil der Normenhierarchie. Die nationale Verfassung stellt i. d. R. die höchste Ebene dar. Danach folgen Gesetze, Vorschriften, Regelungen und sonstige Rechtsetzungsakte. Abgeleitetes bzw. Sekundärrecht kann nicht *ultra vires*⁹ höherrangiges Recht brechen. Wenn z. B. ein Sozialgesetz die Anspruchsvoraussetzungen für Sozialleistungen festlegt, dürfen Verordnungen oder Vorschriften zu diesem Gesetz nicht im Widerspruch stehen. Bei einer Ordnungsmäßigkeitsprüfung ist sicherzustellen, dass die vom Sekundärrecht abgeleiteten Maßstäbe diesen Umstand beachten.
- 20) Je nach nationalem Rechtssystem können auch nicht kodifizierte allgemeine Vorschriften mit Gesetzesrang oder Rechtsgrundsätze Teil dieser Normenhierarchie sein, so dass auch nicht kodifiziertes Recht zu den Rechtsquellen zählen kann. Beispielsweise kann eine für die Gewährung von Sozialleistungen zuständige Stelle dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Anspruchsberechtigten unterliegen, selbst wenn dies in den einschlägigen

8 <https://www.slideshare.net/Rohitshrivastava59/kelson-pure-theory>. Kelsens Reine Rechtslehre stützt sich auf eine Normenpyramide, die hierarchisch aufgebaut ist und bei der sich die Gültigkeit aus einer Grundnorm ableitet. Rechtswissenschaft wird dabei als Normenpyramide betrachtet, an deren Spitze sich die Grundnorm befindet. Die nachgeordneten Normen richten sich nach den jeweils höherrangigen Rechtsnormen.

9 Definition des Oxford English Dictionary (OED): über die Zuständigkeiten bzw. rechtlichen Befugnisse hinausgehend.

Vorschriften nicht ausdrücklich festgelegt ist (Gleichheitsprinzip).

- 21) Rechtsgrundlagen gehen regelmäßig zurück auf Vorgaben und Entscheidungen des Gesetzgebers; diese können jedoch auch von nachgeordneten Verwaltungsstellen erlassen worden sein (z. B. Verordnungen).¹⁰ Gleichzeitig müssen sich die auf eine niedrigere Normenebene stützenden Vorschriften klar aus den vom Gesetzgeber erlassenen Vorgaben ergeben. Auch vertragliche Vereinbarungen unterliegen diesen Vorgaben.
- 22) Beschlossene Regelwerke und Vereinbarungen können auch als Rechtsgrundlagen bzw. Quellen für Maßstäbe der Rechtmäßigkeit herangezogen werden. Dies umfasst auch internationale Verträge, z. B.:
- in nationales Recht umgesetzte völkerrechtliche Gründungsverträge internationaler oder supranationaler Organisationen;
 - auf nationaler Ebene beschlossene Verträge mit verbindlichen finanz- bzw. haushaltsrechtlichen Inhalten;
 - Rechtsentscheidungen der zuständigen Gremien internationaler oder supranationaler Organisationen, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich und rechtswirksam sind, beispielsweise ratifizierte internationale Abkommen/Verträge im Bereich Klimaschutz oder nachhaltige Entwicklung; und
 - sonstige rechtsverbindliche und auf nationaler Ebene durchsetzbare Abkommen oder Vereinbarungen.
- 23) Die meisten Länder haben staatliche Maßnahmen für einzelne Wirtschaftssektoren erarbeitet. Diese bedürfen der Annahme/Zustimmung durch das Parlament bzw. die Regierung und stellen übergeordnete Regelwerke dar. Staatliche Maßnahmen sollten Bezug nehmen auf die für den jeweiligen Sektor geltenden Rechtsinstrumente und den Rechtsrahmen. Zur Beurteilung der Frage, ob deren Regelungsinhalt und Zielsetzungen bei der Umsetzung staatlicher Maßnahmen beachtet wurden, können diese Maßnahmen selbst als Maßstäbe herangezogen werden.

