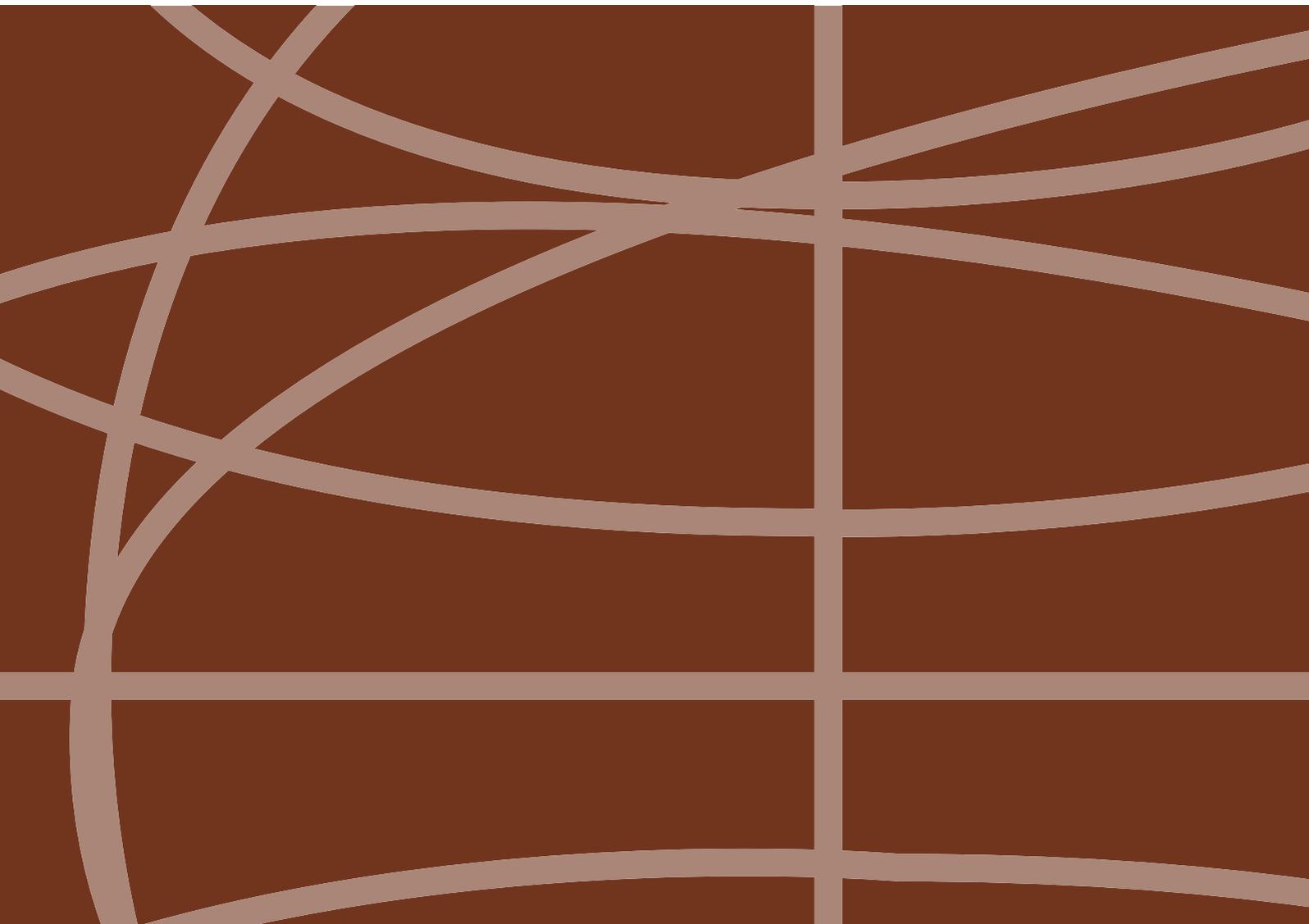


# Erhöhung des Nutzens und der Wirksamkeit von Prüfungsberichten

**Ein Leitfaden für Oberste  
Rechnungskontrollbehörden**



Den vorliegenden Leitfaden hat das Unterkomitee 1 des INTOSAI-Komitees für den Ausbau von Sachkompetenzen (CBC) unter dem Vorsitz des britischen Rechnungshofes erstellt. Er gehört zu einer Reihe von Publikationen, die das CBC erarbeitet hat. Diese Reihe umfasst folgende Titel:

- 1 Ausbau der Sachkompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden: Ein Leitfaden – erhältlich in Arabisch, Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch;
- 2 Einführung von Qualifizierungsmaßnahmen für Prüfungspersonal: Ein Leitfaden für Oberste Rechnungskontrollbehörden;
- 3 Erhöhung des Nutzens und der Wirksamkeit von Prüfungsberichten sowie
- 4 Personalwirtschaft in Obersten Rechnungskontrollbehörden – *derzeit noch in Arbeit.*

Redaktion und Gestaltung: NAO Communications

DG Ref: 009480-001

© National Audit Office 2011



# Erhöhung des Nutzens und der Wirksamkeit von Prüfungsberichten

**Ein Leitfaden für Oberste  
Rechnungskontrollbehörden**

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>4</b>
Kapitel 1: Einleitung	6
Ziel und Zweck des Leitfadens	6
Bedeutung des Leitfadens	7
<b>Leitlinien</b>	<b>9</b>
Kapitel 2: Prüfungsvorbereitung	9
Auswahl von Prüfungsthemen, die für Parlament und geprüfte Stellen von praktischem Nutzen sind	9
Berücksichtigung der Interessen anderer potenzieller Berichtsempfänger	10
Austausch mit Berichtsempfängern	10
Kapitel 3: Prüfungsdurchführung	12
Qualitätskontrolle im Laufe des Prüfungsverfahrens	12
Unterrichtung der geprüften Stelle über den geplanten Prüfungsablauf	13
Abfassen aussagekräftiger und verständlicher Prüfungsberichte	15
Kapitel 4: Prüfungsnachbereitung	19
Verständliche und effektive Mitteilung von Prüfungsergebnissen	19
Formulierung von Verbesserungsvorschlägen	20
Nachverfolgung von Prüfungsempfehlungen	20
Ermittlung der Prüfungswirksamkeit	21
Einholung von Stellungnahmen der geprüften Stellen und anderer Berichtsempfänger	24

Kapitel 5: Einbeziehung der Berichtsempfänger	26
Das Parlament – einer der Hauptadressaten der staatlichen Finanzkontrolle	26
Unterstützung der Medien beim korrekten Erfassen von Prüfungsberichten	29
Erweiterung des eigenen Wirkungsbereiches mit Hilfe von Nichtregierungsorganisationen	30
Weitergabe aller nötigen Informationen an Entwicklungspartner	32
Fazit	33
Anhang 1: Wesentliche Merkmale der Rechnungshofmodelle	34
Anhang 2: Weitere wichtige Informationsquellen	36

# Vorwort

Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) spielen eine bedeutende Rolle bei der staatlichen Rechenschaftspflicht im Hinblick auf die öffentlichen Haushaltsmittel und der Transparenz des Verwaltungshandelns. Hierbei arbeiten sie eng mit dem Parlament zusammen. Damit Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auf wirksame Weise an die Regierung herangetragen werden und die finanziellen Kontrollmechanismen, die Wirtschaftlichkeit sowie letztendlich die Leistungsfähigkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung erhöht werden können, ist es unabdingbar, dass die Prüfungsberichte im Parlament eine breite Resonanz finden. In manchen Fällen arbeitet die staatliche Finanzkontrolle auch direkt mit der Regierung und anderen wichtigen Entscheidungsträgern zusammen. Medien, Nichtregierungsorganisationen und die Öffentlichkeit greifen auf Prüfungsberichte zurück, um sachliche und objektive Informationen über das Verwaltungshandeln zu erhalten und mit Hilfe dieser ggf. ihren Forderungen nach Veränderung und Optimierung der Verwaltungsstrukturen und -verfahren mehr Gewicht zu verleihen.

Die Erstellung von Prüfungsberichten gehört zu einem umfassenden Prozess, der darauf abzielt, nutzbringende Veränderungen herbeizuführen. Berichte sind kein Selbstzweck, sondern ein wesentliches Instrument, um staatliche Verwaltungsstrukturen und -verfahren transparenter zu gestalten und die Rechenschaftspflicht zu stärken.

Die gewünschten Verbesserungen können jedoch nicht herbeigeführt werden, wenn Prüfungsberichte nicht den einschlägigen Adressatenkreis erreichen. Durch ihre Bereitstellung zum richtigen Zeitpunkt und eine angemessene Darstellung der Informationen lässt sich die Wirksamkeit der Berichte erhöhen. Es ist zudem regelmäßig zu überprüfen, inwiefern Verständlichkeit, Verfügbarkeit und Relevanz für alle Berichtsempfänger weiter optimiert werden können.

Mit Hilfe von Berichten kann auf das Verwaltungshandeln und die Leistungserbringung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern Einfluss genommen werden, indem Empfehlungen für entsprechende Verbesserungen ausgesprochen werden. Ein wesentlicher Schritt zur Optimierung der Wirksamkeit von Prüfungsberichten besteht darin, die Umsetzung der Empfehlungen nachzuverfolgen, um sicherzustellen, dass sachgerechte Abhilfemaßnahmen getroffen wurden.

Der vorliegende Leitfaden behandelt mögliche Ansätze zur Erhöhung des Nutzens von Prüfungsberichten und legt dar, wie dieser durch Beratungsgespräche gefördert werden kann. Es wird darauf eingegangen, auf welche Weise ORKB mit den wichtigsten Berichtsempfängern interagieren können und wie sich diese Interaktion zielgerichteter gestalten lässt, um die Relevanz und Zweckdienlichkeit der Berichte für die geprüften Stellen und sonstige Berichtsempfänger zu erhöhen.

Die Verfasser dieses Leitfadens bedanken sich für die breite Unterstützung und die vielen hilfreichen Hinweise, die sie von Kolleginnen und Kollegen aus aller Welt erhalten haben. Das vorliegende Dokument soll im Zuge des zunehmenden Erfahrungsgewinns beim Ausbau von Sachkompetenzen kontinuierlich weiterentwickelt und optimiert werden.



Dr. Ahmed EL Midaoui  
Präsident des marokkanischen Rechnungshofes  
und Vorsitzender des INTOSAI-Komitees für den Ausbau von Sachkompetenzen

# Kapitel 1: Einleitung

## Ziel und Zweck des Leitfadens

**1** Dieser Leitfaden soll dazu beitragen, die Wirksamkeit von Prüfungsberichten zu erhöhen. Aufgrund der verschiedenen Prüfungsmandate und Organisationsstrukturen können allerdings nicht alle Rechnungshöfe die Wirkungskraft ihrer Berichte in gleichem Maße steigern. Während einige beispielsweise nicht befugt sind, ihre Prüfungsergebnisse der breiten Öffentlichkeit bekanntzugeben, fehlt es anderen an entsprechenden Veröffentlichungsmöglichkeiten. Manche ORKB erstatten dem Parlament Bericht über ihre Feststellungen, dürfen jedoch keine Empfehlungen aussprechen.

**2** Im Wesentlichen unterscheidet man zwischen drei Arten von Rechnungshöfen: dem monokratischen Modell und dem Hofmodell mit und ohne gerichtliche Befugnisse. Die Berichterstattungspflichten sowie die Verwendung von Prüfungsberichten können je nach Modell sehr unterschiedlich sein. Die grundlegenden Merkmale der drei Systeme sind in Anhang 1 dargelegt.

