

15. Februar 2019

## **Leitlinien für die Rechnungsprüfung des Kreises Gütersloh**

Mit der Verabschiedung von Leitlinien und Arbeitshilfen will die Revision die Rechnungsprüferinnen und Prüfer des Kreises Gütersloh bei ihrer Arbeit unterstützen. Sie stellen die Grundlage für eine ordnungsgemäße und gewissenhafte Prüfung dar. Dabei systematisieren sie Konzeption und Planung, Durchführung sowie Dokumentation und Berichterstattung der kommunalen Prüfung. Außerdem enthalten sie Hinweise zu Methoden, Inhalt und Umfang angemessener Prüfungshandlungen und bieten Grundlagen für ein Qualitätsmanagement in der Rechnungsprüfung. Als Sammlung von Qualitätsstandards und Empfehlungen bedürfen sie der ständigen Überprüfung und Aktualisierung.

Die Leitlinien wurden 2018 zunächst in einer Projektgruppe des IDR vorbereitet und in seinen Leitungsgremien - Vorstand und Verwaltungsrat - sowie auf dem Rechnungsprüfertag des IDR diskutiert. Die Leitung der Projektgruppe wurde je einem Mitglied des Verwaltungsrates und des Vorstandes, in diesem Falle dem Leiter der Revision des Kreises Gütersloh, übertragen. Ihm oblagen auch die Schriffführung und Redaktion. Neben den AK-Mitgliedern, später dem gesamten IDR-Vorstand und dem Verwaltungsrat hat er dabei auch die Mitarbeiter der Revision des Kreises in die Diskussion der Leitlinien mit einbezogen, so dass auch ihre Erfahrung in die Beschreibungen und Festlegungen mit einfließen konnte. Da die Revision des Kreises Gütersloh so an der Erstellung der Leitlinien von Anfang an beteiligt war, entsprechen diese inhaltlich sehr weitgehend auch ihrer Auffassung und ihrer bisherigen Praxis. Nach weiterer Bearbeitung und Beratung hat der IDR-Verwaltungsrat die Leitlinien am 29.11.2018 beschlossen und den IDR-Mitgliedern zur Anwendung empfohlen.

Struktur und Entstehen der IDR-Prüfungsleitlinien und Prüfungshilfen erläutert Anlage 1.

**Die IDR-Prüfungsleitlinien erkläre ich zur Anwendung in der Revision des Kreises Gütersloh nun als verbindlich soweit nicht ggf. schriftlich festhalten ist, dass hiervon abgewichen werden soll.**

Abweichungen der Revision zu den IDR-Leitlinien werden in Anlage 2 benannt und zwar:

- **Leitbild der Revision des Kreises Gütersloh** (Abweichung zu IDR L 10) sowie
- **Risikoorientierte Prüfungsplanung der Revision** (Abweichung zu IDR L 112)

Als Anlage 3 folgen sodann die IDR-Prüfungsleitlinien in der aktuellen Fassung, die bis auf die beschriebenen Ausnahmen verbindlich anzuwenden sind, ferner die IDR-Prüfungshilfen.

gez.

Stefan Katczynski  
Leiter der Revision

### Anlagen:

Anlage 1: Struktur und Entstehen der IDR Prüfungsleitlinien und Prüfungshilfen

Anlage 2: Leitlinien der Revision (Leitbild, Risikoorientierte Prüfungsplanung)

Anlage 3: IDR Prüfungsleitlinien und Prüfungshilfen

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Leitlinien für die Rechnungsprüfung des Kreises Gütersloh .....                                    | 1  |
| Die Prüfungsleitlinien des IDR .....   | 5  |
| Leitbild der Revision des Kreises Gütersloh .....  | 7  |
| Risikoorientierte Prüfungsplanung der Revision des Kreises Gütersloh .....                         | 9  |
| IDR Prüfungsleitlinie L 10 .....   | 11 |
| "Leitbild der Rechnungsprüfung" .....  | 11 |
| 1. Vorbemerkungen .....  | 11 |
| 2. Leitbild der kommunalen Rechnungsprüfung .....  | 11 |
| IDR Prüfungsleitlinie L 100 .....  | 14 |
| "Die Grundsätze der Rechnungsprüfung" .....  | 14 |
| 1. Vorbemerkungen .....  | 14 |
| 2. Funktion und Ziele der Rechnungsprüfung .....   | 14 |
| 3. Aufgaben der Rechnungsprüfung .....   | 15 |
| 4. Anforderungen an die Leitung und die Prüferinnen und Prüfer des<br>Rechnungsprüfungsamtes ..... | 15 |
| 5. Organisation des Rechnungsprüfungsamtes .....   | 16 |
| 6. Information der Rechnungsprüfung .....  | 16 |
| 7. Allgemeine Prüfungsgrundsätze .....   | 18 |
| 8. Mitwirkung der geprüften Organisationseinheiten .....   | 19 |
| 9. Jahresplanung .....   | 19 |
| 10. Detailplanung von Prüfungen .....  | 19 |
| 11. Durchführung von Prüfungen .....   | 20 |
| 12. Berichterstattung (Prüfungsbericht) .....  | 21 |
| 13. Nachverfolgung von Prüfungsfeststellungen (Follow Up) .....                                    | 22 |
| 14. Dokumentation .....  | 23 |
| 15. Qualitätsmanagement .....  | 23 |
| 16. Berichterstattung .....  | 24 |
| IDR Prüfungsleitlinie L 110 .....  | 25 |
| "Die Integrierte Durchführung der Rechnungsprüfung" .....  | 25 |
| 1. Vorbemerkung .....  | 25 |
| 2. Auftrag und Ziele .....   | 25 |
| 2.1. Rechtmäßigkeit .....  | 25 |
| 2.2. Zweckmäßigkeit .....  | 26 |
| 2.3. Wirtschaftlichkeit .....  | 26 |
| 2.4. Zukunftssicherung, Risiko-, Chancen- und Nutzenorientierung .....                             | 26 |
| 2.5. Durchführung der Rechnungsprüfung .....   | 27 |
| 2.6. Integrierte Wahrnehmung der Rechnungsprüfung .....  | 31 |
| IDR Prüfungsleitlinie L 111 .....  | 33 |
| "Die IKS-Prüfung in der Rechnungsprüfung" .....  | 33 |
| 1. Vorbemerkungen .....  | 33 |
| 2. Begriff und Aufgaben des Internen Kontrollsystems (IKS) .....                                   | 33 |
| 3. Prüfung des Aufbaus des Internen Kontrollsystems .....  | 35 |
| 4. Prüfung der Funktion des Internen Kontrollsystems .....   | 36 |
| IDR Prüfungsleitlinie L 112 .....  | 37 |
| "Der Planungsprozess der Rechnungsprüfung" .....   | 37 |
| 1. Vorbemerkungen .....  | 37 |
| 2. Prüfungslandkarte .....   | 37 |
| 3. Risikoorientierung und Bewertung .....  | 38 |
| 4. (Mehr)Jahresplanung .....   | 41 |
| 5. Durchführungsplanung .....  | 42 |
| 6. Softwareunterstützung .....   | 43 |
| IDR Prüfungsleitlinie L 113 .....  | 44 |
| "Digitale Prüfungsunterstützung und Dokumentation der Rechnungsprüfung" .....                      | 44 |
| 1. Vorbemerkungen .....  | 44 |
| 2. Digitale Prüfungsunterstützung .....  | 44 |
| 3. Dokumentation der Rechnungsprüfung .....  | 46 |
| 4. Empfehlungen .....  | 46 |
| IDR Prüfungsleitlinie L 114 .....  | 47 |

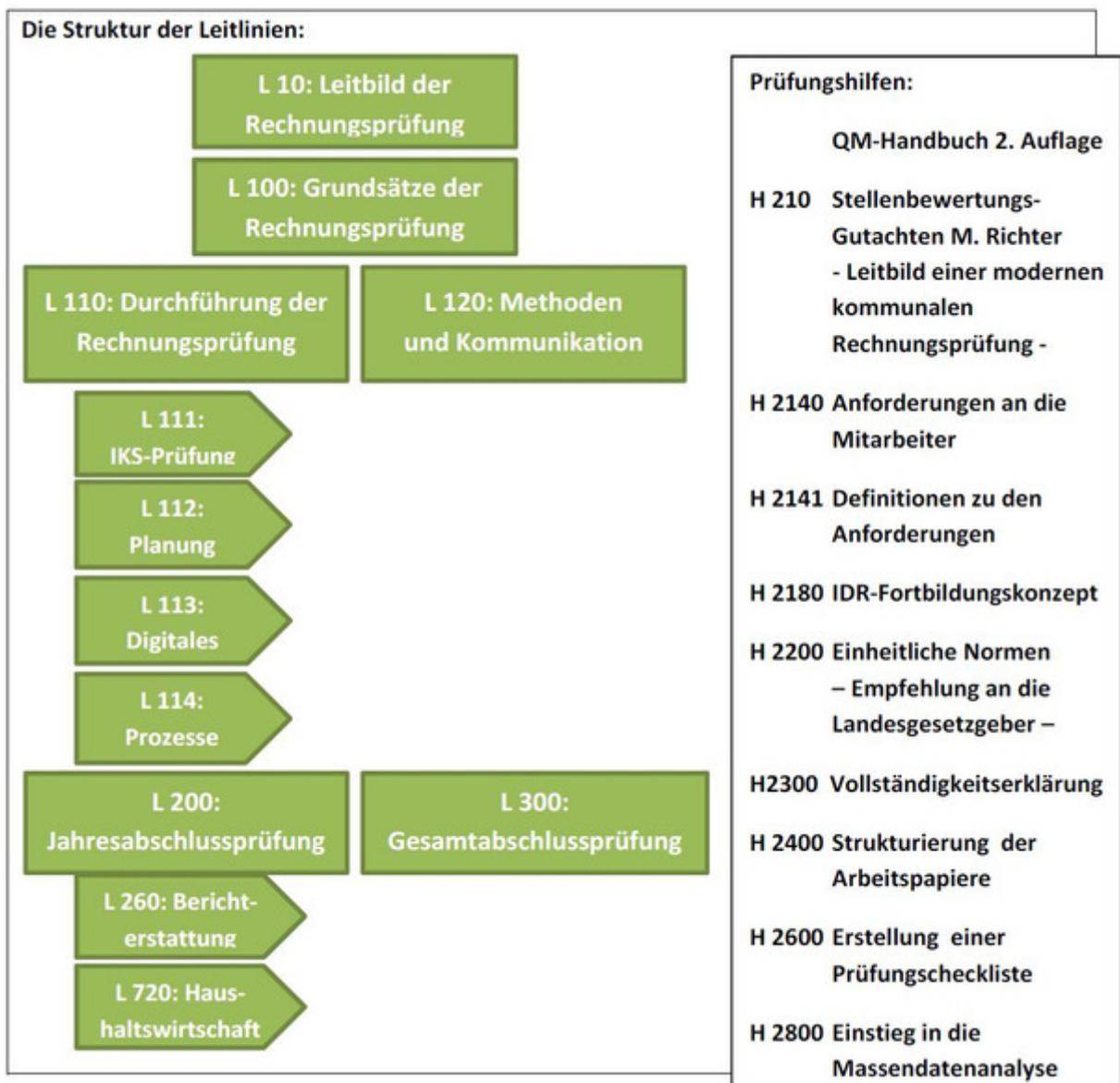
|   |     |
|---|-----|
| "Die Prozessprüfung in der Rechnungsprüfung" .....  | 47  |
| 1.    Vorbemerkungen .....  | 47  |
| 2.    Prozesse, Analyse und Kategorien .....  | 47  |
| 3.    Prozesslandkarte .....  | 48  |
| 4.    Prozessbeschreibung .....   | 49  |
| 5.    Ablaufdiagramm .....  | 50  |
| 6.    Softwareunterstützung .....   | 52  |
| 7.    Prozessanalyse und-optimierung .....  | 52  |
| IDR Prüfungsleitlinie L 120 .....   | 53  |
| "Methoden und Kommunikation in der Rechnungsprüfung" .....  | 53  |
| 1.    Vorbemerkungen .....  | 53  |
| 2.    Methoden der Rechnungsprüfung .....   | 53  |
| 3.    Kommunikation in der Rechnungsprüfung .....   | 59  |
| IDR Prüfungsleitlinie L 200 .....   | 62  |
| "Leitlinien zur Durchführung von kommunalen Jahresabschlussprüfungen" .....   | 62  |
| 1.    Vorbemerkungen .....  | 62  |
| 2.    Grundlagen .....  | 63  |
| 2.1.    Funktion des kommunalen Jahresabschlusses .....   | 63  |
| 2.2.    Ziele und Umfang der kommunalen Abschlussprüfung .....  | 63  |
| 2.3.    Aufgaben des kommunalen Rechnungsprüfers .....  | 64  |
| 2.4.    Voraussetzungen für die Tätigkeit „kommunale Jahresabschlussprüfung“ als<br>Rechnungsprüfer .....               | 65  |
| 2.5.    Verantwortlichkeit der Organe .....   | 66  |
| 2.6.    Fachliche Grundsätze .....  | 66  |
| 2.7.    Wesentlichkeit und Wirtschaftlichkeit .....   | 66  |
| 3.    Grundsätze für die Prüfungsdurchführung .....   | 67  |
| 3.1.    Grundlage: Risikoorientierter Prüfungsansatz .....  | 67  |
| 3.2.    Planung .....   | 68  |
| 3.3.    Art und Umfang der Prüfungshandlungen .....   | 71  |
| 3.4.    Beaufsichtigung der Prüfung .....   | 77  |
| 3.5.    Nachweis der Prüfungsdurchführung .....   | 78  |
| 4.    Die kommunale Jahresabschlussprüfung im Kontext der Aufgaben und Inhalte der<br>kommunalen Rechnungsprüfung ..... | 78  |
| IDR Prüfungsleitlinie L 260 .....   | 80  |
| "Leitlinien zur Berichterstattung bei kommunalen Abschlussprüfungen" .....  | 80  |
| 1.    Vorbemerkungen .....  | 80  |
| 2.    Inhalt und Umfang des kommunalen Jahresabschlusses .....  | 80  |
| 3.    Allgemeine Grundsätze der Berichterstattung .....   | 81  |
| 4.    Prüfungsbericht über die Jahresabschlussprüfung .....   | 82  |
| 4.1.    Prüfungsauftrag und Prüfungsgegenstand .....  | 82  |
| 4.2.    Grundsätzliche Feststellungen .....   | 82  |
| 4.3.    Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung .....  | 85  |
| 4.4.    Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung .....  | 88  |
| 4.5.    Feststellungen und Erläuterungen zur Haushaltswirtschaft .....  | 90  |
| 4.6.    Bestätigungsvermerk .....   | 94  |
| 4.7.    Anlagen zum Prüfungsbericht .....   | 94  |
| 4.8.    Unterzeichnung und Vorlage des Prüfungsberichts .....   | 95  |
| IDR-Prüfungsleitlinie 300 .....   | 96  |
| „Leitlinien zur Durchführung von kommunalen Gesamtabchlussprüfungen“ .....  | 96  |
| 1.    Vorbemerkungen .....  | 96  |
| 2.    Grundlagen .....  | 97  |
| 2.1.    Funktion des kommunalen Gesamtabchlusses .....  | 97  |
| 2.2.    Ziele und Umfang der kommunalen Abschlussprüfung .....  | 97  |
| 2.3.    Aufgaben des kommunalen Rechnungsprüfers .....  | 98  |
| 2.4.    Verantwortlichkeit der Organe .....   | 102 |
| 3.    Wesentlichkeit und Wirtschaftlichkeit .....   | 102 |
| 4.    Grundsätze für die Prüfungsdurchführung .....   | 102 |
| IDR Prüfungsleitlinie L 720 .....   | 103 |
| "Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft" .....   | 103 |
| 1.    Vorbemerkungen .....  | 103 |
| 2.    Berichterstattung über die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft .....                            | 105 |

|  |  |     |
|--|--|-----|
| 2.1  | Anwendung des Fragenkatalogs .....             | 105 |
| 2.2  | Sachgerechte Form der Fragenbeantwortung ..... | 107 |
| 2.3  | Zusammenfassung der Ergebnisse .....           | 107 |
| 3.   | Fragenkatalog .....                            | 108 |
| IDR Prüfungshilfe H 210  | .....  | 116 |
| Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung  | .....  | 116 |
| - Gutachten zur Bewertung der Beamtenstellen in der kommunalen Rechnungsprüfung -                | .....  | 116 |
| IDR Prüfungshilfe H 2140   | .....  | 117 |
| "Anforderungen an die Mitarbeiter der Rechnungsprüfung"  | .....  | 117 |
| 1. Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter   | .....  | 117 |
| IDR Prüfungshilfe H 2141   | .....  | 128 |
| "Definitionen zu Anforderungen an die Mitarbeiter der Rechnungsprüfung"                          | .....  | 128 |
| 1. Vorbemerkungen  | .....  | 128 |
| 2. Definitionen der Begriffe   | .....  | 128 |
| IDR Prüfungshilfe H 2180   | .....  | 141 |
| "Fortbildungskonzept für die Rechnungsprüfung"   | .....  | 141 |
| 1. Vorbemerkungen  | .....  | 141 |
| 2. Zertifikat für Rechnungsprüfer  | .....  | 141 |
| 3. Anforderungen an die Rechnungsprüfer  | .....  | 141 |
| 4. Das Zertifikatsprogramm im Überblick  | .....  | 143 |
| 5. Die einzelnen Qualifizierungsmodule   | .....  | 144 |
| □ Modul A: Grundlagen der Rechnungsprüfung, Prüfungs-, Kommunikations- und<br>Beratungskompetenz | .....  | 144 |
| □ Modul B: Organisationen und Veränderung, Ziele, Prozesse                                       | .....  | 145 |
| □ Modul C: Risikomanagement, Wirtschaftlichkeit, Projekte, Führungsprozesse                      | .....  | 145 |
| □ Modul D: Der Abschluss „Zertifizierte(r) Rechnungsprüfer/-in (IDR)“                            | .....  | 146 |
| 6. Kooperationspartner   | .....  | 146 |
| 7. Fortbildungsreihe für Führungskräfte der Rechnungsprüfung                                     | .....  | 147 |
| 8. Der Arbeitskreis Fortbildung  | .....  | 147 |
| 9. Termininformationen   | .....  | 147 |
| IDR Prüfungshilfe H 2200   | .....  | 148 |
| "Einheitliche Normen für die Rechnungsprüfung"   | .....  | 148 |
| <i>Empfehlung des Instituts der Rechnungsprüfer an die Landesparlamente</i>                      | .....  | 148 |
| 1. Vorbemerkungen  | .....  | 148 |
| 2. Einheitliche Normen – Empfehlung zum Gesetzestext   | .....  | 148 |
| 3. Begründung – Einheitliche Normen (Stand: 16.11.2016)  | .....  | 153 |
| IDR Prüfungshilfe 2300   | .....  | 166 |
| "Vollständigkeitserklärung"  | .....  | 166 |
| IdR Prüfungshilfe 2400   | .....  | 171 |
| „Hinweis zur Strukturierung der internen Arbeitspapiere“   | .....  | 171 |
| 1. Der Aufbau der Arbeitsakte  | .....  | 171 |
| 2. Der Aufbau der Arbeitspapiere   | .....  | 173 |
| 3. Die Arbeitspapiertechnik  | .....  | 174 |
| 4. Anhang zu IDR H 2400  | .....  | 176 |
| IdR Prüfungshilfe 2600   | .....  | 179 |
| „Leitfaden zur Erstellung einer Prüfungscheckliste“  | .....  | 179 |
| 1. Aufbau einer Prüfungscheckliste   | .....  | 179 |
| 1.1 Die Kopfzeile  | .....  | 180 |
| 1.2 Ort, Datum, Unterschrift   | .....  | 180 |
| 2. Der Inhalt einer Prüfungscheckliste   | .....  | 180 |
| 2.1 Prüffeldbezogene Risikobeurteilung   | .....  | 180 |
| 2.2 Prüfungsziele  | .....  | 180 |
| 2.3 Prüfungshandlungen   | .....  | 181 |
| IDR Prüfungshilfe 2800   | .....  | 182 |
| "Einstieg in die Massendatenanalyse im Rahmen des Jahresabschlusses                              | .....  | 182 |
| - 15 Prüfungsschritte -  | .....  | 182 |