10 ISSAI 4000/113.

- 24) Die Ableitung von Maßstäben und deren Beschreibung sollte sich auf die einschlägigen Artikel, Paragraphen, Absätze, Kapitel usw. der für den Prüfungsgegenstand maßgeblichen Rechtsgrundlagen stützen.

RECHTSGRUNDLAGEN ALS QUELLEN FÜR MAßSTÄBE DER RECHTSCHAFFENHEIT

- 25) Während bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit die Einhaltung geltender Vorschriften und Regelungen untersucht wird, zielt die Prüfung der Rechtschaffenheit auf die Erwartungen der Berichtsempfänger, Verhaltensnormen und sonstige Vorgaben ab. Je nach Rechtsordnung fallen unter den Begriff der Rechtschaffenheit allgemein anerkannte Wertvorstellungen und Prinzipien wie Fairness und Integrität, Vermeidung persönlicher Vorteilsnahme, Gleichbehandlung bei Personalentscheidungen, Vermeidung von Vetternwirtschaft, fairer Wettbewerb bei der Auftragsvergabe, Bietergleichbehandlung sowie Vermeidung unnötiger und übermäßiger Ausgaben (z. B. Reiseklassen). Häufig gelten hierfür förmliche Rechtsvorschriften oder Gesetze (z. B. fairer Wettbewerb und Vermeidung von Vetternwirtschaft), die demnach Maßstäbe für die Rechtmäßigkeit darstellen.
- 26) Bei den meist allgemein gehaltenen Rechtsgrundlagen zur Rechtschaffenheit gestaltet sich die Maßstababildung schwieriger als bei der Rechtmäßigkeit.
- 27) Geeignete Maßstäbe zu beiden Aspekten weisen u. a. folgende Gemeinsamkeiten auf: Sachdienlichkeit, Vollständigkeit, Zuverlässigkeit, Objektivität, Verständlichkeit, Nützlichkeit, Vergleichbarkeit, Angemessenheit und Verfügbarkeit¹¹. Da sich die Rechtmäßigkeit an Rechtsakten oder sonstigen Rechtsquellen bemessen lässt, ist die Ableitung geeigneter Maßstäbe hier oft unproblematisch. Bei der Rechtschaffenheit bedarf es jedoch einer gründlicheren Prüfung, inwieweit die für Prüfungsfeststellungen genutzten Maßstäbe die o. g. Anforderungen erfüllen. Prüfungsfeststellungen zur Rechtschaffenheit sind ggf. weniger objektiv. Daher lassen diese im Vergleich zur Rechtmäßigkeit mehr Raum für pflichtgemäßes Ermessen.

11 ISSAI 4000/118.

- 28) Je nach nationalem Rechtsrahmen, können folgende Rechtsgrundlagen zur Festlegung von Maßstäben für die Rechtschaffenheit herangezogen werden:
- allgemeine Grundsätze für öffentlich Bedienstete bei der Tätigkeit öffentlicher Ausgaben für Waren und Dienstleistungen;
 - Grundsätze und Verfahren zum Schutz öffentlicher Mittel gegen Verlust und Verschwendung;
 - Verhaltensordnungen und sonstige Vorgaben, in denen allgemeine Leitprinzipien für das Verhalten von öffentlich Bediensteten festgelegt sind;
 - ethische Grundsätze (einschließlich Offenlegungspflichten bei Interessenkonflikten); und
 - bewährte Verfahren auf nationaler oder internationaler Ebene.
- 29) Zur Maßstabsbildung dienen allgemein anerkannte Verhaltensregeln im staatlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und für öffentlich Bedienstete allgemein. Schriftlich niedergelegte Verhaltensregeln sind geprägt durch soziale Normen, Verfahren usw. sowie durch nationales Recht. In Ermangelung universell gültiger Maßstäbe stützt sich die Prüfung auf die im eigenen Rechtsraum geltenden schriftlichen Normen. Diese Normen sind niedergelegt in Dokumenten mit allgemeinen Verhaltensvorgaben für die Wirtschaftsführung, das öffentliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen. Die Nachvollziehbarkeit der der Prüfung zugrundeliegenden Maßstäbe ist durch eine sachgerechte und zeitnahe Prüfungsdokumentation sicherzustellen.
- 30) Nachfolgend wird beispielhaft ein Fall geschildert, in dem die Förderfähigkeit von Ausgaben geprüft wurde, diese aber in den Vertragsunterlagen nicht konkretisiert worden war: Gemäß einem Vertrag zur Subventionierung der Produktionskosten hat ein Auftragnehmer der Verwaltung sämtliche Kosten mitzuteilen (Investitions- und Betriebskosten). Die Ausgaben sollen auf Kostendeckungsbasis erstattet werden. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass einige Ausgaben nicht unmittelbar mit Förderung, Verarbeitung, Transport, Vermarktung und Verkauf von Öl in Zusammenhang standen. So wurden Nebenkosten geltend gemacht wie etwa Mitgliedschaften in Sportvereinen, Veranstaltungen an religiösen oder nationalen Feiertagen