**3** Der vorliegende Leitfaden gibt einen objektiven Überblick über die verschiedenen Rechnungshofmodelle, deren Berichterstattung und Arten von Prüfungsberichten. Es wird nicht auf besondere Berichtsarten eingegangen. **Da nicht alle Organe der staatlichen Finanzkontrolle gleich organisiert sind, bietet dieses Dokument eine Reihe von Optionen an. Nicht jede davon ist für jede einzelne ORKB zutreffend.**

**4** Die *Deklaration von Mexiko* (ISSAI 10) hält dazu an, vermehrt Gebrauch von Prüfungsberichten zu machen und so die Transparenz zu fördern. Die folgenden drei Grundsätze sind hierbei von besonderer Bedeutung:

- Grundsatz 5: Recht und Pflicht zur Berichterstattung;
- Grundsatz 6: Freiheit, über Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden und diese zu veröffentlichen und zu verbreiten; sowie
- Grundsatz 7: Vorhandensein von wirksamen Folgemechanismen, um die Befolgung von Empfehlungen der ORKB überprüfen zu können.

- 5** Dieser Leitfaden soll ein breites Forum bieten, im Rahmen dessen vorbildhafte Verfahrensweisen, neue Initiativen und innovative Ansätze weitergegeben werden können. Auf diese Weise kann zwischen Organen der Finanzkontrolle, die in vergleichbaren Prüfungsumfeldern agieren, ein Austausch über die Erhöhung der Wirksamkeit von Prüfungsberichten stattfinden.
- 6** Damit vorbildhafte Verfahren in den gesamten Prüfungsprozess einfließen können, sollte der Leitfaden bereits vor Prüfungsbeginn zur Orientierung herangezogen werden. Nach Fertigstellung des Berichts und dessen Vorlage bei den vorgesehenen Empfängern kann er zudem zur nachgängigen Bewertung des Prüfungsprozesses dienen.
- 7** Der vorliegende Leitfaden befasst sich mit den einzelnen Phasen der Berichterstellung sowie den jeweils möglichen Ansätzen zur Erhöhung des Nutzens von Prüfungsberichten und legt dar, wie dieser durch Beratungsgespräche gefördert werden kann. Außerdem wird darauf eingegangen, auf welche Weise mit den wichtigsten Berichtsempfängern interagiert werden kann und wie sich diese Interaktion zielgerichteter gestalten lässt, um die Relevanz und Zweckdienlichkeit der Berichte für die geprüften und andere Stellen zu erhöhen. Der Leitfaden legt dar, wie sich sicherstellen lässt, dass Prüfungsberichte qualitativ hochwertig sind. Für eine Prüfung, die hohen Qualitätsansprüchen genügt, bedarf es interner Kontrolle, externer Überprüfung, reibungsloser Kommunikation mit der geprüften Stelle sowie einer klaren Gliederung und schriftlichen Ausarbeitung, aus der sich eindeutige Aussagen und wirksame Empfehlungen ergeben.

## **Bedeutung des Leitfadens**

- 8** Mit Hilfe von Prüfungsberichten werden den jeweiligen Berichtsempfängern objektive Feststellungen und Würdigungen zu den geprüften Sachverhalten geliefert. Eventuelle Schwachstellen oder Verbesserungsmöglichkeiten können aufgezeigt werden. Um positive Veränderungen zu bewirken, ist es wichtig, dass Berichte auch die jeweiligen Verantwortlichen erreichen. Damit ein optimaler Kosten-Nutzen-Effekt erzielt wird, ist zum einen sicherzustellen, dass die nötigen Informationen zum richtigen Zeitpunkt und in der richtigen Form an Entscheidungsträger und die für die Umsetzung der Veränderungen Zuständigen herangetragen werden. Zum anderen ist der Umsetzungsprozess nachzuverfolgen, um sicherzustellen, dass sachgerechte Abhilfemaßnahmen getroffen werden. Die Erhöhung der Wirksamkeit von Prüfungsberichten ist daher eines der Kernziele der staatlichen Finanzkontrolle.
- 9** Die Wirksamkeit der fertig gestellten Berichte lässt sich durch Öffentlichkeitsarbeit, konsequente Nachverfolgung abgegebener Empfehlungen und das Aufzeigen der Prüfungswirkungen steigern. Bei einer Nachschau nach Herausgabe des Prüfungsberichts können aus Rückmeldungen von geprüften und anderen Stellen zusätzliche Einsichten gewonnen werden.

**10** Die Wirksamkeit von Berichten lässt sich auch erhöhen, indem dauerhafte Beziehungen zu geprüften und anderen Stellen aufgebaut werden, die die Prüfungsarbeit folgendermaßen unterstützen können:

- aktives Hinwirken auf positive Veränderungen (Medien und Nichtregierungsorganisationen (NRO));
- Verabschiedung neuer Gesetze und Kontrolle der Regierung (Parlament);
- Umsetzung von Veränderungen (geprüfte Stellen) sowie
- Bewertung der Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen (Bürger/innen und deren Vertreter/innen).

**11** Erhalten Staaten für bestimmte Programme und Projekte Finanzmittel von internationalen Entwicklungspartnern, so haben diese Partner in der Regel ein Interesse an einschlägigen Prüfungsberichten. In diesem Fall sollte um Rückmeldung zu den Berichten gebeten werden, um sicherzustellen, dass den Qualitätssicherungsansprüchen der Entwicklungspartner entsprochen wird.

# Leitlinien

## Kapitel 2: Prüfungsvorbereitung

### Auswahl von Prüfungsthemen, die für Parlament und geprüfte Stellen von praktischem Nutzen sind

**12** Das Parlament ist einer der Hauptadressaten von Prüfungsberichten. Bereits in der Vorplanungsphase ist abzuwägen, inwieweit der jeweilige Bericht für das Parlament von Nutzen ist. Bei der Entscheidung über die Relevanz des Themas sind folgende Fragen zu betrachten:

- Ist das Thema für das Parlament von Interesse?
- Werden dringende Problemstellungen aufgegriffen, die Abgeordnete an den Rechnungshof herangetragen haben?
- Wird ein Bereich geprüft, der mit hohen Staatsausgaben oder -einnahmen verbunden ist?
- Wird ein besonders risikoträchtiger Bereich geprüft?
- Befasst sich die Prüfung mit Themen, die im Regierungsprogramm einen hohen Stellenwert einnehmen?
- Ist das Prüfungsthema von politischer Relevanz?
- Wird die Prüfung erwartungsgemäß dazu führen, dass das Parlament Empfehlungen ausspricht oder Abhilfemaßnahmen ergreift?

**13** Positive Veränderungen in der staatlichen Lenkung und Steuerung können erzielt werden, wenn geprüfte Stellen die in den Prüfungsberichten formulierten Empfehlungen umsetzen. In der Vorplanungsphase ist es daher wichtig, abzuwägen, inwiefern das Prüfungsthema Möglichkeiten für Verbesserungen innerhalb der geprüften Stelle bietet. Folgende Überlegungen können hierbei hilfreich sein:

- Könnten die Prüfungsempfehlungen zu Einsparungen führen oder die Wirtschaftlichkeit erhöhen?\*
- Könnten sich aus den Empfehlungen quantifizierbare nichtfinanzielle Verbesserungen ergeben?\*
- Könnte die Prüfung dazu beitragen, dass Good-Practice-Verfahren auf breiterer Ebene Anwendung finden?
- Können durch den Austausch mit der Innenrevision der geprüften Stelle hilfreiche Erkenntnisse gewonnen werden?

\* Auf das Thema Prüfungsempfehlungen wird in Abschnitt 45 näher eingegangen.

## Berücksichtigung der Interessen anderer potenzieller Berichtsempfänger

**14** Die Presse betrachtet sich selbst als zentralen Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft. Sie hat u. a. die Aufgabe, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, inwiefern das staatliche Verwaltungshandeln als verantwortungsbewusst anzusehen ist oder nicht. Aus diesem Grund vertritt die Presse häufig die gleichen Werte wie Rechnungsprüfer bzw. Rechnungsprüferinnen und pflegt Kontakte zu diesen. Die Medien zeigen oft großes Interesse an Prüfungsberichten und gelten somit als potenzieller Berichtsadressat. Eine entsprechende Medienberichterstattung kann Prüfungsfeststellungen zu erhöhter Wirksamkeit verhelfen und den Ruf der Öffentlichkeit nach positiven Veränderungen in den geprüften Bereichen lauter werden lassen.

**15** Ein Prüfungsthema sollte nicht allein des zu erwartenden Medieninteresses wegen gewählt werden. Sobald das Thema jedoch feststeht, ist zu untersuchen, ob es bereits Gegenstand von Presseberichten war und ob Fragestellungen von hohem Medieninteresse behandelt werden.

**16** Sofern sich das Thema auf die Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung bezieht, ist es möglicherweise für Bürgerinnen und Bürger oder Bürgervertretungen von Belang. Nach Auswahl des Prüfungsthemas sind folgende Fragen zu stellen:

- Geht es bei der Prüfung um die Erbringung von Dienstleistungen gegenüber Bürgern/Bürgerinnen?
- Wird darauf eingegangen, inwiefern die erbrachten Leistungen wirksam und für die Bürger/Bürgerinnen von Nutzen sind?

**17** Erhalten Staaten für bestimmte Programme und Projekte Finanzmittel von internationalen Entwicklungspartnern, so haben diese Partner in der Regel ein Interesse an den entsprechenden Prüfungsthemen. In diesem Fall sind folgende Punkte zu betrachten:

- Betrifft die Prüfung ein von Entwicklungspartnern unterstütztes Projekt oder eine ebensolche Initiative?
- Soll der Zielerreichungsgrad derartiger Projekte überprüft werden?
- Dient die Prüfung der Vertrauensbildung zwischen Entwicklungspartnern und dem jeweiligen Empfängerland?

## Austausch mit Berichtsempfängern

**18** Um die Wirksamkeit von Prüfungsberichten zu optimieren, ist es sinnvoll, sich vor Beginn der Planungsphase mit den Berichtsadressaten auszutauschen. Im Rahmen eines solchen Austausches können Punkte ermittelt werden, die für die Berichtsempfänger von Interesse sind und die somit in das Prüfungskonzept einbezogen werden sollten. Folgende Kommunikationswege können gewählt werden:

- Treffen mit wesentlichen Berichtsadressaten, wie etwa der geprüften Stelle, um diese über die Prüfung zu unterrichten und ihre Sichtweisen kennen zu lernen;
- Informationsschreiben an wesentliche Berichtsempfänger, beispielsweise Bürgervertretungen, um diese von der Prüfung in Kenntnis zu setzen und sie um Abgabe schriftlicher Stellungnahmen oder Teilnahme an geplanten Treffen zu bitten, sowie
- Ankündigung des bevorstehenden Prüfungsbeginns auf der Website des Rechnungshofes und allgemeine Aufforderung, dem Prüfungsteam mögliche Kommentare und Anregungen unter einer angegebenen Telefonnummer oder E-Mail-Adresse zukommen zu lassen.

**19** In manchen Staaten sind Parlamentsausschüsse an der Auswahl von Prüfungsthemen beteiligt. Ist dies nicht der Fall, empfiehlt es sich, den Prüfungsumfang mit dem einschlägigen Ausschuss zu erörtern, sofern bekannt ist, dass das gewählte Thema für das Parlament von Interesse ist.