## Die Prüfungsleitlinien des IDR

Nach Diskussion in den Vereinsgremien konnte der Verwaltungsrat die von der Projektgruppe und dem Vorstand im Frühjahr 2018 vorgelegten ergänzenden Leitlinienentwürfe und Hilfen am 29.11.2018 beschließen. Der Verwaltungsrat betont, dass die Leitlinien auch jetzt nicht „in Stein gemeißelt“ sind, sondern eine Sammlung von Qualitätsstandards und Empfehlungen darstellen, die der ständigen Überprüfung und Aktualisierung bedürfen.

Wegen der gesetzlich vorgesehenen Unabhängigkeit der öffentlichen Rechnungsprüfung stellen die Leitlinien und Arbeitshilfen keine rechtlich verbindlichen Normen dar. Sie sind Empfehlungen des IDR, um eine rechtmäßige, zweckmäßige und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Spezielle Rechtsvorschriften des Bundes, der Länder und der Kommunen haben Vorrang und sind zu beachten. Örtlich begründete Abweichungen von den IDR-Leitlinien sollte die Leitung der Rechnungsprüfung schriftlich festhalten.



Das Institut der Rechnungsprüferinnen und Prüfer Deutschland e.V. (IDR) ist der bundesweite Berufsverband der örtlichen Rechnungsprüfung. Es hat heute rd. 500 Mitglieder, die Rechnungsprüfungen mit über 3500 Prüferinnen und Prüfern aus allen Bundesländern ver-

treten. Der Leiter der Revision ist seit Gründung in 2006 Mitglied des IDR, mit ihm die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises Gütersloh. Die Ziele des IDR sind laut Satzung:

- Fachlicher Austausch und Entwicklung moderner Prüfungsinstrumente,
- Unterstützung durch Aus- und Fortbildungsangebote,
- Eintreten für die Interessen der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen,
- Diskussionspartner bei Weiterentwicklung der öffentlichen Rechnungslegung,
- Informieren über den Beruf der Rechnungsprüferin/des Rechnungsprüfers.

Das IDR gliedert sich in Landesgruppen, die je nach Größe ein bis drei Vertreter in den Verwaltungsrat entsenden, und den Vorstand, dem die Geschäftsführung obliegt und der den Verwaltungsrat überwacht. Die Mitgliederversammlung als oberstes Gremium kommt alle zwei Jahre im Rahmen einer Bundestagung, dem Rechnungsprüfertag zusammen.

Der Leiter der Revision war ab 2006 Verwaltungsratsmitglied, ab 2011 zugleich Vorsitzender der Landesgruppe NRW (die bis 2015 sogenannte VERPA) und ist seit 2016 Mitglied des IDR-Vorstandes. Er leitet insb. die Arbeitsgruppe Fortbildung des IDR, die die Fortbildung der neu bestellten sowie bereits eingesetzter Rechnungsprüferinnen und Prüfer bundesweit konzipiert. Seit nun über sieben Jahren koordiniert er in Kooperation mit den auf diesem Gebiet etablierten Fortbildungsinstituten Angebote in Köln, Dortmund, Gelsenkirchen, Frankfurt/M., Stuttgart, Dresden und Berlin. Weitere Zertifikatsseminare beginnen derzeit in Göttingen und Hamburg; ein Studienangebot in Kassel bereitet er aktuell mit vor. Saarbrücken und Nürnberg sollen als Veranstaltungsorte der Fortbildung folgen.

Mit der Herausgabe von Leitlinien und Arbeitshilfen will das IDR die Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer bei ihrer Arbeit unterstützen. Sie stellen die Grundlage für eine ordnungsgemäße und gewissenhafte Rechnungsprüfung dar. Dabei systematisieren sie Konzeption und Planung, Durchführung sowie Dokumentation und Berichterstattung der kommunalen Prüfung. Außerdem enthalten sie Hinweise zu Methoden, Inhalt und Umfang angemessener Prüfungshandlungen.

Um die Beschreibung der Anforderungen an die Prüferinnen/Prüfer zu vervollständigen, erste bereits vorhandene Grundsatzleitlinien zur Durchführung der kommunalen Prüfung zu ergänzen und ein Qualitätsmanagement in der Rechnungsprüfung zu unterstützen, haben Vorstand und Verwaltungsrat des IDR Ende 2017 eine Projektgruppe Leitlinienarbeit eingerichtet, deren Leitung bei Gerhard Richter Köln/Rödl und Stefan Kaczynski, dem Leiter der Revision des Kreises Gütersloh, lag. Die Schriftleitung und Redaktion hatte Stefan Kaczynski.

Mit dem Beschluss der Leitlinien durch den IDR-Verwaltungsrat 29.11.2018 endete der Auftrag der Projektgruppe. Die weitere Fortschreibung der Leitlinien verantworten nun Vorstand und Verwaltungsrat unter Einbindung der IDR-Mitglieder.

## Leitbild der Revision des Kreises Gütersloh<sup>1</sup>

Das Leitbild des Kreises Gütersloh lautet:

*„Verlässlicher Partner für Menschen und Wirtschaft im Kreis Gütersloh“*

- „Wir stellen uns gemeinsam den Herausforderungen der Zukunft.
- Wir erbringen aktiv Dienstleistungen für das Gemeinwohl.
- Dabei handeln wir zielorientiert, kostenbewusst und flexibel.
- Dafür stehen engagierte, faire und freundliche Mitarbeiter/Innen.“

Daraus hat die Revision des Kreises Gütersloh ihr Leitbild abgeleitet:

➤ „Unser Auftrag

ist die Finanzkontrolle nach der Gemeindeordnung NRW, als Hilfsorgan des Kreistages und Berater der Verwaltung und ihrer Leitung.

➤ Unser Ziel

ist es, objektiv und überzeugend zu informieren, Risiken, Alternativen und Chancen aufzuzeigen sowie zur Prozessoptimierung und Vorbereitung sachgerechter Entscheidungen beizutragen.

➤ Unser Weg

ist es, uns über Ziele, Rahmenbedingungen und Entwicklungen zu informieren, daraus weisungsfrei und unabhängig Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen abzuleiten und für ihre Umsetzung zu werben.

➤ Unsere Kommunikation

ist freundlich, wertschätzend, positiv, offen, fair und bei Bedarf vertraulich.

➤ Unser Handeln

ist zukunftsorientiert, wirtschaftlich und folgt dem Grundsatz der Wesentlichkeit. Ex-ante und begleitende Prüfungen haben Vorrang vor ex-post-Prüfungen. Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit haben Vorrang vor reinen Ordnungsmäßigkeitsprüfungen, System- und Prozessprüfungen haben Vorrang vor Einzelfall- und Belegprüfungen.

➤ Unsere Qualifikation

---

<sup>1</sup> Vgl. „Leitbild der Revision“ der Kommunalprüfung Hessen, Fachverband, Juni 2014, entwickelt unter Berücksichtigung des Gutachtens „Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung“ von Prof. Dr. Martin Richter, Potsdam, 30.06.2013

sind ein Hochschul-, Fachhochschulabschluss oder ein vergleichbarer Werdegang sowie fachliche Qualifizierung. Wir bilden uns kontinuierlich fort und nutzen den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer in Arbeitskreisen der Rechnungsprüfung.

➤ Unsere Erwartung

sind ein offener und kritischer Dialog und die Auseinandersetzung mit unseren Empfehlungen und Feststellungen. Wir benötigen ausreichendes, qualifiziertes Personal sowie angemessene Sach- und Finanzausstattung, uneingeschränkter Zugang zu allen Informationen, Beratungen und Gremien und aktive Hinweise auf alle wesentlichen Entwicklungen.“

## Risikoorientierte Prüfungsplanung der Revision des Kreises Gütersloh

### (Bezug: IDR L 112 Rd-Nr. 17 bis 24)

Um die Gesamtheit der Prüfungsaufgaben mit dem vorhandenen Personal in wesentlichen Schwerpunkten schlank aber möglichst effektiv durchführen zu können, ist für die Revision eine mehrjährige, risikoorientierte Prüfungsplanung unumgänglich. Nach einer Bestandsaufnahme aller Prüffelder wurden diese nach den Kriterien Personal (VZÄ), Mittelbewirtschaftung ( $A+E*(-1)$ ), Buchhaltung (Buchungsanzahl  $A+E$ ), Kontrollhäufigkeit (letzte Prüfung) und IKS-Wirksamkeit (zukünftig nach Prüfung) begutachtet und mit einer entsprechenden Risikoeinschätzung versehen. Aus der so entstandenen Tabelle sind die als nächstes zu prüfenden Produkte abzulesen:

|   | Stufe 1   | Stufe 2  | Stufe 3   | Gewichtung |
|---|---|--|---|------------|
| Beschreibung des Risikos  | Beschreibung Stufe  | Beschreibung Stufe                               | Beschreibung der Stufe  | in %       |
| Mittelbewegung ( $A+E*(-1)$ ) aus 2014 mit IDEA aus Infoma ermittelt                          | Summe bis 5.000.000 €   | Summe bis 30.000.000 €                           | Summe über 30.000.000 €   | 35         |
| Anzahl der Buchungen (Aufwand und Ertrag) 2014 mit IDEA aus Infoma ermittelt                  | Anzahl bis 3000 Buchungen   | Anzahl 3000 bis 17.500 Buchungen                 | Anzahl über 17.500 Buchungen  | 15         |
| Anzahl der Stellen der Mitarbeiter  | weniger als 10 MA   | mehr als 10 aber weniger als 20 MA               | mehr als 20 MA  | 30         |
| Datum der Produktprüfung  | Prüfung vor 1 bis 3 Jahren  | Prüfung vor 4 bis 6 Jahren                       | Prüfung vor mehr als 6 Jahren   | 10         |
| Ergebnis Prüfung IKS im Produkt (zukünftig) Risiko im Produkt laut der letzten Produktprüfung | Produkte, die geprüft wurden ohne, dass ein erhöhtes Risiko festgestellt worden ist | Produkte, die weder zu Stufe 1 noch zu 3 gehören | Produkte, die geprüft wurden, wobei ein erhöhtes Risiko festgestellt worden ist | 10         |
|   |   |  |   | 100        |

Abb.: Risiko-Bewertungsmatrix der Revision Kreis Gütersloh

Aus den so risikoorientiert vorgeschlagenen Prüfungsfeldern wird das Jahresprüfprogramm abgeleitet und den Prüferinnen und Prüfern zugeordnet, wobei ein Jahreszeitplan erstellt wird. An die so erfolgte Jahresrahmenplanung schließt sich die Detailplanung für ein jeweils ausgewähltes Prüffeld an.<sup>2</sup>

Bei der Detailplanung geht es darum, Informationen zu sammeln und zu bewerten sowie Entscheidungen bezüglich des Prüfungsumfangs, des Ansatzes, der zeitlichen Einteilung sowie der Ressourcen zu treffen. Ziel ist es, Prüfungsarbeiten durchzuführen, mit denen das Risiko zu einer falschen Schlussfolgerung oder ggf. zu einem falschen Prüfungsurteil im Hinblick auf das/die Prüfungsziel(e) zu gelangen auf ein vertretbar niedriges Maß reduziert wird.

Die PrüferInnen planen hierzu, wie sie

- a) die Wesentlichkeit aus quantitativer und qualitativer Sicht bestimmen;
- b) anhand ihrer Kenntnis der geprüften Stelle und deren Umfeld, einschließlich des internen Kontrollsystems, wesentliche Risiken ermitteln und beurteilen;
- c) die Prüfungshandlungen unter Berücksichtigung von Art, zeitliche Einteilung und Umfang der durchzuführenden Prüfungsarbeiten mit Blick auf die ermittelten Risiken gestalten;
- d) einen Prüfungsplan und ein Prüfungsprogramm erstellen.

Die Prüferinnen und Prüfer stimmen den Prüfungsplan und das Prüfungsprogramm mit der Prüfungsleitung ab, die diese mit Blick auf die Gesamtressourcen und die Gesamtstrategie der Revision genehmigt.

Die Ergebnisse des so gestalteten Vorgehens sind ein Gesamtprüfungsplan, in dem der Ressourceneinsatz und die Gesamtstrategie der Prüfung festgelegt werden, und Prüfungsprogramme, die die Vorgaben bezüglich Art, zeitlicher Einteilung und Umfang der Arbeiten enthalten.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. auch Dr. Christian Erdmann, Risikoorientierte (Mehr)Jahresprüfungsplanung in der kommunalen Rechnungsprüfung, Potsdam 2014

<sup>3</sup> Siehe so auch weitgehend wörtlich: Europäischer Rechnungshof, Handbuch der Prüfung der Rechnungsführung und der Compliance-Prüfung, Straßburg 2012

## **IDR Prüfungsleitlinie L 10**

### **"Leitbild der Rechnungsprüfung"**

#### **1. Vorbemerkungen**

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüferinnen und Prüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit ihre Aufgaben der Rechnungsprüfung durchführen.
- (2) Die Leitlinie beschreibt das aktuelle Leitbild der Rechnungsprüfung.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunalspezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.

#### **2. Leitbild der kommunalen Rechnungsprüfung**

##### Unser Auftrag

- (4) Wir erfüllen als Teil der kommunalen Selbstverwaltung unseren gesetzlichen Auftrag als Organ der kommunalen Finanzkontrolle nach den Regelungen der Gemeindeordnungen.

##### Unser Selbstverständnis

- (5) Wir schaffen Mehrwert, indem wir durch Prüfung und Beratung dazu beitragen, Prozesse und Strukturen zu optimieren sowie Chancen und Risiken aufzuzeigen. Wir unterstützen die Gremien und die Verwaltung bei ihren Führungsaufgaben und ihrer Entscheidungsfindung.
- (6) Wir verstehen uns als unabhängige und weisungsfreie Partner der Verwaltung und der gewählten kommunalen Gremien im Interesse der Bürgerinnen und Bürger; wir sind nicht operativ tätig. Wir kennen die Ziele und Aufgaben der Kommune, die Rahmenbedingungen und die Entwicklungen im kommunalen Umfeld. Wir informieren uns umfassend, um sachgerechte und überzeugende Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen abzuleiten.

##### Unsere Kommunikation

- (7) Wir kommunizieren wertschätzend, offen und fair auf Basis eines positiven Menschenbildes. Wir informieren objektiv unter Wahrung der Vertraulichkeit.

Unser Handeln ist zukunftsorientiert

- (8) Unsere Prüfungshandlungen orientieren sich am Grundsatz der Wesentlichkeit unter Berücksichtigung des jeweiligen Prüfungsgegenstandes. Neben Ordnungsmäßigkeitsprüfungen haben Prüfungen der Zweckmäßigkeit (Wirksamkeit) und Wirtschaftlichkeit eine hohe Bedeutung. Systemprüfungen und Prüfungen der Prozesse werden durch Einzelfall- und Belegprüfungen unterstützt. Ex-ante und begleitende Prüfungen haben Vorrang vor ex-post Prüfungen. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip gilt auch für unsere Prüfungen.