oder Spenden für Gemeinschaftsveranstaltungen. Grund hierfür ist, dass es die Verwaltung versäumt hat, förderfähige Ausgabenarten bzw. Obergrenzen festzulegen, insbesondere für Ausgaben, die nicht mit der Ölförderung in Verbindung stehen. Selbst wenn förderfähige Ausgabenarten nicht sachgerecht aufgeführt sind, haben Verwaltung und Auftragnehmer die Grundsätze der Rechtschaffenheit zu beachten.

- 31) Ein weiteres Beispiel für Maßstabbildung auf der Grundlage eines Verhaltenskodexes ist der Verzicht auf die Beteiligung an Amtshandlungen bei Interessenkonflikten oder persönlicher Voreingenommenheit. Der Begriff Interessenkonflikt kann beispielsweise als die Art der Beziehung bzw. des Verwandtschaftsgrads zwischen öffentlich Bediensteten und Vertragsnehmern festgelegt sein. Maßstäbe, anhand derer beurteilt werden kann, ob eine Beziehung einen Interessenkonflikt darstellt, können jedoch auch fehlen. Ist dies der Fall, muss sich das Prüfungspersonal bei der Beurteilung, ob eine konkrete Beziehung einen Interessenkonflikt und somit einen Verstoß gegen die Rechtschaffenheit darstellt, auf pflichtgemäßes Ermessen stützen. Es ist beispielsweise davon auszugehen, dass in den meisten Rechtsordnungen Geschäftsvorgänge mit dem Ehepartner des öffentlich Bediensteten als Interessenkonflikt gelten, soweit dies nicht durch eine einschlägige Vorschrift oder eine Vereinbarung¹² ausdrücklich erlaubt wird. Bei der Prüfung kann dieser allgemeine Grundsatz folglich herangezogen werden.
- 32) Die Rechtschaffenheit ist eng mit der treuhänderischen Pflicht der Amtsträger verbunden. Dies umfasst die Pflicht, nach Treu und Glauben zu handeln sowie den höchsten Ansprüchen an Sorgfalt, Ehrlichkeit und Loyalität zu genügen. Hierbei geht es um die rechtliche Verpflichtung jeder einzelnen Partei, im bestmöglichen gegenseitigen Interesse zu handeln. Die treuhänderischen Pflichten von öffentlich Bediensteten werden meist in Gesetzen, Parlamentsbeschlüssen oder Verhaltensordnungen niedergelegt. Der Begriff der Rechtschaffenheit ist also an die Erwartungen der Berichtsempfänger geknüpft, die diese aufgrund von Verhaltensordnungen und sonstiger entsprechender Vorgaben haben.