**20** Wird für eine Prüfung spezielles Fachwissen benötigt, besteht die Möglichkeit, auf externe Sachverständige zurückzugreifen, die zentrale fachspezifische Problemstellungen ermitteln und Bewertungskriterien für die fachliche Leistungsfähigkeit staatlicher Stellen definieren können. Die Beteiligung einer solchen Expertengruppe steigert die Wirkungskraft und Glaubwürdigkeit des Prüfungsberichts, so dass Parlament, Öffentlichkeit und geprüfte Stelle den Prüfungsempfehlungen größere Beachtung schenken. In manchen Fällen ist es ratsam, auch einen Vertreter bzw. eine Vertreterin der geprüften Stelle in die Expertengruppe einzubeziehen und so die Bereitschaft der geprüften Stelle zu erhöhen, die Feststellungen des Gremiums sowie dessen Empfehlungen anzunehmen.

**21** Bezieht sich eine Prüfung auf die Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung, empfiehlt es sich, einschlägige Bürgervertretungen oder Nichtregierungsorganisationen daran zu beteiligen. Diese können ihre Sichtweisen und Erfahrungen entweder gesondert darlegen oder an Gesprächen mit einer Expertengruppe teilnehmen. Mit Hilfe einer Umfrage bzw. der Versendung von Fragebögen können außerdem Rückmeldungen aus der Öffentlichkeit eingeholt werden.

**22** In manchen Fällen erhält die staatliche Finanzkontrolle Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, die Voruntersuchungen durchführen, um Mängel bei der Mittelverwaltung aufzudecken. Diese Organisationen befassen sich beispielsweise mit der Nachverfolgung öffentlicher Ausgaben, helfen bei Prüfungen vor Ort und führen Erfolgskontrollen durch. In Abschnitt 76ff des vorliegenden Leitfadens werden konkrete Beispiele für solche Kooperationen aufgeführt.

# Kapitel 3: Prüfungsdurchführung

## Qualitätskontrolle im Laufe des Prüfungsverfahrens

**23** Der Nutzen von Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen für Parlament, Medien und Öffentlichkeit hängt entscheidend von der Qualität des Prüfungsberichts ab. Nötige Veränderungen werden insbesondere dann befürwortet und aktiv mitgetragen, wenn der Bericht die Mängel klar darlegt, den Verbesserungsbedarf begründet und konkrete Abhilfemaßnahmen aufzeigt. Die folgenden Veröffentlichungen der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) geben Aufschluss über Qualitätsstandards und entsprechende Leitlinien:

- ISSAI 40: *Qualitätskontrolle innerhalb der ORKB*;
- ISSAI 200: *INTOSAI-Prüfungsnormen – Allgemeine Richtlinien*, Abschnitte 2.1.26 und 2.2.36;
- ISSAI 1220: *Qualitätskontrolle bei der Prüfung vergangenheitsorientierter Finanzinformationen*;
- ISSAI 3100: *Leitlinien zur Wirtschaftlichkeitsprüfung – Grundsätze*, Abschnitt 2.5;
- ISSAI 3100: *Leitlinien zur Wirtschaftlichkeitsprüfung – Grundsätze – Anlage*, Abschnitt 5.3 sowie
- ISSAI 4100: *Leitlinien Ordnungsmäßigkeitsprüfung für Prüfungen, die außerhalb von Abschlussprüfungen durchgeführt werden*, Kapitel 5.2.

**24** Diese Normen und Leitlinien heben die Bedeutung der Dienst- und Fachaufsicht sowie der Abteilung für Qualitätskontrolle hervor. Außerdem wird der Nutzen von Fortschrittskontrollen bzw. einer unabhängigen Überprüfung von Berichtsentwürfen vor der endgültigen Fertigstellung betont.

**25** Im Rahmen der Erstüberprüfung sind sämtliche Arbeitsunterlagen und Erhebungsschritte des beauftragten Prüfers/der beauftragten Prüferin von einem anderen, erfahreneren Mitglied des Prüfungsteams zu überprüfen. Bei der Zweitüberprüfung hat der Leiter bzw. die Leiterin der Prüfung nochmals zu bestätigen, dass die Prüfungsfeststellungen und Würdigungen im Rahmen der Erhebungen durch sachdienliche und zuverlässige Nachweise ausreichend belegt wurden. Der leitende Prüfer/die leitende Prüferin stellt zudem sicher, dass:

- sämtliche im Prüfungskonzept vorgesehene Arbeitsschritte abgeschlossen sind;
- der Bericht alle relevanten Prüfungsfeststellungen enthält;
- die Feststellungen schlüssig und überzeugend sind;
- der Bericht weder lückenhaft ist noch Redundanzen enthält sowie dass
- die wesentlichen Sachverhalte und Beanstandungen klar aus der Zusammenfassung hervorgehen.

**26** Die Qualitätskontrolle als Bestandteil des Berichterstattungsprozesses wird von den verschiedenen Rechnungshöfen sehr unterschiedlich gehandhabt. Häufig werden die damit zusammenhängenden Aufgaben jedoch von besonderen Organisationseinheiten innerhalb des Hauses wahrgenommen, die sicherstellen, dass bei der Prüfungstätigkeit fachliche Normen und vorbildhafte Verfahrensweisen beachtet werden. Sie sorgen dafür, dass Prüfungen mit angemessener Sachkompetenz durchgeführt und adäquate Prüfungsmethoden entwickelt werden und dass auf veränderte Prioritäten innerhalb der ORKB sowie im äußeren Prüfungsumfeld entsprechend reagiert werden kann. In manchen Fällen sind jeweils gesonderte Kontrollabteilungen für die einzelnen Prüfungsarten zuständig. Diese überprüfen die Berichtsentwürfe vor deren endgültiger Fertigstellung im Hinblick auf die Erfüllung der wesentlichen Qualitätsanforderungen. Es besteht auch die Möglichkeit, von Fall zu Fall Kontrollgremien zu bilden, die sich aus Prüferinnen und Prüfern zusammensetzen, die nicht unmittelbar an der Prüfung beteiligt sind.

**27** Bei Fortschrittskontrollen handelt es sich um Kontrollstufen im Laufe des Prüfungsverfahrens, bei deren Erreichen anhand von festgelegten Fragenkatalogen überprüft wird, ob die Prüfungstätigkeit den erforderlichen Qualitätsanforderungen genügt, bevor die Freigabe für die Fortsetzung der Arbeiten erteilt wird. Solche Kontrollen können an zentralen Punkten im Prüfungsprozess die Entscheidungsfindung erleichtern. Sie lassen erkennen, ob die Untersuchungen und Analysen, die das Prüfungsteam in einem bestimmten Prüfungsabschnitt durchgeführt hat, ausreichen, um ein qualitativ hochwertiges Endprodukt zu schaffen. Fortschrittskontrollen können beispielsweise nach Abschluss der Prüfungsvorbereitung, Erhebungen, Berichterstellung, Berichtsfreigabe oder der Nachverfolgungsphase vorgesehen sein.

**28** Manche ORKB lassen ihre Berichtsentwürfe vor deren endgültiger Fertigstellung einer unabhängigen Überprüfung unterziehen. Diese kann entweder intern von nicht an der Prüfung beteiligten erfahrenen Prüfern bzw. Prüferinnen vorgenommen werden oder extern durch Wissenschaftler/Wissenschaftlerinnen bzw. einschlägige Sachverständige.

## **Unterrichtung der geprüften Stelle über den geplanten Prüfungsablauf**

**29** Die Beziehungen zwischen Rechnungshof und geprüfter Stelle lassen sich durch die Vereinbarung von Regeln für die Kommunikation deutlich verbessern. Dabei sollte auf folgende Punkte eingegangen werden:

- Verpflichtungen beider Seiten, mit entsprechenden Leitlinien im Hinblick auf die entscheidenden Phasen des Prüfungsprozesses und die jeweils zwischen Rechnungshof und geprüfter Stelle auszutauschenden Dokumente;
- rechtzeitige Unterrichtung der geprüften Stelle über anstehende Prüfungen, um dieser Gelegenheit zu geben, nötige Vorbereitungen zu treffen;
- Vorgespräche mit der geprüften Stelle zur Erörterung der geplanten Prüfungstätigkeiten;

- Festlegung der Hauptansprechpartner für beide Seiten und der Möglichkeiten, diese über aktuelle Entwicklungen im Prüfungsverlauf zu informieren;
- an die geprüfte Stelle zu übermittelnde Informationen bzgl. Prüfungskonzept, Zeitrahmen, Prüfungsmethodik und Erhebungsorte;
- Informationen, die die geprüfte Stelle zur Verfügung zu stellen hat, sowie Zugang zu Unterlagen, den sie zu gewähren hat:
  - Dateien und Dokumente;
  - Systemprüfungen;
  - Befragung der zuständigen Beamten sowie
  - örtliche Erhebungen;
- inwieweit die getroffenen Feststellungen mit der geprüften Stelle erörtert werden;
- inwieweit Würdigungen und Empfehlungen mit der geprüften Stelle erörtert werden (beispielsweise im Rahmen eines unmittelbaren, frühen Gespräches vor der Berichterstellung oder in Form eines späteren Abschlussgespräches zur detaillierten Klärung der Würdigungen und Empfehlungen vor Freigabe des Berichts);
- zu welchem Zeitpunkt der geprüften Stelle der Berichtsentwurf zur Kommentierung vorgelegt wird sowie
- zu welchem Zeitpunkt die geprüfte Stelle den veröffentlichten Bericht und ggf. die Pressemitteilung erhält.

**30** Manche ORKB erarbeiten jährlich ein auf die einzelne geprüfte Stelle bezogenes Prüfungskonzept, das die folgenden Punkte abdeckt:

- Überblick über die wesentlichen Aufgaben und Risiken, die prüfungsrelevant sein könnten;
- Möglichkeiten, wie die Prüfungsarbeit die Wirtschaftlichkeit erhöhen und die Leistungserbringung der geprüften Stelle gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern verbessern kann;
- spezifische Schwachstellen innerhalb der geprüften Stelle, denen durch innovative Ansätze abgeholfen werden sollte, sowie
- Bedeutung jüngster Entwicklungen im öffentlichen Sektor für die geprüfte Stelle und Möglichkeiten, angemessen darauf zu reagieren.

**31** Veränderungen von Systemabläufen bei geprüften Stellen können auf ganz verschiedene Weise erzielt werden. Die Beziehungen zwischen Rechnungshof und geprüfter Stelle sind dauerhafter Natur und gehen über Einzelprüfungen und Berichte hinaus. In einigen Fällen trifft die ORKB mit den zuständigen Ressortleiterinnen und -leitern zusammen, um systemische Schwachstellen und die Umsetzung der Prüfungsempfehlungen zu erörtern.

## Abfassen aussagekräftiger und verständlicher Prüfungsberichte

**32** In diesem Abschnitt werden Kriterien dargelegt, die bei der Abfassung von Berichten zu beachten sind. Ein Bericht soll klar, einfach, prägnant und objektiv sein und wesentliche Informationen vermitteln, die durch zuverlässige Nachweise ausreichend belegt wurden.

**33 Abfassen aussagekräftiger und verständlicher Berichte.** Da Parlament, Presse und die breite Öffentlichkeit weder Rechnungsprüfer noch Spezialisten auf den betreffenden Fachgebieten sind, ist darauf zu achten, dass die Berichtssprache auch für Laien verständlich ist.