Unsere Qualifikation

- (9) Unsere Prüferinnen und Prüfer verfügen über einen qualifizierten Abschluss einer Hochschule oder über eine vergleichbare Qualifikation. Wir bilden unsere Prüferinnen und Prüfer umfassend fachlich, methodisch und persönlich aus und kontinuierlich weiter. Unsere Führungskräfte sichern und erweitern ihre Fach-, Sozial- und Führungskompetenz durch regelmäßige Qualifizierungen. Wir pflegen einen engen Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer im IDR, Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreisen.

Unsere Erwartungen

- (10) Wir erhalten uneingeschränkten Zugang zu allen Informationen, Daten und Unterlagen. Wir werden aktiv über alle wesentlichen Änderungen und Entwicklungen informiert. Wir erwarten einen offenen und kritischen Dialog und die Auseinandersetzung mit unseren Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen. Wir benötigen angemessene personelle, finanzielle und technische Ausstattung, insbesondere ausreichend qualifiziertes Personal. Wir erhoffen uns die Wertschätzung und die Unterstützung unserer Arbeit. Wir wünschen uns ein unmittelbares Rederecht in Ausschüssen und Gremien.

Unser Institut

- (11) Als IDR und seine Mitglieder vertreten wir aktiv dieses neue Bild der Rechnungsprüfung und das darauf beruhende Rollenverständnis. Bild und Rollenverständnis sind Ba-

sis für unser Handeln, unsere Leitlinien und Arbeitshilfen und das IDR Fortbildungskonzept.

Als Verband sind wir in besonderer Weise unseren Mitgliedern verpflichtet, sie bei Ihrer für unser Gemeinwesen wichtigen Arbeit zu unterstützen und den bundesweiten Erfahrungsaustausch zu pflegen.

## **IDR Prüfungsleitlinie L 100**

### **"Die Grundsätze der Rechnungsprüfung"**

#### **Kommunale Rechnungsprüfung als Führungsunterstützung für Gemeindevertretung und Verwaltungsführung**

##### **1. Vorbemerkungen**

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüferinnen und Prüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit ihre Aufgaben der Rechnungsprüfung durchführen.
- (2) Die Leitlinie beschreibt das aktuelle Leitbild der Rechnungsprüfung.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunalspezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.
- (4) Grundsätze gelten für den Regelfall. Es können im Einzelfall immer Besonderheiten vorliegen, die ein Abweichen sinnvoll oder sogar geboten erscheinen lassen. Entscheidend ist, ob durch das Abweichen die Funktion und die Ziele der kommunalen Rechnungsprüfung besser erfüllt werden. Die Rechnungsprüfung kann bei Vorliegen guter Gründe von der Leitlinie abweichen; die Gründe sollten dokumentiert werden.

##### **2. Funktion und Ziele der Rechnungsprüfung**

- (5) Die Rechnungsprüfung ist ein unabhängiges Organ der öffentlichen Finanzkontrolle. Sie ist dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet, überparteilich und unparteiisch.
- (6) Ziele der Prüfungen und Beratungen sind,
  - die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit (Wirksamkeit) und Wirtschaftlichkeit des gesamten Verwaltungshandelns zu fördern und
  - die Kommunalvertretung und die Verwaltungsleitung<sup>4</sup> bei der Führung der Gemeinde zu unterstützen, insbesondere bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Überwachungsverpflichtungen.
- (7) Die Prüfungen und Beratungen erfolgen chancen-, nutzen- und risikoorientiert. Sie leisten ihren Beitrag zur Zukunftssicherung.

---

<sup>4</sup> die Bürgermeisterin/den Bürgermeister, die Landrätin/den Landrat, u.a.

### 3. Aufgaben der Rechnungsprüfung

- (8) Die Prüfungen und Beratungen erstrecken sich auf alle Zuständigkeitsbereiche des zu Prüfenden. Der Zuständigkeitsbereich der Rechnungsprüfung ist deckungsgleich mit dem Verantwortungsbereich des geschäftsführenden Gremiums oder der Hauptverwaltungsbeamtin/des Hauptverwaltungsbeamten. Es dürfen keine prüfungsfreien Räume entstehen.
- (9) Die Kommunalvertretung kann der Rechnungsprüfung Prüfungsaufträge erteilen<sup>5</sup>. Diese dürfen keinen Umfang annehmen, der die Wahrnehmung der übrigen Aufgaben der Rechnungsprüfung gefährden. Die Verwaltungsführung und alle übrigen Organisationseinheiten und Mitarbeitende der Kommune haben die Möglichkeit, Prüfungen anzuregen; in diesem Fall entscheidet die Rechnungsprüfung nach pflichtgemäßem Ermessen.
- (10) Prüfungen für Dritte können nur aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen sowie aufgrund eines Beschlusses des Vertretungsorgans durchgeführt werden\*.
- (11) Die Rechnungsprüfung wirkt mit bei der Steuerung und Koordination der Aktivitäten interner und externer Stellen, die Prüfungs- und Beratungsleistungen erbringen (z.B. Rechnungshöfe, Interne Revision, Korruptionsprävention, Abschlussprüfer).

### 4. Anforderungen an die Leitung und die Prüferinnen und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes

- (12) Die Leitung der Rechnungsprüfung muss über die erforderlichen Fach-, Sozial- und Führungskompetenzen verfügen.  
Prüferinnen und Prüfer müssen über die erforderlichen Fach- und Sozialkompetenzen verfügen.
- (13) Die Rechnungsprüfung muss unabhängig sein und handeln, insbesondere dürfen die Leitung der Rechnungsprüfung sowie die Prüferinnen und Prüfer
- eine andere Stellung in der Kommunalverwaltung oder in einer Organisationseinheit im Aufgabenbereich der Rechnungsprüfung nur innehaben, wenn dies mit ihren Prüfungsaufgaben vereinbar ist;
  - sich nicht an einer Prüfung beteiligen, wenn sie am Prüfungsgegenstand mitgewirkt haben oder die Unabhängigkeit aus anderen Gründen gefährdet erscheint.

---

<sup>5</sup> Hinweis auf anderslautende gesetzliche Regelungen in einzelnen Bundesländern  
Leitlinien des IDR und der Revision

## 5. Organisation des Rechnungsprüfungsamtes

- (14) Die Leitung der Rechnungsprüfung regelt eigenverantwortlich den internen Dienstbetrieb und die Organisation der Rechnungsprüfung, insbesondere legt sie
- die Prüfungsplanung,
  - den Gegenstand, den Umfang und die Reihenfolge der Prüfungsaufträge sowie
  - die Art der Prüfungsdurchführung
- nach pflichtgemäßem Ermessen fest.
- (15) Die Leitung der Rechnungsprüfung ist für die ordnungsgemäße und rechtzeitige Erledigung aller ihr obliegenden Aufgaben verantwortlich; sie hat die Verwaltungsführung und ggf. auch den Rechnungsprüfungsausschuss und die Gemeindevertretung über besondere Vorkommnisse zu unterrichten.
- (16) Die Leitung der Rechnungsprüfung ist Vorgesetzte der Prüferinnen und Prüfer und der sonstigen Mitarbeitende der Rechnungsprüfung und diesen gegenüber weisungsbefugt.
- (17) Die Leitung der Rechnungsprüfung sollte die allgemein für die Arbeit der Rechnungsprüfung geltenden Regelungen in einem digitalen Handbuch zusammenfassen.

## 6. Information der Rechnungsprüfung

- (18) Das uneingeschränkte aktive und passive Informationsrecht der Rechnungsprüfung ist eine wesentliche Voraussetzung für effektive und effiziente Prüfungen. Die Rechnungsprüfung entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, welche Informationen sie benötigt und welche Informationsmöglichkeiten sie dafür nutzt und in welcher Form. Die in den folgenden Abschnitten aufgeführten Informationsmöglichkeiten sind nicht abschließend.
- (19) Die Rechnungsprüfung kann für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben alle Informationen, Aufklärungen und Nachweise verlangen, die sie nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen für eine sorgfältige Prüfung für erforderlich hält; einer weiteren Begründung bedarf es nicht.
- (20) In diesem Rahmen darf sie – auch ohne Ankündigung – alle Grundstücke, Baustellen und Räume betreten sowie Behälter, Bücher, Pläne, Belege, Dateien und sonstige Unterlagen einsehen und erforderlichenfalls Gegenstände und Unterlagen sicherstellen. Auf Verlangen sind ihr für die Dauer der Prüfung Leserechte zur Nutzung von DV-Programmen und gespeicherten Daten einzuräumen.

- (21) Der Rechnungsprüfung sind die Sitzungsunterlagen (Einladungen, Tagesordnungen, Vorlagen, Anträge, Anfragen und Protokolle) des Vertretungsorgans und aller Ausschüsse zugänglich zu machen.
- (22) Die Rechnungsprüfung ist von beabsichtigten Änderungen auf dem Gebiet des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen rechtzeitig in Kenntnis zu setzen. Das Gleiche gilt für wesentliche Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation (Geschäftsprozesse) sowie der IT-Systeme.
- (23) Die Rechnungsprüfung ist unverzüglich zu informieren, wenn andere Behörden bzw. externe Prüfungsorgane (z.B. Rechnungshof, Wirtschaftsprüfer, Finanzamt, Sozialversicherungsträger, Brandschutz) Prüfungen ankündigen. Prüfungsberichte sind ihr unverzüglich zuzuleiten. Das gleiche gilt für Organisationsgutachten.
- (24) Einrichtungen des zu Prüfenden ohne eigene Rechtspersönlichkeit (z.B. Eigenbetriebe, Wirtschaftsbetriebe nach den LHO und kostenrechnende Einrichtungen) übersenden der Rechnungsprüfung ihre Protokolle der Leitungs- und Aufsichtsgremien, Wirtschaftspläne, Zwischen- und Jahresabschlüsse einschließlich der Lageberichte und ggf. des Berichts der Abschlussprüfer unmittelbar nach deren Erstellung.
- (25) Die Beteiligungsverwaltung legt der Rechnungsprüfung die entsprechenden Unterlagen der in privater Rechtsform geführten Unternehmen vor, an denen der zu Prüfende direkt und indirekt beteiligt ist.
- (26) Die Rechnungsprüfung ist von der Verwaltungsführung und von allen Mitarbeitenden sowie von allen Organisationseinheiten im Aufgabenbereich der Rechnungsprüfung und deren Mitarbeitenden unter Darlegung des Sachverhalts unmittelbar und unverzüglich zu unterrichten, wenn sich ein Verdacht auf dienstliche Verfehlungen, dolose Handlungen oder sonstige Unregelmäßigkeiten ergibt.
- (27) Die Leitung der Rechnungsprüfung kann für die Prüfungstätigkeit Sachverständige hinzuziehen und sich Dritter als Prüfer bedienen. Dafür sind der Rechnungsprüfung die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen.
- (28) Die Informationsrechte der Rechnungsprüfung bestehen unabhängig von einem konkreten Prüfungsauftrag, z.B. zur Vorbereitung der Jahresplanung.

## 7. Allgemeine Prüfungsgrundsätze

- (29) Die Rechnungsprüfung prüft und berät professionell und nach anerkannten Prüfungsgrundsätzen. Zu diesen gehören insbesondere die Prüfungsleitlinien des IDR und die Internationalen Berufsgrundsätze der Internen Revision (IPPF) und die Prüfungsgrundsätze (ISSAI) der obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI).
- (30) Die Rechnungsprüfung beachtet die Berufsgrundsätze der Unabhängigkeit, Objektivität und Unparteilichkeit, Verschwiegenheit und Gewissenhaftigkeit (Fachkompetenz und berufliche Sorgfaltspflicht).
- (31) Prüfungen erfolgen in einem partnerschaftlichen Geist und im gegenseitigen Respekt und auf Basis eines positiven Menschenbildes.
- (32) Die Rechnungsprüfung prüft zukunftsorientiert, vorrangig zeitnah, also auch begleitend und unter Einschluss von Planungen und Projekten (EX-ante-Prüfungen).
- (33) Bei den Prüfungen sind die Grundprinzipien der Wirtschaftlichkeit und Wesentlichkeit zu beachten, d.h. der Nutzen muss in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand stehen, der bei der Rechnungsprüfung und bei der geprüften Organisationseinheit entsteht. Bei der Durchführung von Prüfungen ist darauf zu achten, dass die Geschäfte in der zu prüfenden Organisationseinheit möglichst wenig behindert werden.
- (34) Die Leitung eines Prüfungsteams ist für die Organisation des Prüfungsauftrages, die Umsetzung der genehmigten Detailplanung sowie das Erreichen der Prüfungsziele verantwortlich.
- (35) Die Kommunikation während der gesamten Prüfung ist offen, konstruktiv und von Fairness geprägt. Dies beinhaltet Auftakt- und Schlussgespräch.
- (36) Die Rechnungsprüfung berichtet objektiv, konstruktiv und wertschätzend sowie unverzüglich über die relevanten Prüfungsergebnisse. Den geprüften Organisationseinheiten und der Verwaltungsführung ist Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.
- (37) Die Rechnungsprüfung leitet den politischen Vertretungsgremien die wesentlichen Prüfungsergebnisse zu. Eine Stellungnahme der Verwaltungsführung ist beizufügen.

## 8. **Mitwirkung der geprüften Organisationseinheiten**

- (38) Der Erfolg der Rechnungsprüfung wird wesentlich von ihrer Akzeptanz bei Vorgesetzten und Mitarbeitenden mitbestimmt. Dieses erfordert ein transparentes Prüfungsvorgehen.

## 9. **Jahresplanung**

- (39) Die Prüfungen werden auf der Grundlage einer systematischen chancen-, nutzen- und risikoorientierten Prüfungsplanung festgesetzt, durchgeführt und fortgeschrieben. Die Jahresplanung sollte für jedes vorgesehene Prüfungsthema zumindest
- die geprüfte Organisationseinheit
  - den Prüfungsgegenstand in sachlicher und zeitlicher Abgrenzung,
  - das Prüfungsteam,
  - den geschätzten Zeitaufwand sowie
  - den voraussichtlichen Zeitraum für die Prüfung ausweisen.
- (40) Für Sonderprüfungen ist ein angemessener Zeitrahmen vorzusehen.
- (41) Der Jahresplan kann Orientierungsprüfungen vorsehen. Durch diese verschafft sich das Rechnungsprüfungsamt Einblick in bisher nicht hinreichend bekannte Organisationseinheiten, Problemkreise, Verfahren oder Entwicklungen. Eine Orientierungsprüfung zielt nicht auf eine abschließende Beurteilung des Verwaltungshandelns ab; sie kommt insbesondere zur Vorbereitung weiterer Prüfungen in Betracht.
- (42) Der Jahresplan ist bis zum Ende des dem Prüfungsjahr vorausgehenden Jahres zu erstellen. Die Akzeptanz der Rechnungsprüfung kann durch Kenntnissgabe an die Verwaltungsführung und den Rechnungsprüfungsausschuss erhöht werden.
- (43) Die Jahresplanung ist bei Vorliegen neuer Erkenntnisse anzupassen.
- (44) Die Jahresplanung sollte aus einer risikoorientierten Mehrjahresplanung abgeleitet werden, die wegen des Präventionscharakters von Prüfungen einen Zeitraum von fünf Jahren nicht überschreiten sollte.

## 10. **Detailplanung von Prüfungen**

- (45) Einzelne Prüfungen werden
- sachlich (Konkretisierung und Strukturierung des Prüfungsgegenstandes, Risikoanalyse; Prüfungsziele, Prüfungsmethoden und Prüfungshandlungen)
  - zeitlich (geschätzter Zeitaufwand und Termine) und

- personell (Zusammensetzung des Prüfungsteams, Zuordnung der Prüferinnen und Prüfer zu den Prüffeldern)  
geplant.
- (46) Die Detailplanung ist Aufgabe des Prüfungsleiters und/oder der Prüferinnen und Prüfer.
- (47) Soweit das Prüfungsteam noch nicht über hinreichende Informationen für eine sachgerechte Detailplanung verfügt, sind entsprechende Voruntersuchungen zu führen.
- (48) Zur Detailplanung gehört auch die Herstellung der Prüfungsbereitschaft der geprüften Organisationseinheit, d.h. eine Präzisierung der inhaltlichen, personellen und terminlichen Anforderungen, damit eine Prüfung ohne vermeidbare Verzögerungen durchgeführt werden kann, sowie die Abstimmung mit der zu prüfenden Organisationseinheit.
- (49) Die Detailplanung ist von dem zuständigen Vorgesetzten in der Rechnungsprüfung zu genehmigen. Dies gilt auch für alle wesentlichen Änderungen der Planung, die sich im Verlaufe der Prüfung ergeben können.
- (50) Sofern es Sinn und Zweck der Prüfung zulassen,
  - werden Prüfungen rechtzeitig mündlich oder schriftlich angekündigt und
  - wird die Leitung der zu prüfenden Organisationseinheit – in der Regel in einem Eröffnungsgespräch - über den Gegenstand der Prüfung, die Prüfungsziele, die geplante Vorgehensweise, den voraussichtlichen Zeitraum der Prüfung, die Anforderungen an die Prüfungsbereitschaft und weitere Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung der Prüfung informiert.

## 11. Durchführung von Prüfungen

- (51) Prüfungen orientieren sich an den Leitlinien des IDR.
- (52) Die Prüfenden sind verpflichtet, den unmittelbaren Vorgesetzten über den Fortgang und über Besonderheiten der Prüfung fortlaufend und objektiv zu informieren. Zu informieren ist insbesondere über
  - Abweichungen von der Detailplanung und Sachverhalte, die es geboten erscheinen lassen, von der Detailplanung abzuweichen
  - wesentliche Prüfungsfeststellungen und alle sonstigen Wahrnehmungen und Mängel, namentlich bei Verdacht auf dolose Handlungen

- Probleme im Prüfungsablauf, z.B. Informationswiderstände, sowie
  - Sachverhalte, die über den Prüfungsauftrag hinausgehen, wenn sie für die Aufgabenerfüllung der Rechnungsprüfung oder für das Verwaltungshandeln von Bedeutung sein können.
- (53) Sofern es Sinn und Zweck der Prüfung zulassen, wird die Leitung der zu prüfenden Organisationseinheit über den Fortgang der Prüfung und über vorläufige Prüfungserkenntnisse unterrichtet.
- (54) Erforderliche Maßnahmen werden grundsätzlich gemeinsam mit den Geprüften entwickelt.
- (55) Zum Abschluss der örtlichen Prüfungshandlungen werden in einem abschließenden Gespräch mit der geprüften Organisationseinheit alle wesentlichen Prüfungsergebnisse erörtert. Es ist anzustreben, die erforderlichen Maßnahmen bis zum Abschluss der Prüfungshandlungen, spätestens bis zum Zeitpunkt der Schlussbesprechung (s. Ziffer 67), einvernehmlich und verbindlich festzulegen.