¹² Dieser Bewertungsgrundsatz wird üblicherweise bei Handels- und Geschäftsvorgängen zwischen nahestehenden Unternehmen angewendet. Demnach sind die Geschäfte so zu bewerten, als ob sie zwischen nicht nahestehenden Parteien abgeschlossen würden und jede Partei in ihrem eigenen besten Interesse handelt. OECD, 2006, Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Conducting Business in Weak Governance Zones, OECD, Paris.

- 33) Je nach Rechtsordnung sind dies allgemein anerkannte Werte wie Fairness, Integrität und Sorgfalt. Die jeweiligen Maßstäbe können sich auch auf Erwartungen beziehen, wie z. B. hinsichtlich der Wahl der Reiseklasse oder dem Umfang von Bewirtungs- und Repräsentationsaufwendungen, soweit nicht ohnehin Obergrenzen festgelegt sind.
- 34) Allgemeine Grundsätze und Regelwerke für ordnungsgemäße Haushaltsführung und Verwaltungshandeln sind mitunter nicht vollständig kodifiziert, werden lediglich in der Praxis angewendet oder stützen sich auf übergeordnete Rechtsgrundsätze. In diesem Fall kann geprüft werden, ob Mängel bestehen und wer ggf. für diese verantwortlich ist.
- 35) Während die Maßstäbe hinsichtlich der Rechtmäßigkeit für geprüfte Stellen verbindlich sind, handelt es sich bei den Maßstäben der Rechtschaffenheit um allgemein anerkannte moralische und ethische Normen, die eng mit gesellschaftlichen Werten und Konventionen verknüpft sind.
- 36) Rechtschaffenheit ist ein weit gefasster Begriff, der unterschiedlich ausgelegt werden kann und von zahlreichen Faktoren, zu denen auch kulturelle Unterschiede zählen, abhängt. Hinsichtlich der Rechtschaffenheit hat der Wille des Gesetzgebers eine breitere Bedeutung und umfasst auch Vorgaben für ein angemessenes Dienstverhalten und die Mittelverwaltung.
- 37) Vorbildhafte Verfahren oder Verhaltensnormen können sich im Laufe der Zeit aufgrund neuer Erkenntnisse ändern, die Pflicht der öffentlich Bediensteten, diese einzuhalten bleibt jedoch bestehen. Dazu zählen etwa Änderungen vorbildhafter Verfahren im Umweltbereich, die sich aus Erkenntnisgewinn und technologischen Neuerungen ergeben.
- 38) Gegenüber der Rechtmäßigkeit sind bei der Rechtschaffenheit die Maßstäbe stärker vom konkreten Kontext geprägt. Dies ist entsprechend bei der Auswertung von Prüfungsnachweisen und der Berichterstattung über Rechtschaffenheitsaspekte im Rahmen der Ordnungsmäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen.
- 39) Bei der Festlegung der Maßstäbe der Rechtschaffenheit können ORKB auch entsprechende Vorgaben für die Mittelverausgabung einbeziehen sowie die

Frage, ob die Mittelverwaltung nach bestem Wissen und Gewissen erfolgt, z.°B.:

- die Ausgabe sollte *prima facie*¹³ den ermittelten Bedarf nicht übersteigen;
- öffentlich Bedienstete sollten bei der Mittelverausgabung die gleiche Sorgfalt walten lassen wie eine Privatperson, die unter vergleichbaren Umständen private Ausgaben tätigt;
- keine Stelle sollte Ausgaben genehmigen, sofern sie hierdurch selbst mittelbar oder unmittelbar begünstigt wird;
- Beachtung von marktüblichen Konditionen¹⁴ bei Geschäften zwischen nahestehenden Parteien;
- Vorrang des Gemeinwohls vor dem Eigenwohl;
- Fairness, Integrität, Vermeidung persönlicher Vorteilsnahme im Amt, wie beispielsweise Gleichbehandlung bei Personalentscheidungen;
- Schutz nationaler Ressourcen (natürliche Ressourcen);
- mitunter unterscheiden Vorschriften zwischen einer Beschaffung bzw. Nutzung von Vorräten im Normalfall gegenüber Krisenfällen, etwa bei der Nutzung und Kontrolle von Munitionsbeständen durch die Streitkräfte in Friedenszeiten bzw. bei Militäreinsätzen.