**34** Damit ein Bericht aussagekräftig und verständlich wird, ist eine einfache Sprache zu verwenden und Fachjargon zu vermeiden. Der Text sollte logisch aufgebaut und schlüssig strukturiert sein. Grafische Elemente (Abbildungen, Tabellen, Diagramme) können genutzt werden, um den Text verständlicher zu machen. Die zentrale Aussage sollte sich unmittelbar erschließen: Diesem Zweck dienen Inhaltsverzeichnis, Zusammenfassung, Zwischenüberschriften sowie Tabellenüberschriften. Am Ende eines gut geschriebenen und logisch strukturierten Berichts sollte der Leser bzw. die Leserin die Würdigungen anhand der dargelegten Informationen klar nachvollziehen können.

**35 Vermeidung von Fachsprache.** Fachjargon sowie unpräzise Formulierungen sind weitestgehend zu vermeiden und erforderliche Fachtermini oder juristische Begriffe sind zu erläutern. Um den Text einfach zu halten, sollten Sätze im Durchschnitt nicht mehr als 15 bis 20 Wörter umfassen. Jeder Satz sollte nur eine Hauptaussage beinhalten. Aktive Verbformen sind passivischen Formulierungen vorzuziehen und auf unnötige Detailinformationen sollte möglichst verzichtet werden. Durch einen einfachen Sprachstil werden komplexe Berichte verständlicher.

**36 Aufteilung langer bzw. komplexer Satzstrukturen in kürzere, einfachere Einheiten.** Lange und komplizierte Sätze sind schwierig zu lesen. Leser bzw. Leserinnen können Informationen besser verstehen und im Gedächtnis behalten, wenn sie sie in kurzen Sätzen aufnehmen. Lange Sätze sind daher durch gleichbedeutende kürzere zu ersetzen. Berichte sollten in Teamarbeit erstellt werden. Lassen Sie Kolleginnen oder Kollegen Ihren Entwurf lesen, denn sie haben mehr Abstand zum Text und können besser beurteilen, welche Stellen gut verständlich und welche verbesserungswürdig sind.

**37 Logischer Aufbau und Stil.** Damit Informationen klar und deutlich vermittelt werden, ist der Bericht logisch zu strukturieren. Typischerweise gehören dazu Überschrift, Kernaussagen bzw. Zusammenfassung, Einleitung, geprüfter Sachverhalt, Feststellungen, Würdigung, Empfehlungen, Stellungnahme der geprüften Stelle und abschließende Würdigung. Im Anhang sind die zu Grunde gelegten Prüfungsnormen, Prüfungsziele, -umfang und -ansatz, relevante Kriterien sowie der Prüfungszeitraum zu nennen.

**38 Aussagekräftige und eingängige Überschriften.** Die Maßnahme, das Programm oder der Sachverhalt, der Gegenstand der Prüfung ist, ist den Adressaten in möglichst wenigen Worten zu vermitteln.

### **39 Aufzeigen der wesentlichen Punkte durch Kernaussagen (oder eine kurze**

**Zusammenfassung).** Diese dienen als eigenständige Übersicht über die drei oder vier zentralen Prüfungsfeststellungen, da nicht alle Adressaten den gesamten Bericht lesen. In den **Kernaussagen** sind die wichtigsten Informationen über die Prüfung präzise, klar und schlüssig darzulegen. Selbst wenn Leser bzw. Leserinnen nur diesen Teil des Berichts lesen, sollten sie leicht nachvollziehen können, was der Gegenstand der Prüfung war, warum dieser von Bedeutung ist und welche Feststellungen getroffen wurden.

### **40 Visuelle Hervorhebung und Gestaltung zur Verdeutlichung komplexer**

**Informationen.** Hierzu zählen Karten, Abbildungen, Tabellen, Grafiken oder Textfelder. Durch visuelle Darstellung lässt sich die Aufmerksamkeit der Leser bzw. Leserinnen erhöhen und wesentliche Punkte werden hervorgehoben. Bei der Verwendung von Grafiken ist auf Folgendes zu achten:

- Die Hauptaussage sollte unmittelbar erschlossen werden.
- Es sind eindeutige und präzise Titel und Beschriftungen zu wählen.
- Grafiken sind nur zur Hervorhebung zentraler Themen zu verwenden.

**41 Unterstützung durch Kommunikationsfachleute.** Bereits in einer frühen Phase der Berichterstellung sollte innerhalb der ORKB eine Abstimmung über die Kernaussagen stattfinden. Kommunikationsfachleute im Rechnungshof können die Prüferinnen und Prüfer bei der optimalen Gestaltung der einzelnen Textteile unterstützen. Schon zu Beginn der Berichterstellung ist ein Treffen mit dem Prüfungsteam sinnvoll, in dem die zentralen Aussagen entwickelt werden. Außerdem wird Hilfe geboten, wenn Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Kernaussagen oder bei der logischen Strukturierung des Berichts auftreten. Auch redaktionelle und grafische Unterstützung ist denkbar.

**42 Festlegung der Berichtsstruktur vor Beginn der Erstellungsphase.** Der Aufbau sollte die wesentlichen Aussagen des Berichts widerspiegeln. Bei der Textgliederung sind folgende Punkte zu beachten:

- Orientierung an der Zielstellung des Berichts;
- Vermittlung der Hauptaussagen in der Zusammenfassung und deren detailliertere Ausarbeitung im Berichtstext;
- Konzentration auf die wesentlichen Punkte;
- Gliederung in klare Abschnitte sowie
- Verwendung geeigneter Zwischenüberschriften, um dem Leser/der Leserin die Orientierung zu erleichtern.

**43** Im Hinblick auf eine logische Informationsabfolge sind folgende Fragen von Bedeutung:

- Welche Kernaussagen sollen vermittelt werden?
- Durch welche Nachweise oder konkreten Informationen sollen diese Aussagen belegt werden?
- Wie kann die Bedeutung der Aussagen deutlich gemacht werden (z. B. durch Erläuterung der Risiken und Auswirkungen)?
- In welchem Zusammenhang stehen die einzelnen Informationen und wie hoch ist ihre jeweilige Priorität?

**44 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen auf der Grundlage der erhobenen Nachweise in Form von abschließenden Würdigungen.**

Prüfungen dienen dazu, zur abschließenden Würdigung zu gelangen, auf Basis derer ein Bestätigungsvermerk erteilt werden kann. Die Würdigung zeigt häufig auf, in welchen Bereichen Systeme und Verfahren innerhalb der geprüften Stelle verbesserungsbedürftig sind. In Form von Empfehlungen werden konkrete Umsetzungsvorschläge unterbreitet. Die Würdigung und Empfehlungen sind somit von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit von Prüfungsberichten.

**45 Sicherstellung, dass Empfehlungen durch Nachweise und Feststellungen ausreichend begründet sind.** Der Bericht und die Empfehlungen sollten konstruktiv und sachdienlich sein und der geprüften Stelle Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Arbeitsabläufe aufzeigen. Die Bereitschaft der geprüften Stelle zur Umsetzung von Empfehlungen kann durch eine ausgewogene Gestaltung des Berichts, die nicht nur Schwachstellen, sondern auch Stärken und Erfolge berücksichtigt, erhöht werden.

**46** Empfehlungen sollten nicht lediglich bekannte Standpunkte wiederholen oder bereits begonnene Maßnahmen bekräftigen, sondern neue Erkenntnisse und zusätzliches Fachwissen vermitteln. Um nachhaltige Veränderungen zu erzielen, sollte auf folgende Punkte eingegangen werden:

- zu ergreifende Abhilfemaßnahmen;
- Begründung für deren Notwendigkeit;
- Umsetzungsrahmen und -zeitpunkt;
- Umsetzungsverfahren sowie
- Zuständigkeiten.

Empfehlungen sollten messbar sein, so dass deren Umsetzung überprüft werden kann.

**47** Damit Empfehlungen angenommen werden, müssen sie auch tatsächlich umsetzbar sein. Es ist daher mit der geprüften Stelle zu erörtern, inwieweit empfohlene Abhilfemaßnahmen machbar sind. Dabei sind auch die dadurch entstehenden Kosten zu berücksichtigen. Eine Empfehlung ist nicht sinnvoll, wenn die damit verbundenen Kosten den zu erwartenden Nutzen übersteigen. Deshalb sind materielle und personelle Kapazitäten zu beachten. In manchen Ländern ist die Abgabe von Empfehlungen nicht Aufgabe des nationalen Rechnungshofes, sondern obliegt dem Parlament. In solchen Fällen ist sicherzustellen, dass sämtliche notwendigen Informationen – einschließlich einer Kostenanalyse – im Bericht enthalten sind, damit das Parlament zuverlässige Empfehlungen formulieren kann.

**48** Durch **zeitnahe Fertigstellung von Berichten** ist die staatliche Finanzkontrolle in der Lage, die Rechenschaftspflicht zu stärken und den Erwartungen von Parlament und geprüfter Stelle gerecht zu werden. Falls es regelmäßig zu größeren Verzögerungen bei der Berichterstellung kommt, ist es evtl. sinnvoll, die Gründe dafür mit dem Parlament zu erörtern. Mit dessen Unterstützung können ggf. personelle oder andere Mittel erhöht werden, um künftig eine fristgerechte Fertigstellung zu ermöglichen.

# Kapitel 4: Prüfungsnachbereitung

## Verständliche und effektive Mitteilung von Prüfungsergebnissen

**49** Berichterstattung ist ein wichtiger Bestandteil der Prüfung. Egal, wie professionell oder präzise Prüfungsarbeit durchgeführt wird, sie ist für die geprüften Stellen, wesentliche Berichtsempfänger und andere potenzielle Interessengruppen nur von Nutzen, wenn die Ergebnisse verständlich und effektiv vermittelt werden. Eine gut funktionierende Kommunikation ist entscheidend für die Aufgabenerfüllung der ORKB.

**50** Ein optimal gestalteter Bericht bringt die Kernaussagen auf den Punkt. Dadurch lässt sich Folgendes erreichen:

- Annahme der Feststellungen und Umsetzung der Empfehlungen durch die geprüften Stellen;
- Anhörungen und Informationsgespräche in Parlamentsausschüssen zu Berichtsthemen sowie Befürwortung der Empfehlungen durch die Abgeordneten;
- wahrheitsgetreue Medienberichterstattung über die Prüfungsfeststellungen sowie
- Unterstützung der Rolle und Arbeit der staatlichen Finanzkontrolle durch Abgeordnete und andere wesentliche Berichtsempfänger.

**51** Mit Hilfe von zwei Strategien kann sichergestellt werden, dass der Prüfungsbericht sein Ziel erreicht:

- **Ermittlung des Adressatenkreises.** Zu diesem zählen nicht nur die geprüften Stellen, sondern auch Abgeordnete, die Medien und die breite Öffentlichkeit. Potenzielle Berichtsempfänger können ferner Organe der Finanzkontrolle sein sowie öffentliche Meinungsbildner, Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen und besondere Interessengruppen.
- **Beobachtung des äußeren Umfelds.** Ständige Beobachtung und Analyse des äußeren Umfelds, um Möglichkeiten, Aufgaben und Risiken zu erkennen, die **die Wirksamkeit der eigenen Kommunikation beeinflussen** können. Dabei sind Umstände zu berücksichtigen, die sich darauf auswirken können, wie ein Bericht von den Adressaten aufgenommen wird. So kann beispielsweise ein Prüfungsbericht, der zu dem Schluss kommt, dass eine Stelle gut geführt wird, durch Presseberichte über Unmut unter den Beschäftigten oder Konflikte in der Führungsebene in Frage gestellt oder widerlegt werden. Ein Bericht zum Thema Katastrophenschutz kann fälschlicherweise mit einer anhaltend hohen Gefahr für die öffentliche Sicherheit in Zusammenhang gebracht werden. In solchen Fällen sollte der Rechnungshof verständlich darlegen können, inwiefern eine Verbindung zwischen Bericht und aktuellen Pressemeldungen besteht.