## 12. **Berichterstattung (Prüfungsbericht)**

- (56) Die wesentliche Prüfungsergebnisse (Prüfungsfeststellungen und Maßnahmen) werden in einem schriftlichen Prüfungsbericht zusammengefasst. Er ist sachlich, klar, kurz, konstruktiv sowie nutzen- und adressatenorientiert abzufassen. Er sollte sich auf die Feststellungen und die daraus abzuleitenden Erkenntnisse und Maßnahmen beschränken. Er ist den Empfängern unverzüglich zuzuleiten.
- (57) Die Darstellung der Prüfungsergebnisse umfasst
- den Prüfungsmaßstab,
  - den festgestellten Sachverhalt,
  - die Ursache und Auswirkungen der Abweichung sowie
  - die erforderlichen Maßnahmen.
- (58) Positive Prüfungsergebnisse sowie bereits eingeleitete Korrekturmaßnahmen sind anzuerkennen.
- (59) Lassen sich unterschiedliche Auffassungen zwischen Rechnungsprüfung und geprüfter Organisationseinheit über einzelne Prüfungsfeststellungen und/oder Maßnahmen nicht ausräumen, wird die Sichtweise der geprüften Organisationseinheit im Prüfungsbericht klar wiedergegeben.

- (60) Soweit Detailinformationen und/oder Hintergrundinformationen zum Verständnis von Prüfungsergebnissen unerlässlich sind, können diese in Anlagen zum Prüfungsbericht aufgenommen werden.
  - (61) Dem Prüfungsbericht wird grundsätzlich eine Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse vorangestellt.
  - (62) Der Entwurf des Prüfungsberichts wird innerhalb der Rechnungsprüfung einer Qualitätskontrolle (Berichtskritik) unterzogen und anschließend der geprüften Organisationseinheit zur Stellungnahme zugeleitet.
  - (63) Der Entwurf des Prüfungsberichts muss an die geprüfte Organisationseinheit unverzüglich nach Abschluss der örtlichen Prüfungshandlungen versandt werden.
  - (64) Der geprüften Organisationseinheit wird Gelegenheit gegeben, den Entwurf des Prüfungsberichts kritisch und innerhalb der mit der Rechnungsprüfung vereinbarten Frist durchzusehen. In einer Schlussbesprechung werden die Änderungswünsche besprochen.
  - (65) Werden auf Grund der Prüfung Feststellungen, Vorschläge und Anregungen über den Prüfungszweck hinaus gemacht, die nicht berichtspflichtig sind, können sie den Prüfungsadressaten gesondert mitgeteilt werden („Management Letter“).
  - (66) Werden von der Rechnungsprüfung im Rahmen ihrer Tätigkeit wesentliche Unregelmäßigkeiten festgestellt oder werden ihr Sachverhalte bekannt, die zu einem Anfangsverdacht auf eine dolose Handlung führen, oder hat sie Anlass zu sonstigen schwerwiegenden Prüfungsfeststellungen, hat die Leitung der Rechnungsprüfung unverzüglich die zuständige Führungskraft (Bürgermeisterin/Bürgermeister, Verwaltungsleiterin/Verwaltungsleiter, GmbH-Geschäftsführerin/Geschäftsführer u.a.) zu informieren, es sei denn, diese ist selbst betroffen. Trifft diese selbst ein Anfangsverdacht, so ist die zuständige Staatsanwaltschaft unmittelbar zu informieren.
13. **Nachverfolgung von Prüfungsfeststellungen (Follow Up)**
- (67) Die Umsetzung der Empfehlungen ist nicht Aufgabe der Rechnungsprüfung. Dies schließt nicht aus, dass die Rechnungsprüfung den Veränderungsprozess in Form einer begleitenden Prüfung unterstützt; dies kann insbesondere bei komplexen und/oder sehr anspruchsvollen Maßnahmen empfehlenswert sein. Die Zuständigkeit anderer Organisationseinheiten bleibt unberührt.

(68) Die Leitung der Rechnungsprüfung informiert die Verwaltungsführung und den Rechnungsprüfungsausschuss, wenn Maßnahmen nicht vereinbarungsgemäß umgesetzt werden.

#### 14. **Dokumentation**

(69) Prüfungen sind angemessen und für sachkundige Dritte nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Prüfungsdokumente müssen – geordnet und systematisch – erkennen lassen,

- wer (welcher Prüfer)
- was (genaue Bezeichnung der Prüfungsobjekte)
- wann (Zeitpunkt der Prüfungshandlungen)
- wie (Prüfungsmethodik)
- mit welchem Ergebnis (Prüfungsfeststellungen und Maßnahmen) geprüft hat und
- woher die Informationen stammen, auf die die Prüferin ihre/ der Prüfer seine Prüfungsergebnisse stützt.

(70) Das IDR hat hierzu eine Prüfungshilfe erlassen (siehe IDR H 2400).

#### 15. **Qualitätsmanagement**

(71) Die Rechnungsprüfung soll ein System zur Qualitätssicherung und -verbesserung entwickeln und pflegen, das alle Aufgaben der Rechnungsprüfung umfasst.

(72) Wichtige Qualitätssicherungsmaßnahmen sind beispielsweise:

- die Auswahl und die systematische Aus- und Fortbildung der Prüferinnen und Prüfer,
- ein konstruktives und partnerschaftliches Prüfverhalten,
- die chancen-, nutzen- und risikoorientierte Auswahl von Prüfungsthemen im Rahmen einer systematischen (Mehr-)Jahresplanung (Ziffer 39-44)
- die Detailplanung von Prüfungen (Ziffer 45-50)
- die Begleitung und laufende Überwachung von Prüfungen durch die jeweiligen Vorgesetzten, um sicherzustellen, dass die Auftrags- und Qualitätsziele erreicht werden (z.B. Ziffer 52) sowie die Weiterentwicklung des Personals gefördert wird; der Umfang der erforderlichen Überwachung hängt von der Fachkompetenz und Erfahrung der Prüferin/des Prüfers sowie der Komplexität des Auftrages ab
- die Berichtskritik des Prüfungsberichtsentwurfes (Ziffer 62).

(73) Es ist empfehlenswert, die Aufgabenwahrnehmung durch die Rechnungsprüfung in regelmäßigen zeitlichen Abständen, z. B. alle fünf Jahre, zu evaluieren. Vorrangiges

Ziel einer solchen Evaluierung ist die Feststellung, ob Qualität und Wirkungen der Prüfungstätigkeit den Erfordernissen der Gemeinde und den allgemein anerkannten Prüfungsgrundsätzen entsprechen. Die Evaluierung kann in Form der Selbstbewertung und/oder durch einen in der öffentlichen Finanzkontrolle erfahrenen und unabhängigen externen Prüfer erfolgen. Sie wird von der Rechnungsprüfung veranlasst.

## 16. **Berichterstattung**

- (74) Die Rechnungsprüfung informiert die Verwaltungsführung und die politischen Vertretungsgremien in zusammengefasster Form über die Prüfungstätigkeit und deren Ergebnisse.

## **IDR Prüfungsleitlinie L 110**

### **"Die Integrierte Durchführung der Rechnungsprüfung"**

#### **1. Vorbemerkung**

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüferinnen und Prüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit ihre Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung integriert durchführen.
- (2) Die Leitlinie behandelt die Phasen der Durchführung von kommunalen Prüfungen und ihrer Teilschritte.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunal-spezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.

#### **2. Auftrag und Ziele**

- (4) Die Rechnungsprüfung erfüllt als Teil der kommunalen Selbstverwaltung ihren gesetzlichen Auftrag der kommunalen Finanzkontrolle nach den Regelungen der Gemeindeordnungen.
- (5) Ziele der Prüfung sind es,
  1. die Rechtmäßigkeit
  2. die Zweckmäßigkeit
  3. die Wirtschaftlichkeit und
  4. die Zukunftssicherung, Risiko- und Chancenorientierung des gesamten Verwaltungshandelns zu fördern.

##### **2.1. Rechtmäßigkeit**

- (6) Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit ergibt sich aus Artikel 20 Abs. 3 GG. Danach ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Dies gilt natürlich auch für die Rechnungsprüfung. In Bezug auf den Jahresabschluss wird dieser Grundsatz in den Gemeindeordnungen ausdrücklich hervorgehoben. Er gilt jedoch für alle Prüfungsaufgaben.

Zu beachten sind neben dem Grundgesetz alle sonstigen Rechtsakte wie Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsakte, öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verträge, Einzelweisungen usw.
- (7) Von besonderer Bedeutung ist es hierbei, den Inhalt der Regelungen zu ermitteln und klarzustellen. Dies geschieht durch Auslegung und Subsumtion. Mit dieser Technik wird überprüft, ob ein Sachverhalt (IST) unter eine rechtliche Regelung (SOLL) gefasst werden kann.

## **2.2. Zweckmäßigkeit**

- (8) Die Prüfung der Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns untersucht die Prozesse einschließlich des Internen Kontrollsystems darauf hin, ob sie dazu geeignet sind, den Verwaltungszweck zu unterstützen.
- (9) Als Zweck wird in der Regel der Beweggrund einer zielgerichteten Tätigkeit oder eines Verhaltens verstanden. Das Ziel als Anlass für eine Handlung wird als Zweck bezeichnet. Zweckmäßig ist eine Handlung, die geeignet ist, ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Ziele geben dem Handeln Orientierung. Ohne Ziele kann nicht gesteuert werden, ist weder Erfolg noch wirtschaftliches/effizientes Handeln möglich. Ziele sind grundlegend für jede Tätigkeit, wobei entsprechende Prozesse und Strukturen ziel führend sind.

## **2.3. Wirtschaftlichkeit**

- (10) Ziel der Prüfung der „Wirtschaftlichkeit“ ist die Verbesserung der Effizienz aller Verwaltungs- und Betriebsabläufe. Hierbei wird untersucht, ob alle Sachverhalte und Abläufe dem ökonomischen Prinzip entsprechen und somit die Prozesse effizient gestaltet sind, die etablierten Kontrollen zum angenommenen Risiko in angemessenem Verhältnis stehen, das Verhältnis von Aufwand und Nutzen optimiert wurde und die zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen effizient eingesetzt werden.
- (11) Die Wirtschaftlichkeit erfährt eine systemimmanente Begrenzung durch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Dies bedeutet, dass sich wirtschaftliches Handeln im Rahmen des sonstigen Rechts halten muss. Rechtmäßiges kommunales Handeln erfordert es wiederum, dass die Verwaltung auch wirtschaftlich handelt.

## **2.4. Zukunftssicherung, Risiko-, Chancen- und Nutzenorientierung**

- (12) Alle Ziele der Rechnungsprüfung dienen grundsätzlich der Zukunftssicherung der Dienstleistung und Daseinsvorsorge durch die Verwaltung. Grundlage für die Zukunftssicherung einer Verwaltung ist eine nachhaltige Strategie. Ziel der Prüfung der „Zukunftssicherung“ ist zum einen die Einhaltung und Umsetzung der von der Verwaltungsführung vorgegebenen Verwaltungsstrategie und zum anderen die konsistente Ausrichtung der Risikostrategie hieran. Dies umfasst die Prüfung, ob geeignete Maßnahmen getroffen wurden, um den dauerhaften Bestand der geprüften Körperschaft zu sichern und um gefährdende Entwicklungen früh erkennen zu können; ferner ist in diesem Rahmen zu prüfen, ob ein funktionsfähiges Risikomanagementsystem eingerichtet worden ist.

- (13) Der Inhalt der Verwaltungsstrategie ist nicht Gegenstand von Prüfungshandlungen durch die Rechnungsprüfung, dieser liegt allein in der Verantwortung der Politik und der Verwaltungsleitung. Stattdessen prüft die Rechnungsprüfung den Strategieprozess und leistet durch die Prüfung der Umsetzung der vom Verwaltungsvorstand beschlossenen Strategie sowie deren adäquater Berücksichtigung in der Risikostrategie und ggf. sonstigen Teilstrategien einen Beitrag zur Zukunftssicherung. Letzteres erfolgt u. a. durch Prüfung der vollständigen Erfassung und Identifikation aller Chancen und Risiken, Beurteilung von Chancen-/Risikoanalyse und -bewertung, Prüfung der Realisierung und Zweckmäßigkeit der Maßnahmen zur Risikosteuerung und der Einhaltung der integrierten Kontrollen sowie der Prüfung der Kommunikation der Risiken.

## 2.5. Durchführung der Rechnungsprüfung

- (14) Die Prüfungsdurchführung erfolgt in den drei grundsätzlichen Phasen Vorbereitungsphase, Durchführungsphase und Berichts- und Maßnahmenphase, unterteilt in folgende Schritte:

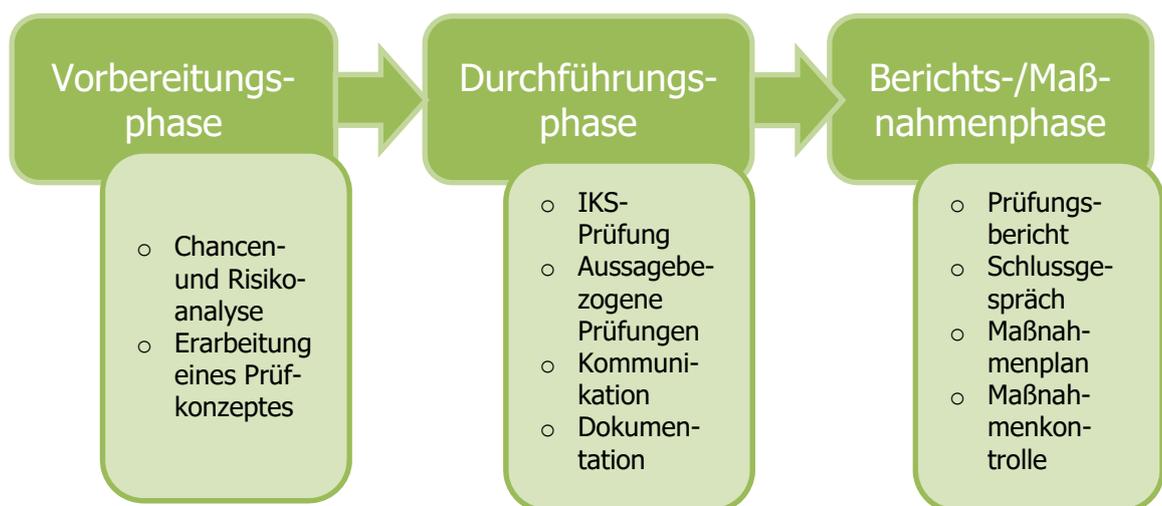


Abb. 1: Drei Phasen der Prüfungsdurchführung<sup>6</sup>

### Vorbereitungsphase

#### 1. Chancen- und Risikoanalyse

- (15) Zunächst sind Hintergrundinformationen zu den Prüfungsobjekten aus allen verfügbaren Quellen (z. B. organisatorische Regelungen und Dienstsanweisungen, IT-Systeme, Gespräche/Interviews, Dauerakten, Vorprüfungen, Reports, Datenanalysen, etc.) heranzuziehen, um eine fundierte Chancen- und Risikoeinschätzung vornehmen zu

<sup>6</sup> Vgl. INTOSAI, ISSAI 100 - Allgemeine Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle, S. 11, abgerufen am 01.02.2018 von <http://www.issai.org/de/site-issai/issai-framework/3-wesentliche-pruefungsgrundsätze.htm>

können. Die systematische Analyse des Chancen- und Risikopotenzials hat nach einer einheitlichen Methodik zu erfolgen. Bei dieser anfänglichen Beurteilung sind z. B. das inhärente Risiko und die bereits gesammelten Erfahrungen vergleichbarer Prüfungsobjekte oder wesentliche Veränderungen der Aufbau- und Ablauforganisation zu berücksichtigen. In die Chancen- und Risikobewertung ist darüber hinaus auch das künftige Stärken-/Schwächen- und Risikopotenzial zu integrieren. Diese Analyse sollte schriftlich dokumentiert werden.

## 2. Erarbeitung eines Prüfkonzeptes

- (16) Einer ordnungsgemäßen Prüfung ist ein Konzept voranzustellen. Das Konzept umfasst alle Überlegungen in sachlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht zur Vorbereitung und Durchführung der Prüfung unter Beachtung der örtlich gegebenen Verhältnisse sowie eines wirtschaftlichen Prüfungsablaufes.

## Durchführungsphase

### 3. IKS-Prüfung

- (17) Ein Internes Kontrollsystem (IKS) besteht aus systematisch gestalteten organisatorischen (Sicherungs-) Maßnahmen und Kontrollen in der Kommune zur Einhaltung von Richtlinien und zur Abwehr von Schäden, die durch das eigene Personal oder böswillige Dritte verursacht werden können. Die Maßnahmen beruhen auf technischen und organisatorischen Prinzipien. Wichtig für die Beurteilung ist die Prozesssicht. Ein funktionierendes Internes Kontrollsystem reduziert das Risiko von Fehlern und rechtfertigt einen geringeren Umfang aussagebezogener Prüfungshandlungen (s.a. IDR PL 111 - Die IKS-Prüfung in der Rechnungsprüfung).