Fehlen Vorgaben für die Tätigkeit öffentlicher Ausgaben in Notsituationen, wie z. B. bei Überschwemmungen, könnte die Rechtschaffenheit daran bewertet werden, ob die/der öffentlich Bedienstete bei der Tätigkeit der Ausgabe die gleiche Sorgfalt hat walten lassen wie eine Privatperson in vergleichbarer Lage. Diese Person würde wahrscheinlich von den Verfahrensvorgaben – etwa Ausschreibungspflichten – abweichen, um in der Notsituation Sach- und Personenschäden abzuwenden. Im konkreten Fall ist daher unter Zugrundlegung des Begriffs der üblichen Sorgfalt einer Privatperson mit pflichtgemäßem Ermessen

13 Dem ersten Anschein nach (= Darstellung des Sachverhalts erscheint auf den ersten Blick zutreffend); The Cambridge Dictionary.

14 <https://payrollheaven.com/define/arms-length-principle>. Hierbei wird von der Unabhängigkeit und Gleichstellung der Parteien ausgegangen. Nach einem besonders im Vertragsrecht angewendeten Grundsatz handelt es sich um rechtssichere Vereinbarungen, die auch gelten, wenn die Parteien gemeinsame Interessen verfolgen (z. B. Arbeitgeber und Arbeitnehmer) bzw. zu eng miteinander verbunden sind, um als vollständig unabhängige Einheiten angesehen zu werden ...

zu beurteilen, inwieweit eine Abweichung von geltenden Verfahrensregeln bei der Beschaffung in Krisensituationen vertretbar ist.

- 40) Nach Maßgabe der ISSAI ist das Prüfungspersonal verpflichtet, als Grundlage für die Würdigung des Sachverhalts bzw. des Testats vor Prüfungsbeginn geeignete Prüfungsmaßstäbe zu definieren.¹⁵ Die Maßstäbe sollten den Berichtsempfängern und ggf. sonstigen Interessenträgern sowie der zuständigen Stelle zur Verfügung gestellt werden.¹⁶
- 41) Bei jeder Prüfung sind geeignete Maßstäbe anzuwenden, die auf Prüfungsumfang und Prüfungsgegebenheiten zugeschnitten sind. Bei der Prüfungsplanung werden im Rahmen der Risikoanalyse und Festlegung des Prüfungsumfangs aus förmlichen Rechtsgrundlagen bzw. Gewohnheitsrecht Prüfungsmaßstäbe abgeleitet, um die Ordnungsmäßigkeit des Prüfungsgegenstandes beurteilen zu können.
- 42) Zur Maßstabsbildung werden Maßstäbe aus den Rechtsgrundlagen abgeleitet und deren Relevanz für den Prüfungsgegenstand erläutert. Die Auslegung von Paragraphen und Absätzen einschlägiger Rechtsgrundlagen erfolgt im Hinblick auf deren Bedeutung für den Prüfungsgegenstand. Hierbei können auch Sinn und Zweck des ursprünglichen Gesetzesentwurfes bzw. dessen Voraussetzungen berücksichtigt werden.
- 43) Die Festlegung von Maßstäben für die Ordnungsmäßigkeitsprüfung erfordert ein hohes Maß an pflichtgemäßem Ermessen sowie die Kenntnis relevanter Rechtsgrundlagen und Auslegungsmethoden, was umfangreiche Prüfungserfahrungen voraussetzt. Um bewerten zu können, inwieweit geltendes Recht beachtet wurde, bedarf es gründlicher Kenntnisse von

15 ISSAI 4000/110.

16 ISSAI 4000/97.

Aufbau und Inhalt der einschlägigen Rechtsgrundlagen.