**52** Informationen über das äußere Umfeld können aus folgenden Quellen gewonnen werden:

- Stellungnahmen von Abgeordneten zu Berichten oder Empfehlungen;
- Medienberichte über aktuelle Ereignisse;
- Mitteilungen (Briefe, E-Mails oder Anrufe) von Bürgerinnen und Bürgern;
- Stellungnahmen staatlicher Stellen;
- in den Medien veröffentlichte Meinungsäußerungen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern oder Fachleuten über den Rechnungshof sowie
- öffentliche Meinungsumfragen.

**53** Besonderes Gewicht kommt dem Parlament als ganz wesentlichem Berichtsadressaten zu. In manchen Fällen hat die ORKB vor Übermittlung eines Berichts an die Öffentlichkeit oder die Medien die Abgeordneten und ihre wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über dessen Inhalte zu unterrichten. Zu diesem Zweck halten die Rechnungshöfe in der Regel vertrauliche Informationsgespräche mit den Abgeordneten ab. Nach einer kurzen Eröffnung steht die ORKB für die Beantwortung von Fragen zur Verfügung. Es empfiehlt sich eventuell, eine gesonderte Organisationseinheit einzurichten, die den Kontakt und Austausch mit dem Parlament koordiniert.

## Formulierung von Verbesserungsvorschlägen<sup>1</sup>

**54** Wie bereitwillig Empfehlungen angenommen werden, hängt entscheidend von ihrer Formulierung ab. Wirkungen lassen sich leichter erzielen, wenn eine Empfehlung praxisorientiert und präzise ist. Zu eng gefasste Empfehlungen können jedoch zu Schwierigkeiten führen. Denn die erforderlichen Veränderungen werden in der Regel nicht vom Rechnungshof selbst vorgenommen und dieser sollte möglichst vermeiden, dass er sich in späteren Prüfungen mit der Umsetzung der eigenen Empfehlungen konfrontiert sieht. Die Empfehlungen sind eindeutig an eine bestimmte Zielgruppe oder Dienststelle zu richten. Wenn unklar ist, wer die geforderten Abhilfemaßnahmen ergreifen soll, ist das Risiko groß, dass ein Verbesserungsvorschlag wirkungslos bleibt.

## Nachverfolgung von Prüfungsempfehlungen

**55** Prüfungsberichte sollen die staatliche Transparenz und Rechenschaftspflicht stärken und sich zudem auf die Art der Leistungserbringung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern auswirken. Dies lässt sich erreichen, indem Verbesserungsvorschläge im Hinblick auf Haushaltssysteme und -verfahren sowie hinsichtlich der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit öffentlicher Dienstleistungen vorgebracht werden. Die Nachprüfung abgegebener Empfehlungen, die zu den wesentlichen Standardverfahren der staatlichen Finanzkontrolle zählt, kann auch die Wirksamkeit von Berichten sicherstellen und stärken.

<sup>1</sup> In ISSAI 3100, *Leitlinien zur Wirtschaftlichkeitsprüfung – Grundsätze*, Abschnitt 32 wird dies so beschrieben: Werden Empfehlungen gegeben, sollten diese nachvollziehbar belegt und begründet werden und sich auf belastbare und einschlägige Prüfungsfeststellungen stützen. Sie sollten praktikabel und nützlich sein und sich an Prüfungsziel und Prüfungsfragen orientieren. Sie sind an die Stelle(n) zu richten, die für ihre Umsetzung zuständig und entsprechend ermächtigt ist.

**56** Bei der Nachverfolgung wird festgestellt, inwieweit die geprüfte Stelle die im Rahmen ihrer Stellungnahme zu den Empfehlungen zugesicherten Maßnahmen ergriffen hat. Folgende Schritte sind zu unternehmen:

- Einrichtung einer Datenbank zur Erleichterung der Nachverfolgung von Prüfungsempfehlungen;
- Bildung eines Prüferteams, das für die Überwachung und Dokumentation der Nachkontrolle zuständig ist;
- Einholung der Stellungnahme der geprüften Stelle zu den Empfehlungen;
- Überprüfung der Umsetzung von vereinbarten Empfehlungen sowie,
- falls vereinbarte Empfehlungen völlig unbeachtet bleiben, die Einleitung weiterer Schritte, wie beispielsweise:
  - Übersendung eines Schreibens an die Leitung der geprüften Stelle;
  - Durchführung einer Kontrollprüfung oder
  - ggf. Unterrichtung des Parlaments über die Nichtumsetzung.

Rechnungshöfe mit gerichtlichen Befugnissen können ggf. von ihrem Recht Gebrauch machen, nicht kooperationswilligen Beamten gegenüber Strafgebühren zu erheben. (Zusammenfassung des Hofmodells mit gerichtlichen Befugnissen siehe Anhang 1.)

**57** Es ist ratsam, nach Abschluss der Prüfung weiterhin mit den zuständigen Beschäftigten der geprüften Stelle in Kontakt zu bleiben. So lässt sich leichter feststellen, ob die Empfehlungen umgesetzt worden sind. Zudem kann es hilfreich sein, zu untersuchen, aus welchen Gründen bestimmte Empfehlungen nicht befolgt wurden. Bei der Formulierung zukünftiger Empfehlungen kann auf die dadurch gewonnenen Erkenntnisse zurückgegriffen werden. Möglicherweise waren die Empfehlungen nicht sachdienlich, nicht lösungsorientiert oder nicht praktisch umsetzbar.

## Ermittlung der Prüfungswirksamkeit

**58** Aus verschiedenen Gründen ist es wichtig, die Wirksamkeit von Prüfungsempfehlungen zu ermitteln. Laut den *Grundsätzen für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen*<sup>2</sup> (ISSAI 3000) dient diese Nachverfolgung vor allem vier Zwecken:

- der Erhöhung der Wirksamkeit der Prüfungsberichte;
- der Unterstützung von Regierung und Parlament;
- der Beurteilung der Leistung der ORKB sowie
- der Schaffung von Anreizen für Erkenntnisgewinn und Entwicklung.

<sup>2</sup> Diese Grundsätze gelten nicht ausschließlich für Wirtschaftlichkeitsprüfungen, sondern können auf alle Prüfungsformen angewendet werden.

**59** Die Nachverfolgung der Prüfungswirksamkeit ist keine leichte Aufgabe. Bei einer solchen Nachschau sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen:

- Mandat (Ist die Nachverfolgung gesetzlich vorgeschrieben oder fakultativ?);
- Umfang (Wie viele und welche Prüfungen sind nachzuverfolgen?);
- Mittel (Welche Mittel stehen zur Verfügung?);
- Zeitplanung (Wann soll die Nachverfolgung stattfinden?);
- Ermittlungsmethoden (Auf welche Weise geschieht dies?);
- Berichterstattung (Wann und wem wird berichtet?).

**60 Prüfungsmandat:** Die Auswirkungen des jeweiligen Mandats auf die Nachverfolgung sind zu beachten. Umfang, Mittel, Zeitrahmen, Methoden und Berichterstattung können sich stark unterscheiden, je nachdem, ob die Nachverfolgung gesetzlich vorgeschrieben ist oder freiwillig erfolgt.

**61 Prüfungsumfang und -tiefe:** Ist der Prüfungsumfang weit und weniger tiefgehend, bedeutet dies, dass fast alle Prüfungen nachverfolgt werden, die Nachschau aber jeweils nur in begrenztem Rahmen erfolgt. Bei einem tiefen und enger gefassten Prüfungsumfang hingegen kann eine kleine Anzahl von Berichten eingehender nachverfolgt werden. Es besteht die Möglichkeit, beide Ansätze zu kombinieren, indem kurzfristig sämtliche Prüfungen nachverfolgt werden und auf lange Sicht eine kleinere Anzahl genauer kontrolliert wird. Wird der Umfang der Nachschau eingeschränkt, so sollte das Stichprobenverfahren eindeutig und zuverlässig sein. Die Ergebnisse in Bezug auf die Wirksamkeit einer Prüfung sollten belastbar und transparent sein.

**62 Analysemethoden:** Die Wirkung von Prüfungsberichten und Empfehlungen lässt sich im Wesentlichen auf zweierlei Arten messen: mittels eines qualitativen oder eines quantitativen Ansatzes.

- **Qualitativer Ansatz:** Dieser kann einen angemessenen ersten Schritt darstellen. Die Wirksamkeit wird hier durch die Abhilfemaßnahmen ausgedrückt, die die geprüften Stellen ergriffen haben. In einigen Staaten gibt es Berichtssysteme, im Rahmen derer geprüfte Stellen das Parlament über umgesetzte oder geplante Maßnahmen zu unterrichten haben. Die in diesem Zusammenhang von der geprüften Stelle vorgelegten Unterlagen können eine nützliche Informationsquelle für die Nachverfolgung darstellen. Weitere Informationen können mit Hilfe von mündlichen Befragungen und/oder Umfragen unmittelbar bei der geprüften Stelle eingeholt werden. Hierbei ist insbesondere zu klären, wie viele der geplanten oder durchgeführten Maßnahmen und deren Wirkungen auf den Prüfungsbericht bzw. die Empfehlungen zurückzuführen sind. In der Regel lässt sich leichter ein Kausalzusammenhang zwischen dem Bericht bzw. den Empfehlungen und den geplanten oder umgesetzten Maßnahmen herstellen als zwischen dem Bericht/den Empfehlungen und endgültigen Ergebnissen wie z. B. konkreten Verbesserungen oder Einsparungen.

- **Quantitativer Ansatz:** Die Wirksamkeit von Prüfungsberichten kann auch quantitativ gemessen werden. Zwei mögliche Indikatoren sind die Anzahl bzw. der prozentuale Anteil der umgesetzten Empfehlungen sowie die finanziellen Einsparungen (finanzielle Auswirkungen). In einem bestimmten Maße ist allerdings auch hier eine qualitative Beurteilung nötig, denn um zu entscheiden, ob eine Empfehlung vollständig oder teilweise umgesetzt wurde, sind einige qualitative Kriterien anzuwenden.

**63** Wenn festgestellt werden soll, wie viele Empfehlungen umgesetzt wurden, ist der geprüften Stelle eine gewisse Reaktionszeit einzuräumen. Es ist sinnvoll, dafür einen bestimmten Zeitrahmen vorzusehen. Der geprüften Stelle kann für die Umsetzung einer Empfehlung z. B. eine Frist von zwei, drei oder vier Jahren gewährt werden.