### 4. Aussagebezogene Prüfungshandlungen

- (18) Sofern die IKS-Funktionsprüfung erfolgreich war, werden aussagebezogene Prüfungshandlungen angeschlossen, um die Ergebnisse der IKS-Prüfung zu bestätigen. Sofern die IKS-Funktionsprüfung nicht erfolgreich war, kann i.d.R. allein auf der Grundlage aussagebezogener Prüfungshandlungen keine hinreichende Prüfungssicherheit erreicht werden.
- (19) Als Prüfungshandlungen kommen z.B. in Betracht Massendatenanalysen, analytische Prüfungshandlungen, Durchsicht von Unterlagen, Beobachtungen, Befragungen, Einholung von Bestätigungen, rechnerische Überprüfungen und Plausibilitätsbeurteilun-

gen. Sie dienen dem Soll-Ist-Vergleich auf Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Dabei kann eine kontinuierliche Prüfung der Kontrollen durch Etablierung automatisierter Massendatenanalysen erfolgen.

#### 5. *Laufende Kommunikation*

- (20) Die Mitglieder des Prüfungsteams sollen während der gesamten Prüfung ein konstruktives, offenes und von Fairness geprägtes Verhältnis zu den Führungskräften und Mitarbeitern der geprüften Einheit aufbauen. Hierdurch wird der Informationsaustausch zwischen der Rechnungsprüfung und den Geprüften gefördert und die Akzeptanz für die Prüfungshandlungen und -ergebnisse gesteigert.

#### 6. *Erweiterte Prüfungshandlungen*

- (21) Die Prüfungskonzeption endet nicht mit der ersten Prüfungshandlung, sondern begleitet den gesamten Prüfungsablauf. Ergeben sich während der Prüfungsdurchführung neue Erkenntnisse, ist die Prüfungsplanung ggf. anzupassen und es sind erweiterte Prüfungshandlungen vorzusehen und durchzuführen.

#### 7. *Dokumentation*

- (22) Die Prüfungen sind durch Arbeitsunterlagen laufend, vorwiegend digital zu dokumentieren. Aus ihnen müssen die durchgeführten Arbeiten für sachkundige Dritte nachvollziehbar hervorgehen. Die Feststellungen und vorgeschlagenen Maßnahmen müssen belegbar und transparent sein.

### **Berichts- und Maßnahmenphase**

#### 8. *Prüfungsbericht*

- (23) Über die Prüfung wird unverzüglich ein schriftlicher Prüfungsbericht erstellt, der richtig, objektiv, prägnant, klar, konstruktiv und vollständig sein muss. Hierbei sind wesentliche Mängel besonders herauszustellen und die Prüfungsergebnisse zu beurteilen. Eine zusammenfassende Bewertung der Prüfungsergebnisse muss nicht zwingend erfolgen, könnte sich jedoch an folgendem Beispiel<sup>7</sup> orientieren:

---

<sup>7</sup> Vgl. Online-Revisionshandbuch, DIIR-Arbeitskreis MaRisk, 2016, S. 61, abgerufen am 01.02.2018 von <http://www.diir.de/fileadmin/fachwissen/revisionshandbuch-marisk.pdf>

- ✓ Gut
  - Keine oder nur geringe Prüfungsfeststellungen
  - Keine oder nur unwesentliche Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit innerhalb des Prüfungsgebietes sowie der Angemessenheit und Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems
  
- ✓ Zufriedenstellend
  - Wesentliche Auswirkungen der Feststellungen auf das Prüfungsgebiet
  - Keine wesentlichen Auswirkungen über das Prüfungsgebiet hinaus auf die Gesamtverwaltung
  - Deutliche Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit innerhalb des Prüfungsgebietes sowie der Angemessenheit und Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems
  
- ✓ Nicht zufriedenstellend
  - Wesentliche Auswirkungen der Feststellungen auf das Prüfungsgebiet
  - Wesentlichen Auswirkungen über das Prüfungsgebiet hinaus auf die Gesamtverwaltung (z. B. durch Verstöße gegen Gesetze/aufsichtsrechtliche Vorgaben, dolose Handlungen)
  - Erhebliche, ggf. auch grundsätzliche Mängel hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit sowie der Angemessenheit und Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems innerhalb der Gesamtverwaltung

### *9. Schlussbesprechung*

- (24) Durch die Schlussbesprechung wird sowohl der Rechnungsprüfung als auch der geprüften Einheit die Gelegenheit eingeräumt, zu Prüfungsfeststellungen und vorgeschlagenen Maßnahmen Stellung zu beziehen.

### *10. Maßnahmenplan*

- (25) Am Ende der Schlussbesprechung sollten für die vorgesehene Umsetzung ein Maßnahmenplan mit Zuständigkeiten und Umsetzungsterminen festgehalten werden.
- (26) Sofern über einzelne Berichtsaussagen keine Einigung erzielt werden kann, haben die geprüften Einheiten die Möglichkeit, hierzu separat Stellung zu nehmen.

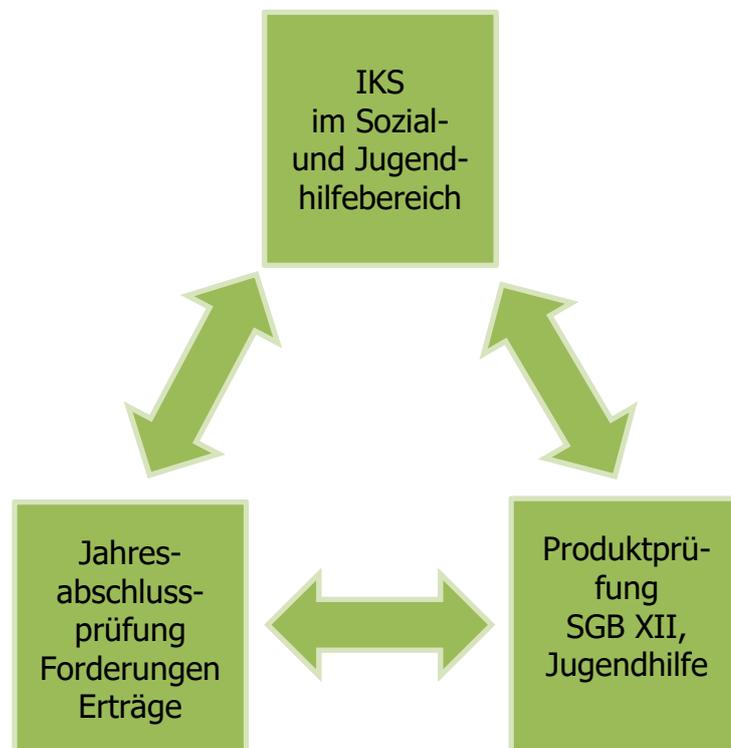
### *11. Maßnahmenkontrolle*

- (27) Im Zuge der Maßnahmenkontrolle (Follow-Up) wird die fristgerechte Umsetzung der mit der geprüften Einheit vereinbarten Maßnahmen überwacht. Im Sinne einer Ausrichtung der Prüfungsaktivitäten an den Verwaltungszielen gilt an dieser Stelle, dass sowohl die jeweilige geprüfte Einheit als auch die Rechnungsprüfung gemeinsame Ziele verfolgen. Es ist im Interesse aller, z.B. Prozessmängel und bestehende Kontrollschwächen unverzüglich und effektiv zu beheben.
- (28) Die Verantwortung für den Follow-Up-Prozess obliegt der Rechnungsprüfung. Sie ist begleitet und unterstützt dabei die geprüfte Einheit bei der Mängelbeseitigung. Sie entscheidet dabei auch, ob ggf. eine Eskalation zur Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen erforderlich ist.

**2.6. Integrierte Wahrnehmung der Rechnungsprüfung**

- (29) Die Erkenntnisse der durchgeführten Prüfungen sollen bei der Wahrnehmung aller Prüfungsaufgaben berücksichtigt werden. Dabei soll die Rechnungsprüfung ihre Teilaufgaben so bearbeiten, dass die Prüfergebnisse einer Teilaufgabe (z.B. Verwaltungs-/Produktprüfung, IT-Prüfung, Vergabeprüfung) zur Erfüllung weiterer Teilaufgaben (z.B. Jahresabschlussprüfung) nutzbar gemacht werden können. Die dabei verbindenden Elemente werden insb. die IKS-Prüfung und die Prozessprüfungen sein.

*Beispiel Integrierte Prüfung im Sozial- oder Jugendhilfebereich:*



*Abb. 2: Integrierte Rechnungsprüfung im Sozial- und Jugendhilfebereich*

*Ist die IKS-Prüfung in der Produktprüfung erfolgt, wird sie auch in den Prüffeldern Bilanz/Forderungen und Verbindlichkeiten oder Ergebnisrechnung/Erträge und Aufwendungen der Jahresabschlussprüfung nutzbar.*

## IDR Prüfungsleitlinie L 111

### "Die IKS-Prüfung in der Rechnungsprüfung"

#### 1. Vorbemerkungen

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüferinnen und Prüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit ihre Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung integriert durchführen.
- (2) Die Leitlinie behandelt die Durchführung von IKS-Prüfungen in der Rechnungsprüfung.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunalspezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.

#### 2. Begriff und Aufgaben des Internen Kontrollsystems (IKS)

- (4) Ein **Internes Kontrollsystem (IKS)** besteht aus systematisch gestalteten organisatorischen (Sicherungs-) Maßnahmen und Kontrollen in der Kommune zur Einhaltung von Richtlinien und zur Abwehr von Schäden, die durch das eigene Personal oder böswillige Dritte verursacht werden können. Die Maßnahmen beruhen auf technischen und organisatorischen Prinzipien. Sie umfassen Aktivitäten und Einrichtungen zur verwaltungsinternen Kontrolle sowie ihre Beziehungen zueinander. Sie umfassen z. B.
  - Bauliche Zutrittskontrollen und softwaretechnische Zugriffskontrollen,
  - Schriftliche Weisungen z. B. zur Sicherheit, zur Geheimhaltung von Dienst- und Betriebsgeheimnissen, zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit und Presse,
  - Maßnahmen zum Schutz der materiellen und immateriellen Vermögenswerte der Kommune,
  - Maßnahmen zur Abwehr von Korruption und von Vermögensschäden, z. B. das Vieraugenprinzip.
- (5) Wesentliche Grundlagen eines Internen Kontrollsystems sind folgende Prinzipien:

- Das Prinzip der Transparenz: Dieses Prinzip besagt, dass für Prozesse Sollkonzepte etabliert sein müssen, die es einem Außenstehenden ermöglichen zu beurteilen, inwieweit Beteiligte konform zu diesem Sollkonzept arbeiten. Gleichzeitig wird dadurch die Erwartungshaltung der Organisationsleitung definiert.
  - Das Prinzip der Vier Augen: Dieses Prinzip besagt, dass keine einzelne Person alleine verantwortlich für einen Prozess sein darf. Vielmehr müssen fachlich dazu ausreichend geeignete Personen den Vorgang bearbeiten, um mögliche Abweichungen und Kontrollschwächen zu erkennen und auszuschalten. Dazu gehört auch, dass Verfügungen über das Vermögen der Kommune nicht durch Einzelne getroffen werden dürfen.
  - Das Prinzip der Funktionstrennung: Dieses Prinzip besagt, dass eine Trennung zwischen Auftragserfüllung (operative Verantwortung) und Auftragskontrolle (Soll-Ist-Vergleich) zu etablieren ist.
  - Das Prinzip der Mindestinformation: Dieses Prinzip besagt, dass für Mitarbeiter nur diejenigen sensiblen Daten verfügbar sein sollen, die sie für ihre Arbeit brauchen. Dies schließt auch die entsprechenden Sicherungsmaßnahmen bei IT-Systemen mit ein.
- (6) Das Interne Kontrollsystem (IKS) verfolgt folgende allgemeinen Ziele:
- Sicherstellung der Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Prozessen
  - Sicherstellung der Verlässlichkeit der Daten des Finanz- und Rechnungswesens
  - Sicherstellung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns
- (7) Ein funktionierendes Internes Kontrollsystem reduziert das Risiko von Fehlern und rechtfertigt einen geringeren Umfang aussagebezogener Prüfungshandlungen. Die Beurteilung des Internen Kontrollsystems durch Vornahme von systemorientierten Prüfungshandlungen (Aufbau- und Funktionsprüfungen) bestimmt deshalb weitgehend die Planung von Art und Umfang der durchzuführenden aussagebezogenen Prüfungshandlungen.
- (8) Im Rahmen der Aufbauprüfung des IKS ist zu beurteilen, ob das IKS angemessen ausgestaltet und aufgebaut ist. Bei der anschließenden Funktionsprüfung wird geprüft, inwieweit das System auch in der geplanten Form praktiziert wird und ob die Maßnahmen wirksam sind.

### 3. Prüfung des Aufbaus des Internen Kontrollsystems

- (9) Im Rahmen der Aufbauprüfung sind die einzelnen Komponenten des IKS zu prüfen.

#### *Kontrollumfeld*

- (10) Das Kontrollumfeld umfasst das Kontrollbewusstsein der Verwaltungsleitung, die Personalpolitik (Führungsstil, Bedeutung von Integrität und ethischen Werten) und ihre Umsetzung in der Organisationsstruktur, die Übertragung von Verantwortlichkeiten, die tatsächliche Handhabung von Überwachungsaufgaben sowie die Korrektur der aufgedeckten Schwachstellen. Bei der Prüfung gilt es, sich insbesondere auf die Funktionalität und nicht nur auf das formale Bestehen von Regelungen zu konzentrieren.

#### *Risikobeurteilung*

- (11) Durch Risikobeurteilungen sollen z.B. finanzielle, rechtliche, leistungswirtschaftliche oder strategische Risiken erkannt und analysiert werden.
- (12) Die kommunalen Rechnungsprüferinnen und Prüfer haben hier insbesondere zu analysieren, wie in der Kommune sämtliche Risiken identifiziert und erfasst werden. Dabei können die für die Verwaltung relevanten Risiken sowohl interne als auch externe Ursachen haben.
- (13) Die Risikobeurteilungen der Rechnungsprüferinnen und Prüfer basieren auf den Risikobeurteilungen, die durch die Kommune selbst durchgeführt werden. Aufgrund dessen bestimmen die Prüferinnen und Prüfer ihre Prüfungsstrategie sowie Art, Umfang und zeitlichen Ablauf der aussagebezogenen Prüfungshandlungen.

#### *Kontrollaktivitäten*

- (14) Kontrollaktivitäten sollen die Beachtung der Entscheidungen der Verwaltungsleitung sicherstellen. Die Rechnungsprüferinnen und Prüfer müssen beurteilen, ob diese geeignet sind, wesentliche Fehler zu verhindern bzw. aufzudecken und zu korrigieren. Es ist ausreichend sich mit den wesentlichen Kontrollaktivitäten zu befassen, die für die Entwicklung der Prüfungsstrategie und die Festlegung des Prüfungsprogramms relevant sind.

#### *Information und Kommunikation*

- (15) Information und Kommunikation dienen dazu, dass die für sachgerechte unternehmerische Entscheidungen erforderlichen Informationen den zuständigen Stellen vorliegen. Ein angemessenes Informationssystem ist die Basis für die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

*Überwachung des Internen Kontrollsystems*

(16) Überwachung des Internen Kontrollsystems meint die Beurteilung der Wirksamkeit des IKS durch Mitarbeitende der Kommune. Diese Überwachung kann in die Prozesse der Kommune integriert sein, oder aber auch prozessunabhängig als Interne Revision ausgestaltet sein. Die Rechnungsprüferinnen und Prüfer haben die wesentlichen Maßnahmen zur Überwachung des IKS durch Einsichtnahme von Dokumenten und Befragungen von Mitgliedern der Verwaltungsleitung und der Fachbereichsleitungen sowie einer Internen Revision zu beurteilen.

**4. Prüfung der Funktion des Internen Kontrollsystems**

(17) Die Funktionsprüfung befasst sich mit der Überprüfung der Anwendung bestimmter organisatorischer Regelungen sowie die Kontinuität der Anwendungen im abgelaufenen Geschäftsjahr. Darüber hinaus befasst sie sich mit der Frage, welche Personen für die Durchführung verantwortlich waren und wer diese tatsächlich durchgeführt hat.