- 44) Prüfungsgegenstände übertragbar. Sofern die geprüfte Stelle mit den Prüfungsmaßstäben nicht einverstanden ist, ist abzuwägen, ob diese Ablehnung darauf gründet, dass die Maßstäbe nicht geeignet sind, oder ob die geprüfte Stelle deren Anwendung auf das eigene Handeln zu verhindern sucht. Solche Einwände erfordern vonseiten des Prüfungspersonals eine angemessene Reaktion unter Wahrung der Unabhängigkeit der staatlichen Finanzkontrolle.
- 45) Geeignete Prüfungsmaßstäbe zur Rechtmäßigkeit oder Rechtschaffenheit sollten die in ISSAI 4000 aufgeführten Anforderungen erfüllen.¹⁷ Dies gilt insbesondere für Maßstäbe der Rechtschaffenheit und deren Übermittlung und Erläuterung gegenüber der geprüften Stelle. Dabei ist Folgendes zu beachten:
- Maßstäbe sind zur Erlangung aussagekräftiger Prüfungsfeststellungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Prüfung anzuwenden¹⁸.
 - Meist sind die geltenden Rechtsgrundlagen klar bestimmbar. Bei der Rechtmäßigkeit könnten mitunter ausreichend klare Gesetzesnormen oder Vorschriften (bzw. ein Artikel, Absatz, Paragraph, Kapitel) unmittelbar als Maßstab herangezogen werden. Bei Zweifeln über die zutreffende Auslegung der Rechtsgrundlage können Absicht und Zweck des ursprünglichen Normen- bzw. Gesetzentwurfes bzw. dessen Voraussetzungen berücksichtigt oder die für die Rechtsetzung zuständige Stelle konsultiert werden. Ist dies nicht umsetzbar, kann sich das Prüfungspersonal erforderlichenfalls im rechtlich zulässigen Rahmen an geltende Gesetzesauslegungen halten. Ebenso geeignet sind auch Entscheidungen der zuständigen Rechtsprechungsorgane.¹⁹
 - Mitunter sind einschlägige Rechtsnormen unklar, etwa bei der Rahmengesetzgebung, zu der die zuständige Stelle noch keine Verwaltungsvorschriften erlassen hat. In solchen Fällen wird im

¹⁷ ISSAI 4000/118.

¹⁸ Dabei wird üblicherweise festgelegt, wie Variablen messbar gemacht werden. Dies kann durch einen Indikator erfolgen, der möglichst genau angibt, wie die jeweilige Variable gemessen wird (Quelle: Große Norwegische Enzyklopädie).

¹⁹ ISSAI 4000/117.

Prüfungsbericht der legislative Handlungsbedarf aus Prüfungssicht explizit dargelegt, andernfalls kann der eingeschränkte Prüfungsumfang hervorgehoben und begründet werden. So kann im Bericht beispielsweise aufgeführt werden, dass eine unklare Rechtsnorm Auswirkungen auf die Prüfungsmaßstäbe hatte und entsprechende Abhilfemaßnahmen erforderlich sind.

- Es gibt auch Fälle, in denen nachrangige Normen den übergeordneten Gesetzen entgegenstehen. Dies stellt bereits eine Prüfungsfeststellung dar. Das höherrangige Recht hat stets Vorrang vor nachrangigem Recht. Ist laut Vergabegesetz etwa eine öffentliche Ausschreibung zwingend vorgeschrieben, während die dazugehörigen Verwaltungsvorschriften eine Ausnahme vorsehen, sollte sich die Prüfung auf den Gesetzeswortlaut stützen. Um die Einhaltung von Rechtsgrundlagen zu prüfen, sind daher ausreichende Kenntnisse von Aufbau und Inhalt der maßgeblichen Rechtsgrundlagen erforderlich.²⁰
- Der Prüfungsansatz kann auch untergliedert bzw. der Prüfungsumfang eingeschränkt werden, um klar nachvollziehbare Prüfungsmaßstäbe anwenden zu können.