**64** Finanzielle Auswirkungen können sich entweder in geringeren Ausgaben oder höheren Einnahmen niederschlagen. Einsparungen entstehen, wenn weniger Mittel eingesetzt werden, um eine bestimmte Leistung zu erzielen oder wenn bei Einsatz der gleichen (oder geringerer) Mittel eine höhere Leistung erbracht wird. Auch wenn mit gleichem oder geringerem Mitteleinsatz qualitativ bessere Leistungen erzielt werden, handelt es sich um Einsparungen. Mehreinnahmen können ebenfalls zu einer Qualitätsverbesserung bei den Dienstleistungen führen, was wiederum weitergehende Auswirkungen haben kann. Es ist jedoch schwierig, die finanziellen Auswirkungen von verbesserter Qualität genau zu bestimmen. So ist z. B. abzuwägen, ob es sich bei den Minderausgaben um einmalige oder langfristige Einsparungen handelt. Es ist sinnvoll, die Finanzwirkung in Form von Nettoeinsparungen zu messen. Dies bedeutet, dass die Kosten für die Umsetzung einer empfohlenen Abhilfemaßnahme durch den dadurch eingesparten Betrag gedeckt werden. Bei der Berechnung von Einsparungen ist zu berücksichtigen, wie sich die Situation darstellen würde, wenn die entsprechende Empfehlung nicht abgegeben oder umgesetzt worden wäre.

**65** Einsparungen, die sich aus der Umsetzung von Prüfungsempfehlungen ergeben, lassen sich oft nur schwer bestimmen. Es erfordert einen hohen Zeit- und Arbeitsaufwand, ein zuverlässiges Erfassungssystem zu entwickeln und die Unterstützung der geprüften Stellen zu gewinnen. Ein solches System beinhaltet häufig Gespräche und Vereinbarungen mit der geprüften Stelle. Manche Rechnungshöfe lassen die festgestellten finanziellen Auswirkungen von externen Sachverständigen überprüfen.

**66 Zeitplanung, Mitteleinsatz und Berichterstattung:** Die Umsetzung von Abhilfemaßnahmen ist für gewöhnlich zeitaufwändig und die Wirkungen sind mitunter erst später sicht- und messbar. Je mehr Zeit jedoch seit Veröffentlichung des Berichts vergangen ist, desto schwieriger wird es, festzustellen, inwieweit die Wirkungen auf die Empfehlungen zurückzuführen sind.

**67** Die Frage des Mitteleinsatzes steht in engem Zusammenhang mit dem Umfang und der Tiefe des Nachverfolgungsprozesses. Die Situation kann sich von Land zu Land stark unterscheiden. Einige ORKB stellen Mittel für Nachverfolgungsaktivitäten zurück. In der Regel obliegt die Entscheidung über die Höhe der hierfür zurückgestellten Mittel dem Rechnungshof selbst. Der Großteil der Mittel sollte eher für die Prüfungstätigkeit als für die Nachverfolgung eingesetzt werden.

**68** Über die Ergebnisse der Nachverfolgung ist auf möglichst breiter Ebene Bericht zu erstatten, sofern gesetzliche Regelungen dies nicht untersagen. Häufig bittet das Parlament um Vorlage eines entsprechenden Berichts. Zum Teil stützen sich die Abgeordneten auf diesen Bericht, um die Wirksamkeit der Finanzkontrolle zu ermitteln. Wenn keine formellen Einschränkungen bestehen, sind die Ergebnisse öffentlich – beispielsweise in den Medien – bekanntzugeben.

## **Einholung von Stellungnahmen der geprüften Stellen und anderer Berichtsempfänger**

**69** Durch die Einholung von Stellungnahmen der geprüften Stellen und anderer Berichtsempfänger kann die Qualität und Sachdienlichkeit von Prüfungsberichten erhöht werden. Die gewonnenen Erkenntnisse können als Leitlinien sowie für Schulungszwecke genutzt werden:

- **Stellungnahmen der geprüften Stellen:** Die Stellungnahme der geprüften Stelle nach Abschluss der Prüfung trägt dazu bei, die dauerhafte Beziehung zu den Ministerien zu verbessern und wirksamere sowie konstruktivere Erkenntnisse zu gewinnen. Sie kann im Rahmen von teilstrukturierten Interviews, mit Hilfe eines Fragebogens oder bei einem Arbeitstreffen zwischen dem Prüfungsteam und den wichtigsten Ansprechpartnern im Ministerium eingeholt werden.
- **Rückmeldungen des Parlaments:** Das Parlament kann eine wertvolle Quelle für die Gewinnung von Erkenntnissen über die Qualität und Sachdienlichkeit von Prüfungsberichten sein. Manche Rechnungshöfe sehen vor, dass ihre Presseabteilung einmal jährlich eine Befragung der Abgeordneten durchführt.
- **Rückmeldungen des Prüfungsteams:** Die Beibehaltung eines gleichbleibenden Qualitätsniveaus während des gesamten Prüfungsprozesses ist von wesentlicher Bedeutung. So wird sichergestellt, dass der Abschlussbericht aussagekräftig ist. Bei ihrer Tätigkeit begegnen Prüferinnen und Prüfer häufig unvorhergesehenen Hindernissen. Wie sie mit diesen Hindernissen umgehen, kann für andere Kollegen/Kolleginnen lehrreich sein. Damit ein breiter Austausch über solche Informationen stattfindet, bietet es sich an, nach Abschluss der Prüfung eine kurze Nachschau im Hinblick auf die gewonnenen Prüfungserfahrungen vorzusehen. Dadurch lässt sich Folgendes erreichen:

- Ermittlung und Weitergabe vorbildhafter Verfahrensweisen, damit diese bei künftigen Prüfungen erneut angewendet und ausgebaut werden können;
  - Vermeidung von Fehlern;
  - Aufzeigen von guten Beispielen und möglichem Verbesserungsbedarf sowie
  - Feststellung von Grundsatzthemen, die in hausinternen Schulungsmaßnahmen und Leitlinien aufgegriffen werden können.
- **Rückmeldungen von externen Beratern/Beraterinnen oder Wissenschaftlern/Wissenschaftlerinnen:** Durch die Einbeziehung unabhängiger Berater bzw. Beraterinnen in die Qualitätssicherungsprozesse der staatlichen Finanzkontrolle kann das Vertrauen der potenziellen Berichtsempfänger in deren Prüfungsarbeit erhöht werden. Einige Rechnungshöfe bitten Berater/Beraterinnen oder Wissenschaftler/Wissenschaftlerinnen sowie technische Sachverständige um Stellungnahmen zu Prüfungsberichten. Hierbei nutzen sie klar definierte Kriterien, um sicherzustellen, dass sie die Rückmeldungen in einheitlicher Form erhalten.

## Kapitel 5: Einbeziehung der Berichtsempfänger

### **Das Parlament – einer der Hauptadressaten der staatlichen Finanzkontrolle**

**70** Die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Mittel ist sowohl durch die staatliche Finanzkontrolle als auch durch das Parlament zu überwachen. Dem Parlament obliegt in erster Linie die politische Aufsicht über den Haushalt. Der nationale Rechnungshof unterstützt es dabei durch professionelle, unparteiische und unabhängige Prüfungsarbeit.

**71** In den meisten Ländern ist das Parlament einer der Hauptadressaten von Prüfungsberichten der staatlichen Finanzkontrolle. Zuverlässige Informationen seitens der nationalen ORKB erhöhen die Wirksamkeit der parlamentarischen Haushaltskontrolle. Denn die Rechnungshöfe verfügen über das nötige Fachwissen und die Mittel, um staatliche Ausgaben zu analysieren und zu bewerten, und können hierbei auf offizielle Informationsquellen zugreifen. Die Bemühungen der Rechnungshöfe um Optimierung der staatlichen Mittelverwaltung und Haushaltskontrolle zeigen wiederum die größte Wirkung, wenn das Parlament die an die Regierung gerichteten Prüfungsempfehlungen aktiv unterstützt. Das Parlament als demokratisch gewähltes Organ kann Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen zum Anlass nehmen, die Regierung gezielt dazu anzuhalten, entsprechende Verbesserungen im Bereich der Finanzkontrolle, der Wirtschaftlichkeit und somit der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung umzusetzen.

**72** Je nach Struktur des öffentlichen Sektors kann eine enge Zusammenarbeit zwischen der staatlichen Finanzkontrolle und dem Parlament ganz wesentlich dazu beitragen, den Nutzen von Prüfungsberichten zu erhöhen. Dies trifft insbesondere auf das monokratische System bzw. das Hofmodell ohne gerichtliche Befugnisse zu (siehe Anhang 1).

**73** Zur konkreten Ausgestaltung dieser Zusammenarbeit kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht. Soweit grundsätzlich eine enge Zusammenarbeit zwischen ORKB und Parlament möglich und vorgesehen ist, stehen die im Folgenden vorgestellten Punkte gleichwohl unter dem Vorbehalt der unterschiedlichen rechtlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten in den jeweiligen Ländern der INTOSAI. Die jeweiligen Aufgaben und Arbeitsbedingungen der externen Finanzkontrolle und der Parlamentsausschüsse im Bereich der staatlichen Rechenschaftspflicht sind von Land zu Land sehr verschieden. Handlungsansätze im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht und ihre Ziele können hierbei von Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen innerhalb von staatlichen Stellen bis hin zur Aufdeckung und Sanktionierung strafbarer Verhaltensweisen reichen.

## I) Parlamentsausschuss

In vielen Ländern gibt es einen speziellen Parlamentsausschuss (z. B. Haushaltsausschuss, Rechnungsprüfungsausschuss), an den alle Angelegenheiten mit Bezug zur externen Finanzkontrolle zur Beratung verwiesen werden. Dieser Ausschuss dient als Hauptansprechpartner für die staatliche Finanzkontrolle, wenn es um die Behandlung ihrer Prüfungsergebnisse und deren Begleitung durch das Parlament geht. Teilweise werden die Prüfungsberichte einzeln beraten und den jeweils betroffenen Ressorts wird aufgegeben, die Empfehlungen umzusetzen. Insbesondere in den Fällen, in denen der Rechnungshof selbst keine Möglichkeit hat, seine Empfehlungen durchzusetzen, ist es für eine nachhaltige Wirksamkeit seiner Tätigkeit bedeutsam, dass das Parlament die Exekutive zur Befolgung der Prüfungsempfehlungen anhält und diese – etwa durch die Setzung von Terminen und die Wiedervorlage des Vorgangs im Ausschuss – systematisch nachhält (siehe V).

## II) Ständiger Vertreter/ständige Vertreterin

An den Sitzungen des zuständigen Parlamentsausschusses sollte immer ein ständiger Vertreter bzw. eine ständige Vertreterin der staatlichen Finanzkontrolle teilnehmen. Er/sie dient als Ansprechpartner/Ansprechpartnerin für die zuständigen Abgeordneten. In und am Rande der Sitzung beantwortet er/sie Fragen oder nimmt Prüfungs- oder Beratungsbitten entgegen.

Dem ständigen Vertreter/der ständigen Vertreterin obliegt auch die Weiterleitung von Dokumenten und Informationen innerhalb des Rechnungshofes an die jeweils zuständigen leitenden Prüfer bzw. Prüferinnen (z. B. Tagesordnungen, Sitzungsunterlagen, Protokolle). Umgekehrt haben die leitenden Prüfer bzw. Prüferinnen den ständigen Vertreter/die ständige Vertreterin stets über wesentliche Entwicklungen in den Prüfungsverfahren auf dem Laufenden zu halten, soweit diese für die jeweiligen Sitzungen des Ausschusses relevant sind.