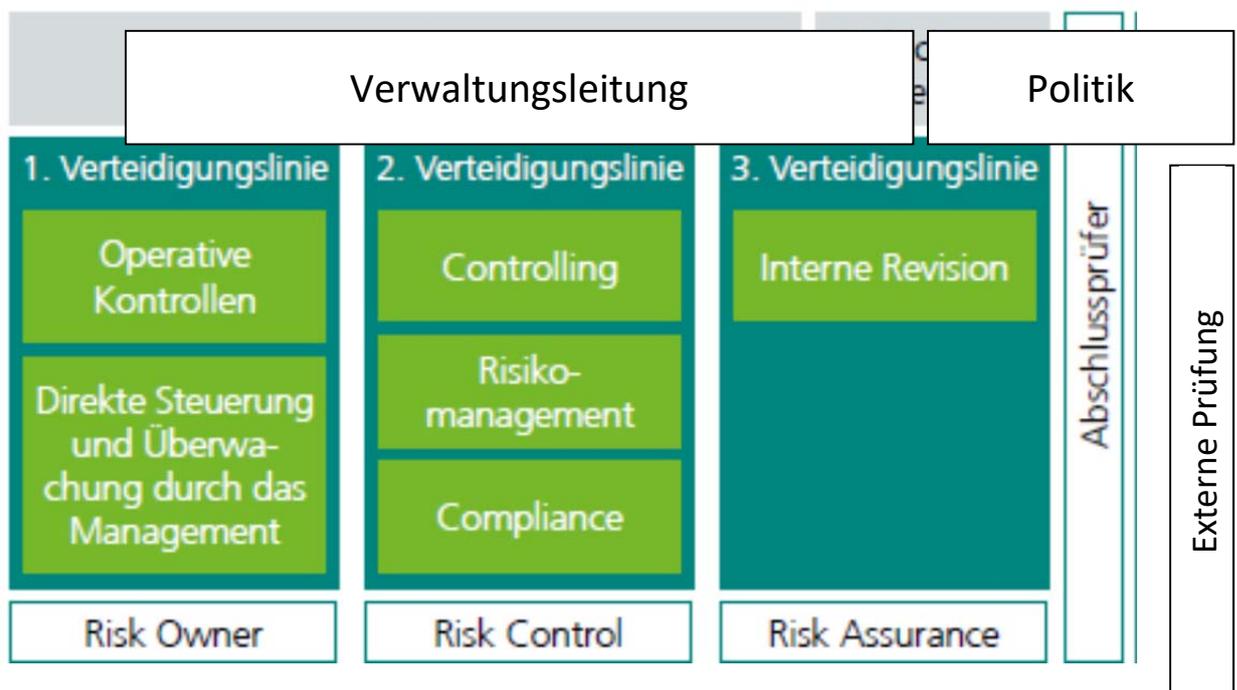


Abb. Three-Lines-of-Defence-Modell<sup>8</sup>

<sup>8</sup> European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA) und Federation of European Risk Management Associations (FERMA): Guidance on the 8th EU Company Law Directive article 41, Brussels, 2011; Grafik vgl. Rödl & Partner, Gemeinsam erfolgreich - Interne Revision, <https://www.roedl.de/de/de/medien/publikationen/broschueren/documents/roedl-partner-flyer-interne-revision.pdf>

## IDR Prüfungsleitlinie L 112

### "Der Planungsprozess der Rechnungsprüfung"

#### 1. Vorbemerkungen

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüferinnen und Prüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit ihre Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung integriert durchführen.
- (2) Die Leitlinie beschreibt den Planungsprozess der Rechnungsprüfung.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunalspezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.

#### 2. Prüfungslandkarte

- (4) Die begrenzten Ressourcen der Rechnungsprüfung wie der gesamten Verwaltung erlauben keine Vollprüfung der Kommune. Die Rechnungsprüfung muss daher bei ihrer Arbeitsplanung bewusste Auswahlentscheidungen nach vorheriger systematischer Analyse treffen. Geeignete Ansätze für diese Analyse sind die Risiken und Chancen der Verwaltung sowie der Wesentlichkeitsgrundsatz.<sup>9</sup>
- (5) Ausgangspunkt für die Gesamtplanung ist eine systematische Erfassung aller Prüfungsfelder der Verwaltung in einer Liste oder Tabelle, die auch als Prüfungslandkarte bezeichnet wird. Sie erstreckt sich über die zu prüfende Kommune und deren ausgelagerte Aktivität wie Eigenbetriebe, Anstalten, Eigen- oder Beteiligungsgesellschaften, soweit sich die Prüfungsaufträge der Rechnungsprüfung auch auf diese beziehen oder beziehen können.<sup>10</sup>
- (6) Die Prüfungslandkarte kann sich an der Organisation der Verwaltung, an deren Produkten/Produktgruppen oder auch an den Prozessen orientieren. Soll die Prüfungslandkarte nach der Organisation erstellt werden, ist zu entscheiden, welche Organisationsebene abgebildet werden soll, etwa die Ämter-/Fachbereichsebene oder die nächsthöhere Ebene. Dafür sind die Verwaltungsgröße und die Budgets ausschlaggebend.

---

<sup>9</sup> Vgl. Erdmann, Risikoorientierte (Mehr)Jahresplanung in der kommunalen Rechnungsprüfung, 2013, S. 61f

<sup>10</sup> Vgl. Erdmann, S. 92 f

- (7) Die Prüfungslandkarte kann auch nach den Aufgaben, besser den Produkten der Verwaltung im doppischen Haushalt aufgebaut werden.<sup>11</sup> U.U. kann hierbei eine Aggregationsebene höher, die Produktgruppenebene gewählt werden.
- (8) Ähnlich den Prüfungslandkarten betrieblicher Interner Revisionen kann die Erfassung auch auf Basis der Prozesse erfolgen. Hierbei wird i.d.R. auf die Kernprozesse abgestellt. Aufgrund der Vielfalt und der Komplexität der Kernprozesse in der öffentlichen Verwaltung und da die Erfassung und Überprüfung derselben in nicht wenigen Verwaltungen erst am Anfang stehen, ist diese Struktur derzeit weniger selten anzutreffen.
- (9) Mit der Digitalisierung der Verwaltungen wird die Sicht auf die Verwaltungsprozesse sehr schnell zunehmen. Prüfungslandkarten der Rechnungsprüfung sind jedoch derzeit zumeist nach der Organisation oder nach Produkten gegliedert.
- (10) Das IDR empfiehlt den Aufbau der Prüfungslandkarte nach Produkten.<sup>12</sup>

### 3. Risikoorientierung und Bewertung

- (11) Stand vormals im Vordergrund, im Rahmen der Prüfungsplanung eine lückenlose Prüfung aller potentiellen Prüffelder über einen (Mehr)Jahreszeitraum zu gewährleisten, so hat inzwischen der in der Wirtschaftsprüfung im Rahmen der Jahresabschlussprüfung entwickelte risikoorientierte Prüfungsansatz in die Prüfungsplanung der Internen Revision und auch in die Planung der Rechnungsprüfung Eingang gefunden. Hintergrund ist die Erkenntnis, dass aufgrund begrenzter Ressourcen nicht immer alle Prüfungsfelder in eine (Mehr-) Jahresplanung aufgenommen werden können und dass zudem risikobehaftete Prüfungsfelder eine höhere Relevanz erhalten müssen, also häufiger oder intensiver zu prüfen sind als weniger risikobehaftete.<sup>13</sup>
- (12) Dabei werden Gegebenheiten, Ereignisse, Umstände, Maßnahmen oder Unterlassungen, die sich auf die örtliche Daseinsvorsorge und die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune oder auf die Fähigkeit der Verwaltung, ihre Ziele und Strategien umzusetzen, nachteilig auswirken, als Risiko verstanden.<sup>14</sup> Können sie sich positiv auswirken, werden sie als Chance verstanden.

---

<sup>11</sup> Vgl. VERPA-QM-Handbuch, 2. Auflage, 2012, S. 244 ff

<sup>12</sup> Die Gliederung nach Produkten wird auch in einer Softwarelösung zur Unterstützung der Rechnungsprüfung implementiert.

<sup>13</sup> Vgl. Erdmann, S. 105

<sup>14</sup> Vgl. INTOSAI, ISSAI 1000, Rd-Nr. 77; vgl. Erdmann, S. 106

### *Kriterien*

- (13) Die Prüffelder der Prüfungslandkarte sind nun unter diesen Risikogesichtspunkten zu bewerten. Es gilt daher, zu ihrer Bewertung geeignete Risikokriterien zu definieren.<sup>15</sup>
- (14) Als Kriterien kommen beispielsweise in Betracht<sup>16</sup>:
- Zeitabstand zur letzten Prüfung
  - Ergebnisse der letzten Prüfung
  - Zustand des Internen Kontrollsystems
  - Komplexität des Prüffeldes
  - Finanzvolumen
  - Anzahl der Buchungen
  - Organisationsveränderungen
  - Hinweise und Beschwerden
  - Außenwirkung/Reputation, politische Bedeutung
  - Korruptionsrisiko
- (15) Es handelt sich nur um Beispiele, die auf die örtlichen Verhältnisse passend anzuwenden und ggf. kommunal zu erweitern sind. Diese sollten möglichst überschneidungsfrei sein, d.h. inhaltlich nicht zu nah beieinander liegen. Andernfalls könnte ein Kriterium u.U. gleich mehrfach Berücksichtigung finden.<sup>17</sup>
- (16) Es sollten nicht zu viele Kriterien gewählt werden. Empfohlen wird eine Auswahl von 5 Risikokriterien.

### *Skalierung*

- (17) Für jedes Kriterium ist eine Skala zu erstellen, anhand derer bewertet wird, inwieweit ein Prüffeld ein Risikokriterium erfüllt.<sup>18</sup> Für jedes Kriterium ist dieselbe Stufenanzahl zu wählen. Es wird die Einteilung der Skala von 1 bis 5 empfohlen.

---

<sup>15</sup> Vgl. DIIR-Arbeitskreis „Interne Revision im Krankenhaus“, 2009, S. 126

<sup>16</sup> s. Erdmann, S. 109f

<sup>17</sup> s. Erdmann, S. 111

<sup>18</sup> s. Erdmann, S. 112

(18) Beispiel<sup>19</sup>:

1. Finanzvolumen

|   |                                   |
|---|-----------------------------------|
| 1 | Bis 50.000 €                      |
| 2 | Über 50.000 € bis 500.000 €       |
| 3 | Über 500.000 € bis 5.000.000 €    |
| 4 | Über 5.000.000 € bis 30.000.000 € |
| 5 | Über 30.000.000 €                 |

2. Zustand des Internen Kontrollsystems

|   |              |
|---|--------------|
| 1 | Sehr gut     |
| 2 | Gut          |
| 3 | Befriedigend |
| 4 | Ausreichend  |
| 5 | Mangelhaft   |

3. Organisation (Organisatorische Veränderungen, Verfahrensänderungen)

|   |                          |
|---|--------------------------|
| 1 | Sehr gute Organisation   |
| 2 | Gute                     |
| 3 | Befriedigende            |
| 4 | Ausreichende             |
| 5 | Mangelhafte Organisation |

4. Komplexität des Prüffeldes

|   |                          |
|---|--------------------------|
| 1 | Sehr geringe Komplexität |
| 2 | Geringe Komplexität      |
| 3 | Mittel                   |
| 4 | Komplex                  |
| 5 | Hoch komplex             |

5. Zeitabstand zur letzten Prüfung

|   |                  |
|---|------------------|
| 1 | 1 Jahr           |
| 2 | 2 Jahre          |
| 3 | 3 Jahre          |
| 4 | 4 Jahre          |
| 5 | Mehr als 4 Jahre |

(19) Die Skalenwerte sollen beschrieben werden, um eine einheitliche Bewertung zu gewährleisten, z.B.

Zustand des Internen Kontrollsystems

|   |          |  |
|---|----------|--|
| 1 | Sehr gut | Es besteht ein zweckmäßiges und funktionsfähiges IKS. Es be- |
|---|----------|--|

<sup>19</sup> s. Erdmann, S. 113  
Leitlinien des IDR und der Revision  
Revision Kreis Gütersloh, 0.7

|   |              |   |
|---|--------------|---|
|   |              | stehen keine Mängel.  |
| 2 | Gut          | Es besteht ein zweckmäßiges und funktionsfähiges IKS. Es bestehen nur unwesentliche Mängel.                                     |
| 3 | Befriedigend | Es liegt ein im Wesentlichen zweckmäßiges und funktionsfähiges IKS vor. Es bestehen keine wesentlichen Mängel.                  |
| 4 | Ausreichend  | Es existiert ein IKS, das eingeschränkt zweckmäßig und nur in Teilbereichen funktionsfähig ist. Es bestehen wesentliche Mängel. |
| 5 | mangelhaft   | Ein IKS besteht nicht bzw. das vorhandene IKS ist funktionsunfähig.   |

*Gewichtung*

- (20) Die Risikokriterien weisen i.d.R. nicht die gleiche Bedeutung auf. Daher sind sie zu gewichten, z.B.<sup>20</sup>

|                                 | Gewichtung   |
|---------------------------------|--------------|
| Finanzvolumen                   | 20 %         |
| Zustand des IKS                 | 30 %         |
| Organisation                    | 30 %         |
| Komplexität des Prüfobjektes    | 10 %         |
| Zeitabstand zur letzten Prüfung | 10 %         |
|                                 | <b>100 %</b> |

*Risikokennzahl*

- (21) Für jedes Prüffeld kann nun aufgrund der skalierten Risikokriterien unter Anwendung der Gewichtung eine Risikokennzahl ermittelt werden.
- (22) Die aufwändige Bewertung der einzelnen Prüffelder sollte im Team erfolgen und dabei alle der Rechnungsprüfung bekannten Informationen über das Prüffeld mit einbeziehen. Die Gründe für die Bewertung werden dokumentiert.<sup>21</sup>

**4. (Mehr)Jahresplanung**

- (23) Nach Durchführung der Risikobewertung aller Prüffelder ergibt sich eine Reihenfolge der Prüfungsvorschläge aufgrund der Höhe der ermittelten Risikokennzahlen.

<sup>20</sup> s. Erdmann, S. 116

<sup>21</sup> Vgl. Erdmann, S. 117ff

- (24) Es ist festzulegen, in welchem Zeitabstand, d.h. in welcher Prüfungshäufigkeit in Abhängigkeit von der Risikokennziffer eine Prüfung stattfinden soll.<sup>22</sup>

Beispiel:

| Risikokennzahl | Prüfungshäufigkeit |
|----------------|--------------------|
| 1 - 1,99       | 60 Monate          |
| 2 - 2,99       | 48 Monate          |
| 3 - 3,99       | 36 Monate          |
| 4 - 4,99       | 24 Monate          |
| Ab 5           | 12 Monate          |

- (25) Werden die Prüfungsgebiete entsprechend verteilt und die Zeitpunkte der letzten Prüfung zugeordnet ergibt sich ein vorläufiger Mehrjahresplan.
- (26) Aus diesem vorläufigen Mehrjahresplan kann unter Berücksichtigung der Kapazität sodann der Vorschlag für das laufende Jahr abgelesen werden. Dabei sind den Prüfgebieten vorläufig angenommene Prüfungstage zuzurechnen. Der Vorschlag wird mit dem Team der Rechnungsprüfung beraten.<sup>23</sup>
- (27) Die Leitung der Rechnungsprüfung legt sodann fest, ob die vorgeschlagenen Prüfungen eingeplant werden sollen, verschoben werden oder ob andere Prüfungen vorzuziehen sind. Die Gründe sollen dokumentiert werden.
- (28) Abschließend werden der Jahresplan und in seiner Folge die endgültige Mehrjahresplanung festgestellt und dem Team der Rechnungsprüfung vorgestellt. Eine Bekanntgabe gegenüber Politik und Verwaltungsleitung nach den örtlichen Gegebenheiten schließt sich an.

## 5. Durchführungsplanung

- (29) Für jedes Prüffeld des Jahresprüfplans ist eine Durchführungsplanung erforderlich.
- (30) Im Wege einer Übersicht über Umfang und Inhalte des Prüffeldes wird eine erste vorläufige Chancen- und Risikoeinschätzung vorgenommen, anhand derer die Prüfthemen festgelegt werden.
- (31) Für diese Prüfthemen wird eine Prüfungskonzeption entwickelt und von der Leitung der Rechnungsprüfung geprüft und freigegeben. Sie enthält Prüfungsstrategie und

<sup>22</sup> Vgl. Erdmann, S. 122f

<sup>23</sup> Vgl. Erdmann, S. 124 ff

Prüfungsziele, zeitliche, personelle und sächliche, ggf. auch benötigte finanzielle Ressourcen sowie den beabsichtigten Methodeneinsatz.

- (32) Nach einer weiteren Prüffelderkundung schließen sich Auftaktgespräch, die IKS-Prüfung, Prozessprüfung und aussagebezogene Prüfungshandlungen sowie die Berichts- und Maßnahmenphase an (s. IDR PL 111).

## 6. **Softwareunterstützung**

- (33) Der Einsatz einer Prüfungssoftware zur Risikodefinition und –bewertung, Konzeption und Durchführung sowie in der laufenden Dokumentation bis zur Berichts- und Maßnahmenphase von Prüfungen wird angeraten. Eine weitere Hilfe stellt eine geeignete Analysesoftware dar.

## IDR Prüfungsleitlinie L 113

### "Digitale Prüfungsunterstützung und Dokumentation der Rechnungsprüfung"

#### 1. Vorbemerkungen

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit ihre Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung durchführen.
- (2) Die Leitlinie behandelt IT-Unterstützung in der Rechnungsprüfung.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunalspezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.

#### 2. Digitale Prüfungsunterstützung

- (4) Die Prüfungsdurchführung erfolgt in den drei grundsätzlichen Phasen, unterteilt in die folgenden Schritte:

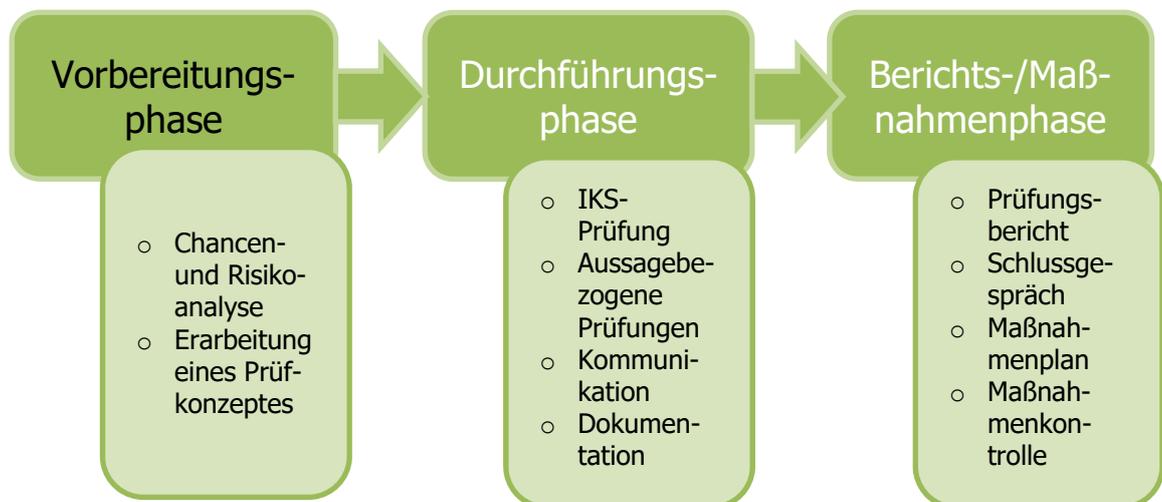


Abb. 1: Drei Phasen der Prüfungsdurchführung<sup>24</sup>  
Darüber informiert die IDR-Leitlinie 110.