20 ISSAI 400/30.

BEGRIFFSABGRENZUNG: RECHTMÄßIGKEIT UND RECHTSCHAFFENHEIT

- 46) Von öffentlich Bediensteten wird erwartet, dass sie bei einer öffentlichen Beschaffung ausschließlich im Sinne des ordnungsgemäßen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens entscheiden. Gelten für öffentliche Beschaffungen konkrete Vorschriften, Vorgaben und Verfahren, etwa Ausschreibung, Auswahlverfahren und Zuschlagserteilung anhand festgelegter Vorgaben, so werden diese konkreten Maßstäbe aufgrund ihrer Art zu Maßstab der Rechtmäßigkeit. Wird die Einhaltung der Grundsätze des ordnungsgemäßen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens bei öffentlichen Beschaffungen nicht kodifiziert oder bestehen Schwachstellen im geltenden Recht, sind als Prüfungsmaßstäbe die allgemein anerkannten Grundsätze maßgeblich, die für das Verhalten von öffentlich Bediensteten gelten. Hierbei kann es sich um Erwartungen an die Transparenz von Ausschreibungen, an die Rechenschaftspflicht von öffentlich Bediensteten beim Verwaltungshandeln mit Außenwirkung sowie an die hinreichende Qualität von Gütern und Dienstleistungen handeln. Diese Kriterien können als Maßstäbe der Rechtschaffenheit bezeichnet werden.
- 47) Ein weiteres Beispiel für Maßstäbe, die ihrer Art nach der Rechtschaffenheit zuzuordnen sind, gleichzeitig aber auch unter die Rechtmäßigkeit fallen: In manchen Ländern dürfen öffentlich Bedienstete laut allgemeiner Grundsätze zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen aus Zulagen keinen persönlichen Vorteil ziehen. Dies ist ein typischer Maßstab für Rechtschaffenheit. Im gleichen Rechtsraum können jedoch auch bestimmte Vorschriften zu Art, Obergrenze und Anspruchsberechtigung von Zulagen gelten. So werden durch Konkretisierung übergeordneter Grundsätze aus den typischen Maßstäben für die Rechtschaffenheitspflicht allgemeine

Maßstäbe für die Rechtmäßigkeit. Fehlen jedoch konkrete Vorschriften für die Zulässigkeit von Zulagen, ist mit pflichtgemäßem Ermessen zu urteilen, ob sich aus einer Zulage eine persönliche Vorteilsnahme ergeben hat. Bei der Prüfung von Reisekosten, für die keine konkreten Vorgaben zur Anspruchsberechtigung gelten, kann eine mögliche Vorteilsnahme geprüft werden, indem der Kostenerstattung die allgemein üblichen Kostensätze für Beförderungsklassen und Unterkünfte gegenübergestellt werden.

- 48) Da sich die Begriffe „Rechtmäßigkeit“ und „Rechtschaffenheit“ in manchen Fällen nur schwer voneinander abgrenzen lassen, sind Verstöße gegen die Rechtschaffenheit nicht leicht feststellbar. So kann sich eine vertragliche Vereinbarung als unwirtschaftlich erweisen und gegen geltendes Recht verstoßen. Um einen Verstoß gegen die Rechtschaffenheit festzustellen, ist allerdings nachzuweisen, dass die geprüfte Stelle wissentlich voreingenommen war und unangemessen gehandelt hat. Maßstäbe für die Prüfung der Rechtschaffenheit sind daher die Nachvollziehbarkeit bzw. der Ablauf des Vergabeverfahrens.
- 49) ORKB betrachten das in ihrem Rechtsraum geltende Recht ganzheitlich. Sie untersuchen das gesamte Rechtssetzungsverfahren bei Gesetzen, Vorschriften und Vereinbarungen und stützen darauf die Maßstabsbildung zur Rechtmäßigkeit sowie zur Beachtung der allgemeinen Grundsätze des ordnungsgemäßen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens und des Verhaltens öffentlich Bediensteter.
- 50) Zum Teil sind ORKB aufgrund geltenden Rechts bzw. ihres Mandats nicht befugt, die Rechtschaffenheit zu prüfen; teilweise sehen Prüfungsmandate und die Prüfungspraxis die Untersuchung der Beachtung von Vorschriften zur Rechtschaffenheit jedoch vor und verleihen diesem Maßstab besonderes Gewicht. Dies unterstreicht noch mehr die Notwendigkeit geeigneter Maßstäbe. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler gesellschaftlicher Konventionen und Gegebenheiten dient der vorliegende Leitfaden als Orientierungshilfe bei der Anwendung von Maßstäben der Rechtmäßigkeit und/oder der Rechtschaffenheit.