## III) Teilnahme des leitenden Prüfers bzw. der leitenden Prüferin

Der zuständige leitende Prüfer bzw. die leitende Prüferin sollte in den Sitzungen des Ausschusses anwesend sein, wenn seine/ihre Prüfungsberichte behandelt werden. So kann er/sie seine/ihre Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen selbst vortragen und Fragen der Abgeordneten unmittelbar klären. Umgekehrt kann er/sie auf diese Weise direkt erfahren, wie die Feststellungen und Empfehlungen von den Abgeordneten aufgenommen und erörtert werden. In Fällen von besonderer Bedeutung ist die Teilnahme der ORKB-Leitung zu erwägen.

Um dem Vertreter/der Vertreterin der staatlichen Finanzkontrolle die Vorbereitung auf wesentliche Entscheidungen zu erleichtern, sollte der Ausschuss den Rechnungshof stets frühzeitig über die Tagesordnungen der Sitzungen unterrichten.

#### **IV) Auswahl der Prüfungsberichte**

Soweit nicht nationale Gesetze dies erfordern, ist nicht jeder Prüfungsbericht an das Parlament zu übersenden. Vielmehr sind diejenigen Prüfungsberichte auszuwählen, die eine besondere Aufmerksamkeit verdienen, z. B. aufgrund ihrer grundsätzlichen oder finanzpolitischen Bedeutung.

Inwieweit Prüfungsberichte im Parlament auf Interesse stoßen, hängt weitgehend von ihrer Aktualität ab. Grundsätzlich gilt: Prüfungsergebnisse erregen vor allem dann die Aufmerksamkeit der Abgeordneten, wenn festgestellte Mängel noch frühzeitig behoben werden können.

#### **V) Darstellung der Prüfungsberichte**

Zur Unterstützung des zuständigen Ausschusses empfiehlt es sich, für jeden zu behandelnden Prüfungsbericht eine ein- bis zweiseitige Zusammenfassung vorzubereiten. Am Ende dieser Zusammenfassung kann ein Beschlussvorschlag für den Ausschuss stehen. Die Annahme dieses Beschlussvorschlages kann der Ausschuss mit bestimmten Auflagen für das betroffene Ministerium verbinden. Es kann beispielsweise gehalten sein, binnen einer bestimmten Frist eine Maßnahme zu veranlassen und dem Ausschuss über das Erreichte zu berichten. Die Berichte können mit dem Rechnungshof abgestimmt werden. Auf diese Weise kann dieser die vom Ministerium getroffenen Maßnahmen bewerten und den Ausschuss über die erzielten Erfolge informieren (siehe VII).

#### **VI) Kontaktpflege**

Der Erfolg der Vorschläge, Anregungen und Tätigkeiten der staatlichen Finanzkontrolle hängt häufig davon ab, ob es den leitenden Prüfern bzw. Prüferinnen gelingt, das Interesse der zuständigen Abgeordneten für den vorgetragenen Sachverhalt zu wecken. Es reicht in der Regel nicht aus, die Abgeordneten schriftlich zu informieren. Notwendig ist die persönliche Kontaktaufnahme, um ihnen die Bedeutung des Berichts bewusst zu machen. Daher ist es ratsam, dass die leitenden Prüfer bzw. Prüferinnen vor der Beratung im Ausschuss mit den jeweils zuständigen Abgeordneten sprechen. So können sie über den aktuellsten Stand in der Angelegenheit informieren und ihre Sicht der Dinge vermitteln.

Zu Beginn einer Legislaturperiode sollten insbesondere die neuen Ausschussmitglieder gezielt angesprochen werden, um den Kontakt herzustellen und Unterstützung anzubieten. Mit dem neuen Ausschussvorsitzenden sollte die ORKB persönlich Kontakt aufnehmen.

## VII) Nachverfolgung

Die Umsetzung der von dem zuständigen Parlamentsausschuss auf der Grundlage der Prüfungsberichte gefassten Beschlüsse ist in einem strukturierten und formalisierten Verfahren nachzuhalten. Die dem Regierungsressort aufgegebenen Handlungsaufgaben sollten an konkrete Fristen gebunden sein. Über den Stand der Umsetzung hat das Regierungsressort dem Ausschuss regelmäßig zu berichten. Die Termine für die Berichtspflichten werden vom Ausschuss zusammen mit den Handlungsaufgaben festgelegt. Die Umsetzung ist von der staatlichen Finanzkontrolle zu bewerten. Diese Bewertung wird als Folgebericht an den Parlamentsausschuss übersandt, der sie bei der weiteren Nachverfolgung des Vorgangs berücksichtigt (siehe I und V).

## Unterstützung der Medien beim korrekten Erfassen von Prüfungsberichten

**74** Die Medien stellen eine wichtige Informationsquelle für Abgeordnete und ihre Mitarbeiter sowie für Organe der Finanzkontrolle und die allgemeine Öffentlichkeit dar. Da Abgeordnete ein großes Arbeitspensum zu bewältigen haben, fehlt ihnen häufig die Zeit, um sich mit umfangreichen Prüfungsberichten zu befassen. Die Berichterstattung in den Medien hingegen verfolgen sie in der Regel sehr aufmerksam. Für die Übermittlung wesentlicher Feststellungen können daher die Medien als Sprachrohr genutzt werden.

**75** Werden Prüfungsberichte der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, so bietet sich die Website einer ORKB als wirksames Mittel zur Erreichung des größtmöglichen Adressatenkreises an. Es ist zudem besonders darauf zu achten, dass die Medien Prüfungsberichte nicht verfälschen und die Kernaussagen wahrheitsgetreu wiedergeben. Es empfiehlt sich, gezielt die Medienvertreter anzusprechen, die erwartungsgemäß ein großes Interesse an den Erkenntnissen des jeweiligen Berichts haben.

In diesem Rahmen kann beispielsweise ein zunächst informelles Vorgespräch von Vorteil sein, womit der Presse ausreichend Zeit eingeräumt wird, den Bericht vor Ablauf der Veröffentlichungsfristen gründlich durcharbeiten und dem Prüfungsteam bei Bedarf Fragen zu stellen. Es ist zu empfehlen, den Medienvertretern zusammen mit dem Bericht die entsprechende Pressemitteilung an die Hand zu geben. Zudem ist es sinnvoll, eine Pressekonferenz abzuhalten. All diese Maßnahmen tragen zu einem besseren Verständnis des Berichts bei und versetzen Journalisten in die Lage, dessen Kernaussagen klar und eindeutig weiterzugeben. Folgende wesentliche Strategien sind in Erwägung zu ziehen:

- **Informelles Vorgespräch.** Dieses ermöglicht es der Presse, Berichte eingehend durchzuarbeiten, Fragen zu stellen und ihre Artikel oder Meldungen vor Veröffentlichung des Prüfungsberichts vorzubereiten. Zu diesem Zweck können Medienvertreter zunächst in einem separaten Raum zusammenkommen, damit sie keinerlei Nachrichten nach außen weitergeben, bevor der Prüfungsbericht veröffentlicht wurde. Eine Selbstverpflichtung der Presse, nicht vor einem bestimmten Zeitpunkt über die Feststellungen zu berichten, ist auch denkbar. Um sicherzustellen, dass der Prüfungsbericht bis zu seiner Veröffentlichung streng vertraulich bleibt, sind strikte Regelungen zu treffen. Wenn Grund zur Annahme besteht, dass durch undichte Stellen vorzeitig sensible Informationen nach außen dringen könnten, ist es nötig, weiterreichende Maßnahmen zu ergreifen. Elektronische Kommunikationsgeräte und Handys können beispielsweise während des Vorgesprächs mit den Medienvertretern untersagt sein und die Teilnahme kann ausschließlich akkreditierten Journalisten (in der Regel jenen, die auch Zugang zur Presstribüne im Parlament haben) gestattet werden, die vorab eine Vertraulichkeitserklärung unterzeichnet haben.
- **Vorbereitung auf Fragerunden.** Es empfiehlt sich, Prüferinnen und Prüfer, die an einem solchen informellen Vorgespräch teilnehmen, entsprechend auf diese Aufgabe vorzubereiten. Dazu werden schwerpunktmäßig die Arten von Fragen behandelt, die vonseiten der Medienvertreter typischerweise zu erwarten sind.
- **Pressekonferenzen.** Vor Veröffentlichung des Prüfungsberichts kann eine Pressekonferenz abgehalten werden. Die Leitung der ORKB gibt eine einleitende Erklärung ab und beantwortet die Fragen der Presse. Die einleitende Erklärung ist auf Kernaussagen, Feststellungen und Würdigungen zu beschränken.
- **Presseinterviews.** Nach Veröffentlichung des Berichts stehen leitende Beamte des Rechnungshofes bei Bedarf für Zeitungs-, Radio- oder Fernsehinterviews zur Verfügung.
- **Neue Medien.** Manche ORKB gehen dazu über, mittels sozialer Netzwerke kurze Botschaften an überwiegend jüngere Adressaten zu übermitteln.

## Erweiterung des eigenen Wirkungsbereiches mit Hilfe von Nichtregierungsorganisationen

**76** Bürgerinnen und Bürger sind sich häufig der Rolle der staatlichen Finanzkontrolle und deren Bedeutung für ihr tägliches Leben nicht bewusst. Um zu erreichen, dass sich die Bevölkerung aktiv engagiert und Interesse daran zeigt, die Regierung für ihr Handeln zur Rechenschaft zu ziehen, sind ihr zunächst entsprechende Kenntnisse im Bereich der Haushaltsführung und Rechnungsprüfung zu vermitteln. Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind in der Lage, die Öffentlichkeit über die Aufgabe von Rechnungshöfen sowie über Grundsätze der Mittelverwaltung und Haushaltskontrolle aufzuklären.

**77** Aufgrund ihres engen Kontakts zur Öffentlichkeit können NRO Rechnungshöfe auf potenzielle Probleme aufmerksam machen und Prüfungsbitten aussprechen. Diese werden entweder unmittelbar gegenüber dem Rechnungshof geäußert oder auf indirektem Wege an diesen herangetragen, indem sie zunächst beim Parlament vorgebracht werden.

**78** Es ist ggf. sinnvoll, NRO aufzufordern, Feststellungen der staatlichen Finanzkontrolle auf breiter Ebene zu kommunizieren und sie einem großen Adressatenkreis zugänglich zu machen – beispielsweise durch Plakate oder Radioberichte. Auf diese Weise können z. B. Einwohner über potenzielle Risiken informiert werden, die ein Neubau von Schulen möglicherweise für ihren Wohnort mit sich bringt, etwa die Verwendung minderwertiger Materialien oder zu niedriger Fundamente.