- (5) Jeder dieser Prüfungsschritte kann durch IT-Einsatz digital unterstützt werden. Die Verwendung IT-gestützter Prüfungstechniken kann Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Prüfung wesentlich erhöhen.
- (6) Prüfsoftware unterstützt alle oder einzelne Aufgaben der Rechnungsprüfung. Mit ihrer Hilfe können Doppelarbeiten vermieden werden. Empfohlen wird, Prüfsoftware nicht nur für einzelne Aufgaben einzusetzen.

<sup>24</sup> Vgl. INTOSAI, ISSAI 100 - Allgemeine Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle, S. 11, abgerufen am 01.02.2018 von <http://www.issai.org/de/site-issai/issai-framework/3-wesentliche-pruefungsgrundsätze.htm>

- (7) Die digitalen Unterstützungsmöglichkeiten fasst diese Übersicht zusammen:

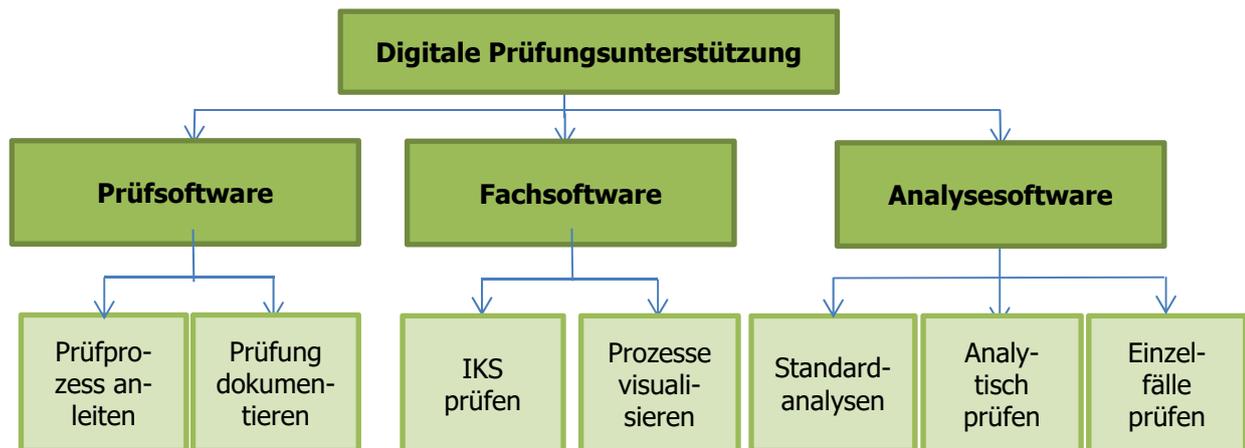


Abb. 2: Digitale Prüfungsunterstützung<sup>25</sup>

- (8) Prüfsoftware unterstützt bei der Risikobewertung.
- (9) Mit Hilfe von Prüfsoftware kann auch die IKS-Prüfung durchgeführt werden.
- (10) Fachsoftware kann bei Visualisierung und anschließender Analyse der Prozesse unterstützen.
- (11) Erste analytische Prüfungshandlungen sind mit Hilfe der Standardprüfsoftware aber auch mit Hilfe üblicher Office-Programme möglich.
- (12) Analysesoftware bietet weitergehende Einzel-Auswertemöglichkeiten und mit ihr können zudem Massendaten aus der Hauptbuchhaltung und den Vorsystemen einschließlich der Schnittstellen ausgewertet werden („Datenanalysen“).
- Analysesoftware bietet zudem die Möglichkeit, Prüfroutrinen oder sogar laufende begleitende Datenanalysen, ein sogenanntes Monitoring durchzuführen.
- (13) Datenanalysen können die Stichprobenauswahl unterstützen.
- (14) Datenanalysen können in allen Prüfbereichen hilfreich eingesetzt werden, etwa in der Prüfung des IKS einschließlich der Berechtigungskonzepte, in der Prüfung der Buchhaltung und Kasse sowie des Jahresabschlusses, der Vergaben sowie allgemein in der Prüfung der Fachverwaltung. Sie dienen insb. der Identifizierung, der Einschätzung und dem Eingrenzen von Fehlerrisiken.
- (15) Werden Einzelfallprüfungen analytische Auswertungen vorgeschaltet, können anschließende Einzelfallprüfungen gezielter und wirtschaftlicher erfolgen.

<sup>25</sup> Vgl. IDW PS 330, IT-gestützte Prüfungsdurchführung  
Leitlinien des IDR und der Revision

### 3. **Dokumentation der Rechnungsprüfung**

- (16) Alle Phasen und Schritte der Prüfungsdurchführung sind so zu dokumentieren, dass sachverständige Dritte Planung, Prüfungsvorgehen und daraus abgeleitete Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen nachvollziehen können.
- (17) Bei Einsatz von Prüfsoftware gelingt es jederzeit, einen schnellen Überblick über Prüfungsvorgehen und den aktuellen Stand zu gewinnen.
- (18) In die Arbeitsunterlagen sind Belege zu Planung und Konzeption, zu den Prüfungshandlungen und den Prüfungsfeststellungen sowie daraus entwickelten Maßnahmen und deren Umsetzung aufzunehmen.
- (19) Sie sind mindestens über die haushaltsrechtlichen Archivierungsfristen hinweg aufzubewahren. Es wird empfohlen, sie auch darüber hinaus solange aufzubewahren, wie sie für Folgeprüfungen, Projekte oder aus anderen Gründen hilfreich sein können. Datenschutzrechtliche Vorgaben sind zu beachten.

### 4. **Empfehlungen**

- (20) Der Einsatz von Prüfsoftware für alle Aufgaben ist wirtschaftlich und unterstützt die revisionssichere Dokumentation und Archivierung.  
Er wird daher für notwendig erachtet und empfohlen.
- (21) Auch der Einsatz von Fach- sowie Analysesoftware ist wirtschaftlich und erhöht die Effizienz der Prüfung. Er wird daher ebenfalls empfohlen. Als Fachsoftware z.B. zur Darstellung und Analyse von Prozessen kann und sollte in der Verwaltung bereits eingesetzte Software mitgenutzt werden.

## **IDR Prüfungsleitlinie L 114**

### **"Die Prozessprüfung in der Rechnungsprüfung"**

#### **1. Vorbemerkungen**

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüferinnen und Prüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit ihre Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung integriert durchführen.
- (2) Die Leitlinie beschreibt die Prozessprüfung in der Rechnungsprüfung.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunalspezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.

#### **2. Prozesse, Analyse und Kategorien**

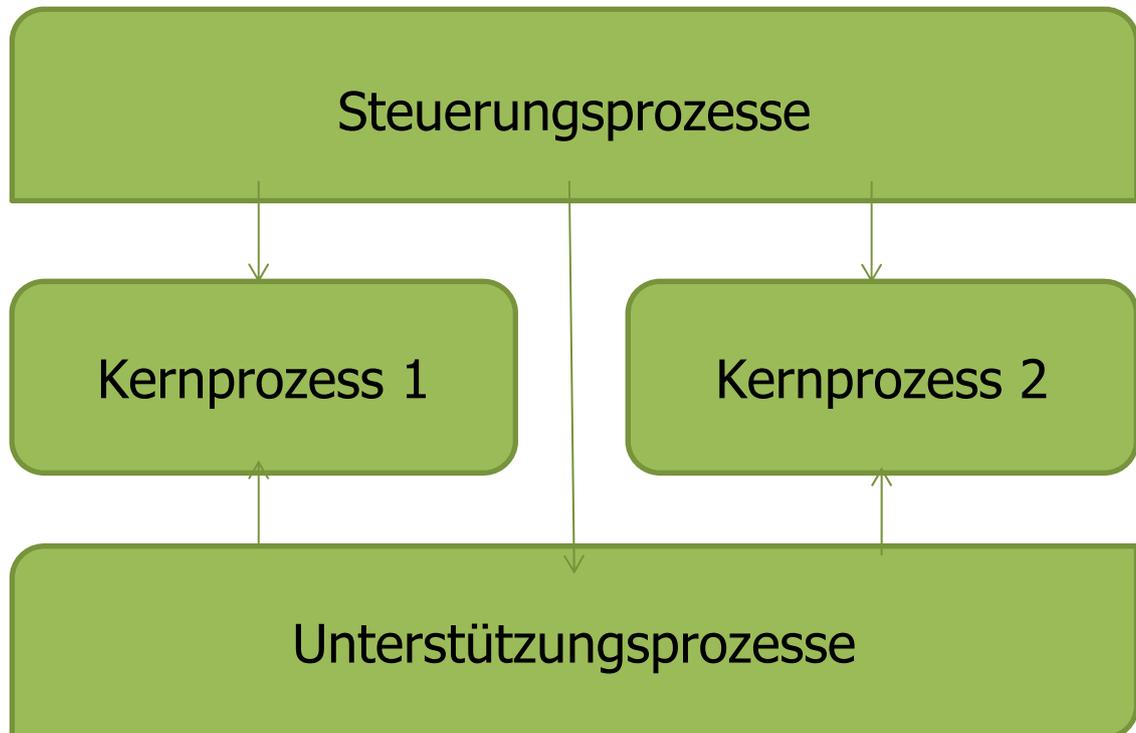
- (4) Die begrenzten Ressourcen der Rechnungsprüfung wie der gesamten Verwaltung erlauben keine Vollprüfung der Kommune. Die Rechnungsprüfung muss daher bei ihrer Arbeitsplanung bewusste Auswahlentscheidungen treffen.
- (5) Ausgangspunkt für die Prüfung der Verwaltung auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ist zwingend eine Geschäftsprozessanalyse. Mit ihrer Hilfe können Optimierungspotentiale aufgezeigt werden.
- (6) Aufgrund der Ergebnisse der IKS-Prüfung und der Geschäftsprozessanalyse entscheiden Teamleitung und Prüfer über die Art und den notwendigen Umfang aussagebezogener Prüfungshandlungen.
- (7) Unter einem Geschäftsprozess wird die Abfolge zusammenhängender Aktivitäten zur Leistungserstellung verstanden, der sich auf die Verwaltung und ihre Ziele und ihrer daraus abzuleitenden Produkte/Dienstleistungen beziehen. Ein Prozess hat einen definierten Anfang (Auslöser, Input) und ein definiertes Ende (Ergebnis, Output).
- (8) Die unterschiedlichen Prozesse der Verwaltung lassen sich grob klassifizieren in Leitungs-/Steuerungsprozesse, Leistungserstellungs-/ Kernprozesse sowie Stütz-/Unterstützungsprozesse.<sup>26</sup> Im Mittelpunkt der Prozessprüfung durch die Rechnungs-

---

<sup>26</sup> Die KGSt unterscheidet drei Prozessklassen: Steuerungs-, Leistungserstellungs- und Stützprozesse, s. KGSt-Bericht 3/2011, S. 16 und detaillierter KGSt-Bericht 5/2018, S. 10

prüfung stehen zumeist die Kernprozesse, häufiger jedoch auch die Führungsprozesse.

- (9) Die Zusammenhänge soll folgendes Schaubild skizzieren:



*Abb. 1: Prozesskategorien und Zusammenhänge<sup>27</sup>*

- (10) Am Anfang der Prozessanalyse steht die Prozessaufnahme. Ausgangsvoraussetzung dafür ist die Datenerhebung. Sie erfolgt zumeist in Form
- der Dokumentanalyse,
  - des Interviews, ggf. in Form eines Workshops
  - oder des Laufzettelverfahrens.

Weitere Möglichkeiten wie Multimomentaufnahme, Selbstaufzeichnung u.a. finden in der Rechnungsprüfung anders als in der Verwaltungsorganisation eher selten Anwendung.

### 3. Prozesslandkarte

- (11) Zu Beginn der Datenerhebung verschaffen sich die Prüfer durch Interview und Dokumentenanalyse einen Gesamtüberblick über die Prozesse im zu prüfenden Aufgaben/Produktbereich. Diesen Gesamtüberblick halten sie in einer Skizze fest, die in die Prozessklassen der Leitungs-, Kern<sup>28</sup>- und Unterstützungsprozesse eingeteilt wird:

<sup>27</sup> Vgl. Illerhues, LWL-RPA, Einführung in die prozessorientierte Rechnungsprüfung, S. 8

<sup>28</sup> Die KGSt nennt diese Prozessklasse „Leistungserstellungsprozesse“, unter denen „Schlüsselprozesse“ mit strategischer Bedeutung für die Organisation identifiziert werden, s. KGSt-Bericht 3/2011, S. 16 ff

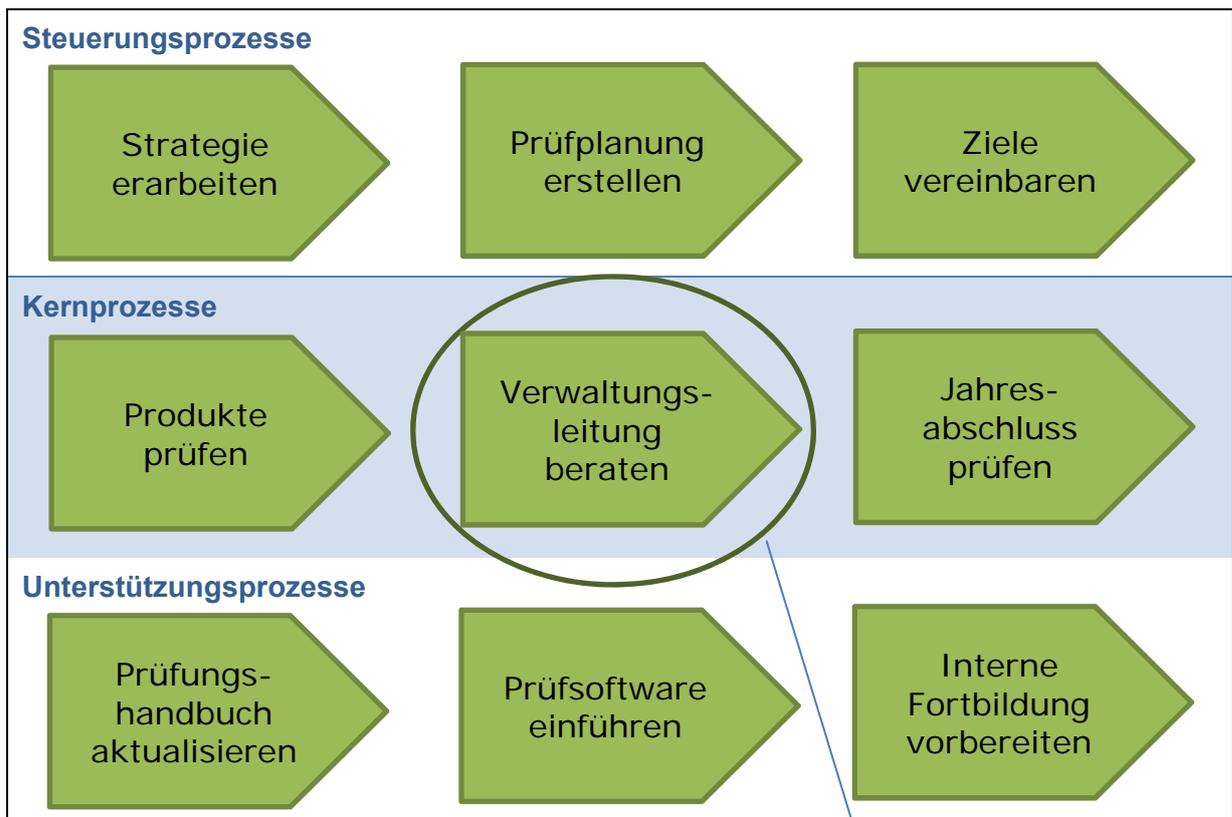


Abb. 2: Prozesslandkarte<sup>29</sup>

Prozess ausgrenzen

(12) Zweck dieser Prozesslandkarte ist es, einen Gesamtüberblick insb. über die wesentlichen Prozesse zu erhalten, Ziel ist hierbei nicht die Vollständigkeit der Auflistung aller Prozesse des Produktbereichs.<sup>30</sup>

(13) Dabei wird aus diesem Gesamtüberblick nun derjenige Prozess ausgegrenzt, der anschließend beschrieben, analysiert und optimiert werden soll.

#### 4. Prozessbeschreibung

(14) Die durch Dokumentenanalyse, Interview und oder Analyseworkshop aufgenommenen Daten des Prozessablaufs, werden in geeigneter Form dokumentiert. Die Dokumentation sollte in Tabellenform und als Fluss- bzw. Ablaufdiagramm erfolgen.

(15) Je nach Ziel der Erfassung ist über den Detaillierungsgrad zu entscheiden. Die Rechnungsprüfung entscheidet sich dabei in der Regel für einen mittleren Detaillierungs-

<sup>29</sup> Vgl. Wilhelm, Prozessorganisation, 2007, S. 37

<sup>30</sup> Der KGSt-Prozesskatalog gibt einen Überblick über die kommunalen Prozesse, der bei der Erstellung der Prozesslandkarte hilft. Er ist lizenzfrei verfügbar unter:

<https://www.kgst.de/doc/20180430A0003>

Leitlinien des IDR und der Revision

grad, in dem bereits Ansatzpunkte zur Optimierung erkennbar werden, in dem jedoch die letzte Detailtiefe in der Regel nachfolgenden Organisationsuntersuchungen und -maßnahmen überlassen bleibt. Eine Detailierungstiefe zu einer Personalbemessung wird dabei nur im besonderen Fall erforderlich sein.