- 51) Die Prüfungsmaßstäbe sollten den Berichtsempfängern zugänglich sein, um die Nachvollziehbarkeit der Beurteilung bzw. Bewertung des Prüfungsgegenstandes zu ermöglichen. Der Prüfungsbericht sollte die der Prüfung zugrunde gelegten Arten von Maßstäben gesondert darstellen und in der Auswertung bzw. Würdigung der Prüfungsfeststellungen ausdrücklich die jeweils geltenden (verbindlichen) Rechtsgrundlagen für die geprüfte Stelle auführen. Die Darstellung der Prüfungsmaßstäbe wird als Gliederungspunkt einer berichtsorientierten Prüfung unter e) ausdrücklich genannt.²¹
- 52) In Berichten zur Ordnungsmäßigkeitsprüfung werden Maßstäbe festgelegt, anhand derer der Prüfungsgegenstand beurteilt bzw. bewertet wird. Auf dieser Grundlage können die Berichtsempfänger die Würdigung des Sachverhalts nachvollziehen. Folgende Angaben sind ggf. aufzuführen:
- Die Quelle der angewendeten Maßstäbe, einschließlich Angaben zu deren gesetzlichen bzw. rechtlichen Verankerung bzw. dem transparenten förmlichen Verfahren zu deren Verabschiedung durch ein bevollmächtigtes und anerkanntes Fachgremium – d. h. es muss daraus hervorgehen, dass es sich um Maßstäbe handelt, die aus dem konkreten Sachzusammenhang abgeleitet wurden (alternativ eine Begründung ihrer Eignung);
 - Beurteilungs- oder Bewertungsmethoden, soweit für die geltenden Maßstäbe mehrere Methoden zur Auswahl stehen;
 - Auslegungsbesonderheiten bei der Anwendung der Maßstäbe bei der jeweiligen Prüfung;

21 ISSAI 4000/210.

- etwaige Änderungen der Beurteilungs- bzw. Bewertungsmethoden;
 - ggf. Beschreibung besonderer mit der Prüfung verbundenen Einschränkungen bei der Beurteilung und Bewertung des Prüfungsgegenstandes anhand der Maßstäbe;
 - Rechtsprechung, rechtswidrige Gesetze.²²
- 53) Werden die Maßstäbe auf einen konkreten Einzelfall angewendet, kann im Prüfungsbericht entsprechend darauf hingewiesen werden, dass die Erkenntnisse zum Prüfungsgegenstand nicht auf andere Fälle übertragbar sind.
- 54) Bei einer Prüfung der Rechtschaffenheit können die hier dargelegten Grundsätze situationsangemessen angewendet werden. Berichtsform und Berichtsinhalt können sich je nach Mandat der ORKB und den jeweiligen Prüfungsumständen unterscheiden.
- 55) Bei der Prüfung ist sicherzustellen, dass die Maßstäbe den Prüfungsgegenstand in seiner Gesamtheit angemessen abdecken. Ist der Prüfungsumfang im Einzelfall nicht so weit gefasst und umfasst nur einen Teilaspekt des geltenden Rechts, ist im Prüfungsbericht ausdrücklich darauf hinzuweisen.

Kollidieren Prüfungsmaßstäbe, ist dies im Prüfungsbericht ebenfalls zu vermerken.

22 Cambridge Dictionary: ungesetzlich, widerrechtlich