**79** NRO können sich auch mit bestimmten Berichtsthemen befassen. Sie verfolgen z. B. die Reaktionen der geprüften Stelle auf einen Prüfungsbericht und die jeweiligen Parlamentsanhörungen. Diese Form der Nachverfolgung kann zusätzlich zum allgemeinen Medienecho Druck auf die geprüfte Stelle ausüben, umgehend Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Einige Beispiele für konkrete Aktivitäten von NRO:

- Eine Bürgerinitiative verfolgte das Vorgehen einer Kommunalverwaltung, nachdem in einem Prüfungsbericht diverse Korruptionsfälle aufgedeckt worden waren, und veröffentlichte ihre Beobachtungen auf der Website der ORKB.
- Eine Forschungs- und Interessengruppe verschaffte sich aufgrund des nationalen Informationsfreiheitsgesetzes Einblick in mehrere hundert Seiten von Buchungsprotokollen des Gesundheitsministeriums und stellte bei der Vergabe eines Präventionsprogramms gegen HIV/Aids an eine private Agentur Korruption in großem Stil fest.
- Eine Menschenrechtsorganisation erstritt sich vor Gericht den Zugang zu den Sitzungsprotokollen einer Parlamentskommission, die für die Nachschau veröffentlichter Prüfungsergebnisse der staatlichen Finanzkontrolle zuständig war, und brachte im Einklang mit den Prüfungsempfehlungen Abhilfemaßnahmen auf den Weg. Anhand der Protokolle machte die Organisation deutlich, dass die Kommission versäumt hatte, von den geprüften Stellen die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen einzufordern.
- Ein Zusammenschluss mehrerer NRO brachte eine Beschwerde über die wiederholte Auftragsvergabe einer Bezirksverwaltung an ein Privatunternehmen vor, dessen Leistungen mangelhaft waren. Diese Beschwerde gab den Anstoß für eine Prüfung durch den Rechnungshof. Dieser bestätigte die Behauptungen und stellte fest, dass das Ausschreibungsverfahren nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden war. Die Zahlung von Finanzmitteln an den Bezirk blieb so lange eingestellt, bis ein Nachweis über die erfolgreiche Behebung der Mängel erbracht wurde.
- Aufmerksame Bürgerinnen und Bürger bezogen sich auf verschiedene Prüfungsberichte, die die Regierung vorerst zu den Akten gelegt hatte, um die Untersuchung von Schwachstellen in einem Ernährungsprogramm für Bedürftige zu fordern. Die Erhebungen führten dazu, dass mehrere Programmverantwortliche von ihren Ämtern zurücktreten mussten.

## Weitergabe aller nötigen Informationen an Entwicklungspartner

**80** Entwicklungspartner sind sich der Tatsache bewusst, dass die staatliche Finanzkontrolle im Bereich der Rechenschaftspflicht eine entscheidende Rolle spielt. Sie suchen nach Möglichkeiten, um nationale Rechnungshöfe bei der Entwicklung praktischer Reformansätze zu unterstützen. Reformmaßnahmen können von fachlicher Hilfe in einzelnen Fällen bis hin zu langfristigen gemeinsamen institutionellen Unterstützungsprogrammen reichen. Die Organe der staatlichen Finanzkontrolle prüfen wiederum Programme und Projekte, die durch Entwicklungspartner finanziert werden. Die Entwicklungspartner tragen ggf. durch spezielle Angebote zum Ausbau der Sachkompetenzen bei der Prüfungstätigkeit bei. Prüfungsberichte über solche Projekte zeigen auf, wie die Mittel der Entwicklungspartner eingesetzt werden, und geben der staatlichen Finanzkontrolle Gelegenheit, ihre wachsende Professionalität unter Beweis zu stellen.

**81** ORKB, die Unterstützung von Entwicklungspartnern erhalten, haben diese regelmäßig über ihre Prüfungsberichte zu informieren. Zu diesem Zweck sind den Entwicklungspartnern Exemplare der veröffentlichten Berichte zu übersenden, ergänzt durch nähere Angaben zu finanziellen bzw. nicht finanziellen Prüfungsfolgen. Hierbei sind nachhaltige positive Veränderungen, die durch Prüfungsempfehlungen oder durch die Reaktionen des Parlaments auf Prüfungsberichte herbeigeführt werden, von besonderem Interesse.

**82** Die meisten Rechnungshöfe berichten einmal jährlich über die wesentlichen Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit. Den Entwicklungspartnern sind entsprechend ihrem einschlägigen Tätigkeitsbereich Exemplare der Jahresberichte sowie einzelner Prüfungsberichte zuzuleiten. In manchen Fällen richten ORKB spezielle Seminare für Entwicklungspartner aus, um diesen die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungsarbeit nahezubringen. Die Partner wiederum können auf die Prüfungsergebnisse zurückgreifen, um zuständige Stellen anzuleiten, ihre Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, und um weitere Möglichkeiten zu ermitteln, die Regierung bei der Optimierung der öffentlichen Finanzverwaltung zu unterstützen.

**83** Es empfiehlt sich, Rückmeldungen der Entwicklungspartner zu den herausgegebenen Prüfungsberichten einzuholen. Von Interesse sind u. a. Stellungnahmen zu deren Umfang, fachlichem Inhalt, Qualität und Verständlichkeit. Solche Rückmeldungen liefern unabhängige Einschätzungen und können zu einer Verbesserung der Berichte beitragen.

## Fazit

**84** Die Erstellung von Prüfungsberichten gehört zu einem umfassenden Prozess, der darauf abzielt, nutzbringende Veränderungen herbeizuführen. Berichte sind kein Selbstzweck, sondern ein wesentliches Instrument, um staatliche Verwaltungsstrukturen und -verfahren transparenter zu gestalten und die Rechenschaftspflicht zu stärken. Die gewünschten Verbesserungen können jedoch nicht herbeigeführt werden, wenn Prüfungsberichte nicht den einschlägigen Adressatenkreis erreichen. Es ist daher von großer Bedeutung, die Verständlichkeit, Verfügbarkeit und Relevanz für alle Berichtsadressaten zu optimieren. Zudem ist es wichtig, den Kontakt zu den Fachleuten zu pflegen, die bei der Prüfungsvorbereitung, Ermittlung der Prüfungsfeststellungen und Aufbereitung der Kernaussagen für die vorgesehenen Adressaten Unterstützung leisten können. Um einen optimalen Kosten-Nutzen-Effekt zu erzielen, ist zum einen sicherzustellen, dass die nötigen Informationen frist- und formgerecht an Entscheidungsträger und die für die Umsetzung der Veränderungen Zuständigen herangetragen werden. Zum anderen ist die Umsetzung der Empfehlungen nachzuverfolgen, um sicherzustellen, dass sachgerechte Abhilfemaßnahmen getroffen wurden.

## Anhang 1: Wesentliche Merkmale der Rechnungshofmodelle

<b>Rechnungshofmodell</b>	<b>Angelsächsisches Modell</b>	<b>Hofmodell ohne gerichtliche Befugnisse</b>	<b>Hofmodell mit gerichtlichen Befugnissen</b>
<b>Leitung</b>	Auditor General (AG)	Präsident/in bzw. kollegiales Leitungsorgan	Präsident/in bzw. Erster Präsident/Erste Präsidentin
<b>Organisationsstruktur</b>	<p>monokratisch</p> <p>Der AG ist Träger aller Rechte, Befugnisse und der Gesamtverantwortung.</p> <p>hierarchische Struktur</p>	<p>kollegial</p> <p>Die unabhängigen Mitglieder verfügen über einen erheblichen Ermessensspielraum im Hinblick auf Arbeitsweisen und Prüfungsansätze. Die Entscheidungsfindung erfolgt in Kollegien und/oder Senaten.</p>	<p>kollegial</p> <p>Die unabhängigen Mitglieder sind gleichzeitig Richter und befugt, Strafen oder Sanktionen zu verhängen.</p>
<b>System der Haushaltskontrolle</b>	<p>parlamentarisch</p> <p>Bewilligung aller Ausgaben durch das Parlament; Erstellung jährlicher Rechnungen durch alle Regierungsressorts und sonstigen öffentlichen Stellen; Prüfung dieser Rechnungen durch die ORKB; AG leitet Prüfungsberichte dem Parlament bzw. dem zuständigen Parlamentsausschuss zu</p>	<p>parlamentarisch</p> <p>Bewilligung aller Ausgaben durch das Parlament; Erstellung jährlicher Rechnungen durch alle Regierungsressorts und sonstigen öffentlichen Stellen; Prüfung dieser Rechnungen durch die ORKB; Kollegien leiten Prüfungsberichte dem Parlament bzw. dem zuständigen Parlamentsausschuss zu</p>	<p>gerichtlich</p> <p>Parlament verabschiedet den jährlichen Haushaltsplan; Beamte des Finanzministeriums fungieren als Rechnungsführer und sind für eine korrekte Haushaltsführung und für die Aufstellung der Jahresrechnungen der mittelverwaltenden Behörden zuständig; Aufstellung der staatlichen Rechnung durch den Finanzminister; ORKB prüft die Jahresrechnungen der Verwaltung und verhängt ggf. disziplinarische oder finanzielle Sanktionen; ORKB prüft staatliche Haushalts- und Vermögensrechnung und berichtet dem Parlament</p>

<b>Rechnungshofmodell</b>	<b>Angelsächsisches Modell</b>	<b>Hofmodell ohne gerichtliche Befugnisse</b>	<b>Hofmodell mit gerichtlichen Befugnissen</b>
<b>Zusammenarbeit mit dem Parlament</b>	enge Zusammenarbeit mit dem Rechnungsprüfungsausschuss, der sich bei der Kontrolle von Regierungsressorts und anderen öffentlichen Stellen weitestgehend auf die Berichte der ORKB stützt	enge Zusammenarbeit mit dem Rechnungsprüfungsausschuss, der sich bei der Kontrolle von Regierungsressorts und anderen öffentlichen Stellen weitestgehend auf die Berichte der ORKB stützt	geringe oder gar keine Zusammenarbeit mit dem Parlament
<b>Prüfungsarten</b>	gesonderte Durchführung von Prüfungen der Rechnungsführung, Prüfungen zur Abgabe eines Testats und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Gesetzesfolgenabschätzung	Prüfungen der Recht-/Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Gesetzesfolgenabschätzung	Prüfungen der Recht-/Ordnungsmäßigkeit einschl. Verhängung von Sanktionen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen ohne Durchsetzungsbefugnis, Gesetzesfolgenabschätzung
<b>Berichterstattung</b>	Berichterstattung über sämtliche Prüfungsfeststellungen an das Parlament oder den Rechnungsprüfungsausschuss	Berichterstattung über Prüfungsfeststellungen an das Parlament oder den Rechnungsprüfungsausschuss	Vorlage des Jahresberichts über den Vollzug des Staatshaushaltes beim Parlament und/oder Staatsoberhaupt

## Anhang 2: Weitere wichtige Informationsquellen

### Veröffentlichungen

ISSAI 3000: *Richtlinien und Grundsätze für die Wirtschaftlichkeitsprüfung, beruhend auf INTOSAI-Richtlinien für die Finanzkontrolle sowie den Erfahrungen der Praxis*

ISSAI 3100: *Leitlinien zur Wirtschaftlichkeitsprüfung – Grundsätze*

ISSAI 4000: *Leitlinien Ordnungsmäßigkeitsprüfung – Allgemeine Einführung*

ISSAI 4100: *Leitlinien Ordnungsmäßigkeitsprüfung für Prüfungen, die außerhalb von Abschlussprüfungen durchgeführt werden*

Dialogue on Civil Society Engagement in Public Accountability, 7. – 8. November 2006, Manila, Philippinen; Seminarbericht, Abteilung der Vereinten Nationen für öffentliche Verwaltung und Entwicklungsmanagement, Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten

Erweiterung der Zusammenarbeit zwischen ORKB und Zivilgesellschaft, *Internationale Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle*, April 2007; Vivek Ramkumar, International Budget Project, Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC

The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management, 2005; Vivek Ramkumar und Warren Krafchik, International Budget Project

What Role Can Civil Society and Parliament Play in Strengthening the External Auditing Function? Warren Krafchik, Direktor, International Budget Partnership, Äthiopien, 2003

### Websites

INTOSAI: <http://www.intosai.org>

ISSAI: <http://www.issai.org>



Dieser Leitfaden steht auch auf der Website  
des INTOSAI-Komitees für den Ausbau  
von Sachkompetenzen zur Verfügung:  
<http://cbc.courdescomptes.ma/>