(16) Bei der Dokumentation wird der Prozess zunächst in Teilprozessphasen/Teilprozessschritte unterteilt. Die tabellarische Dokumentation enthält eine Tabellenzeile je Teilprozessschritt und hält in Spalten z.B. folgende Informationen fest:

- Lfd. Nr.
- Prozessphase/Ablauf
- Start des Prozessteilschrittes (Input)
- Beschreibung der Tätigkeit
- Ende des Prozessteilschrittes (Output)
- Verantwortliche
- Hilfsmittel

| Nr. | Ablauf/Phase | Input | Beschreibung | Output | Verantwortlich | Hilfsmittel |
|-----|--------------|-------|--------------|--------|----------------|-------------|
| 1   |              |       |              |        |                |             |
| 2   |              |       |              |        |                |             |

*Abb. 3: Tabellarische Prozessdokumentation<sup>31</sup>*

(17) Als wichtige Informationen wird so festgehalten:

- Welche Aufgaben/Tätigkeiten sind in welchen Schritten zu erledigen?
- Wer ist für was zuständig/verantwortlich?
- Welche Ressourcen und Hilfsmittel werden benötigt?
- 

## 5. Ablaufdiagramm

(18) Ein Fluss-/Ablaufdiagramm ergänzt diese tabellarische Erfassung und macht sie anschaulich und so schnell nachvollziehbar.

(19) Es soll in einer geeigneten „Modellierungssprache“, Notation, abgefasst werden, d.h. sich an einem Standard für Ablaufdiagramme orientieren, i.d.R. DIN 66001. Als geeignete Modellierungssprache, Notation, hat sich inzwischen BPMN 2.0 herausentwickelt, die Notation verschiedener Softwareprodukte ist.

(20) Wesentliche Elemente sind dabei

<sup>31</sup> Vgl. Illerhues, LWL-RPA, Einführung in die prozessorientierte Rechnungsprüfung, S. 11

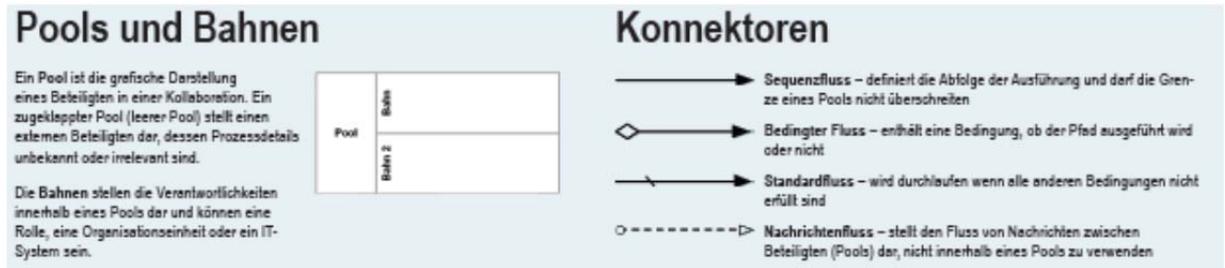


Abb. 4: Auszug 1 aus der Notation nach dem BPMN-Modell 2.0<sup>32</sup>

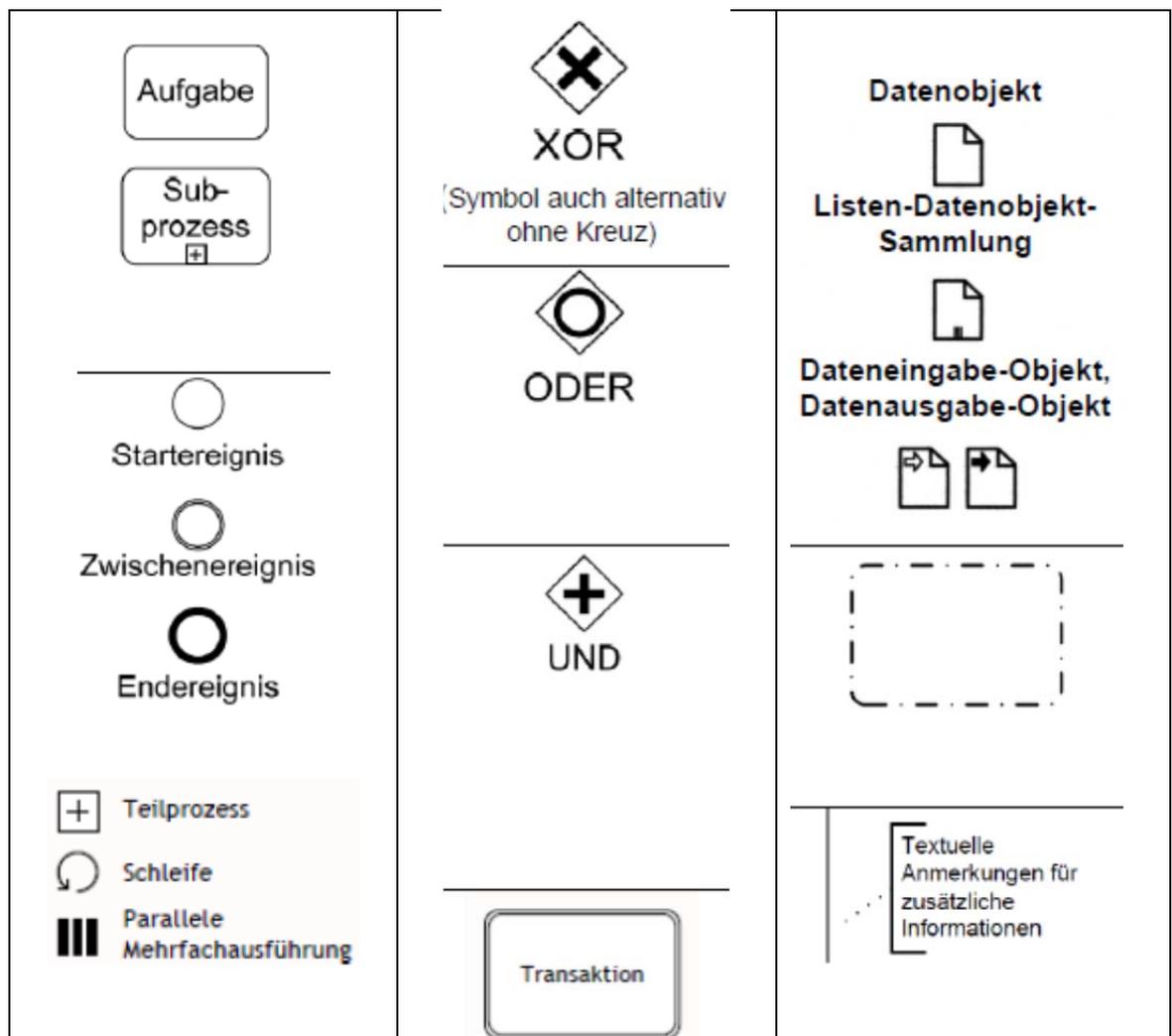


Abb. 5: Auszug 2 aus der Notation nach dem BPMN-Modell 2.0<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Siehe: BPMN 2.0 – Business Process Modell and Notation mit Adonis, BOC Group, [https://at.boc-group.com/fileadmin/user\\_upload/pool/Download/Poster/DE/BPMN\\_20\\_Poster\\_-\\_BOC\\_DE.pdf](https://at.boc-group.com/fileadmin/user_upload/pool/Download/Poster/DE/BPMN_20_Poster_-_BOC_DE.pdf)

<sup>33</sup> Siehe Geschäftsprozessmanagement und BPMN, J. Kirchner Agon Solutions, <https://www.agon-solutions.de/documents/55825/59865/WP-BPMN-Agon-Solutions.pdf/7a2258fc-1b03-4525-8ba0-c8cddb4ec348>

## **6. Softwareunterstützung**

- (21) Die Rechnungsprüfung sollte eine Prozesssoftware zur Aufnahme von Prozessen und deren Analyse einsetzen, die auch in ihrer übrigen Verwaltung zum Einsatz kommt. Nicht selten wird sie in der Anwendung der Software eine Vorbildposition einnehmen. Die zentrale Erfassung von Prozessen, die die Rechnungsprüfung aufgenommen hat, soll dabei zu einer mehrfachen Verwendung dieser Arbeitsergebnisse in der Verwaltung führen.
- (22) Steht eine Modellierungssoftware nicht zur Verfügung, kann die grafische Prozessdarstellung auch mit den im Word verfügbaren Symbolen für Flussdiagramme erfolgen (siehe Word>Einfügen>Formen>Flussdiagramm).

## **7. Prozessanalyse und-optimierung**

- (23) Nach der IST-Aufnahme eines Prozesse schließt sich die Analyse mit dem Ziel der Optimierung desselben an. Dies soll nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit der geprüften Stelle erfolgen. Jeder Prozessschritt wird nun daraufhin untersucht, ob und wie weit er einen Nutzen zum Prozessergebnis erzielt. Verbesserungspotentiale sind häufig unter folgenden Aspekten zu finden:
- (24) Sachaspekte
- a. Fehlende Informationen
  - b. Mangelnde Kenntnisse, Kompetenz, Fähigkeiten
  - c. Mangelnde Qualität, Vielzahl von Fehlern
  - d. Fehlende Ausstattung, unzureichender Technikeinsatz
- (25) Prozessaspekte
- a. Doppelarbeiten
  - b. Komplexe Abläufe, unklare Arbeitsorganisation
  - c. Wartezeiten, Liegezeiten
- (26) Leitungsaspekte
- a. Unklare Ziele, wechselnde Prioritäten
  - b. Unklare Aufgaben, unklare Rollen
  - c. Mangel an Identifikation
  - d. Mangelnde Orientierung an der Zielgruppe, am Kunden
  - e. Probleme in der Zusammenarbeit

## IDR Prüfungsleitlinie L 120

### "Methoden und Kommunikation in der Rechnungsprüfung"

#### 1. Vorbemerkungen

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüferinnen und Prüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit ihre Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung integriert durchführen.
- (2) Die Leitlinie behandelt Methoden und Kommunikation in der Rechnungsprüfung.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunalspezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.

#### 2. Methoden der Rechnungsprüfung

- (4) Die chancen-, risiko- und nutzenorientierte Planung ist Ausgangspunkt der Rechnungsprüfung. Sie wird in der IDR-Leitlinie 112 behandelt.
- (5) Die Prüfungsdurchführung erfolgt in den drei grundsätzlichen Phasen, unterteilt in die folgenden Schritte:

Vorbereitungs-  
phase

Durchführungs-  
phase

Berichts-/Maß-  
nahmenphase

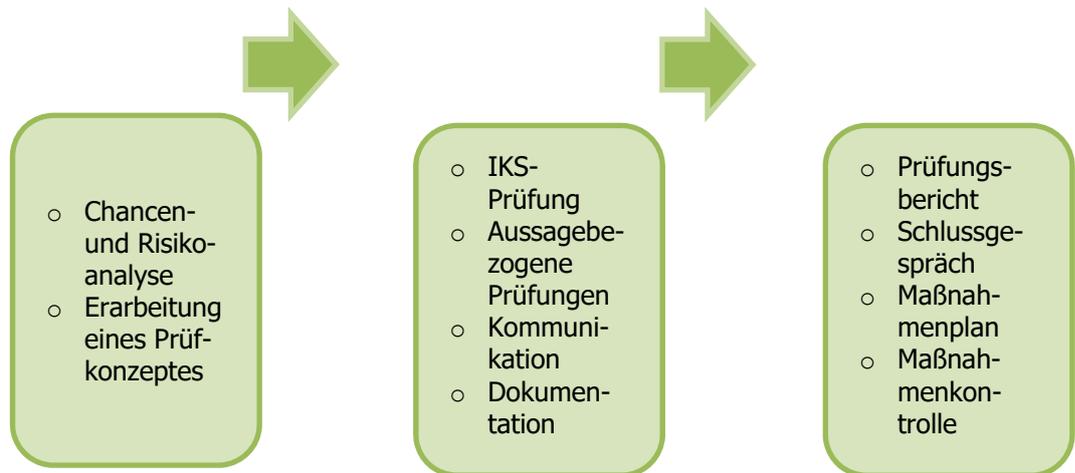


Abb. 1: Drei Phasen der Prüfungsdurchführung<sup>34</sup>

Darüber informiert die IDR-Leitlinie 110.

- (6) Grundlegende Prüfungsmethoden und -handlungen, soweit sie nicht in anderen IDR-Leitlinien behandelt werden, sowie die Grundsätze der Kommunikation in der Rechnungsprüfung sollen in dieser Leitlinie vorgestellt werden.
- (7) Prüfungsmethoden können unterschieden werden nach:

|                  |                                       |  |
|------------------|---------------------------------------|--|
| Prüfungsform     | formell                               | Einhaltung von Anweisungen u. Regeln sowie Funktionsfähigkeit des IKS  |
|                  | materiell                             | Inhalt, Wertigkeit und Umfeld des Prüfungsobjekts  |
| Prüfungsumfang   | stichprobenweise (Stichprobenprüfung) | Untersuchung ausgewählter Vorgänge bzw. Geschäftsvorfälle (Zufalls- oder gezielte Stichprobenauswahl)  |
|                  | lückenlos (Vollprüfung)               | Nur in Ausnahmefällen sinnvoll, z.B. bei Unterschlagungen  |
|                  | direkt                                | Prüfungshandlungen befassen sich mit Einzelfällen. Hohe Beweiskraft, aber begrenzter Einblick in das Prüffeld  |
|                  | indirekt                              | Abgeleitete Prüfungshandlungen, die sich auf Vergleiche, Plausibilitätsüberlegungen, Kennzahlen, Beurteilungen, logische Zusammenhänge etc. beziehen |
| Prüfungsrichtung | progressiv                            | Ausgehend vom Beleg über einzelne Verarbeitungsphasen bis zum Bescheid oder bis zur Ergebnisrechnung.  |
|                  | retrograd                             | Ausgehend vom Bescheid oder von der Ergebnisrechnung zurück zum Beleg.   |

Abb. 2: Übersicht Prüfungsmethoden<sup>35</sup>

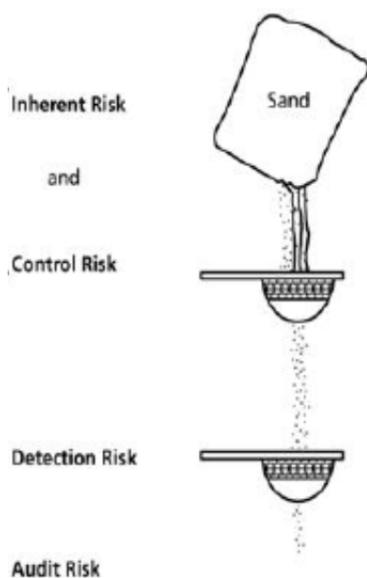
<sup>34</sup> Vgl. INTOSAI, ISSAI 100 - Allgemeine Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle, S. 11, abgerufen am 01.02.2018 von <http://www.issai.org/de/site-issai/issai-framework/3-wesentliche-pruefungsgrundsätze.htm>

<sup>35</sup> Vgl. IIR, Revisionshandbuch, S. 44 ff; Schroff, Aufgabenwandel, S. 156 f.; Amling/Bantleon, Handbuch der Internen Revision, S. 852

- (8) Prüfungen sind so zu planen und durchzuführen, dass die Prüfungsziele erreicht und die Prüfungsaussagen mit hinreichender Sicherheit getroffen werden können.
- (9) Im Rahmen der Konzeption einer Prüfung sind die Prüfungsziele zu beschreiben. Aus den Prüfungszielen werden die geeigneten Prüfungsmethoden und aus ihnen die geeigneten Handlungen und der notwendige Umfang abgeleitet.

*Chancen- und Risikoorientierung*

- (10) Prüfungen erfolgen chancen-, risiko- und nutzenorientiert. Dies gilt regelmäßig für alle Prüfthemen der Rechnungsprüfung. Nicht nur in Jahres- oder Gesamtabschlussprüfungen kommt der risikoorientierte Prüfungsansatz zur Anwendung.
- (11) Zu beachten sind dabei:



**Inhärentes Risiko:**

Die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten wesentlicher Fehler ohne Kontrolle

**Kontrollrisiko:**

Die Wahrscheinlichkeit, dass wesentliche Fehler nicht durch das interne Kontrollsystem verhindert werden.

**Entdeckungsrisiko:**

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Prüfung (noch enthaltene) wesentliche Fehler nicht aufdeckt.

*Abb. 3: Modell der risikoorientierte Prüfung, Quelle: unbekannt<sup>36</sup>*

- (12) Unterschieden werden

- (IKS-) Systemprüfungen
  - Aufbauprüfung
  - Funktionsprüfung
- aussagebezogene Prüfungshandlungen
  - analytische Prüfungshandlungen
  - Einzelfallprüfung

<sup>36</sup> Vgl. EU-Kommission, 2017, Guidance on sampling methods for audit authorities, S. 11

- (13) Die Erkenntnisse der Systemprüfung beeinflussen maßgeblich Umfang und Art der aussagebezogenen Prüfungshandlungen.
- (14) Die IDR-Leitlinien 111 erläutert die IKS-Prüfung als Systemprüfung. Sie bündelt mehrere Prüfungshandlungen.
- (15) Die Systemprüfung als umfassende Prozessprüfung erläutert die IDR-Leitlinie 114.
- (16) Als aussagebezogenen Prüfungshandlungen kommen insb. in Betracht<sup>37</sup>:
- analytische Verfahren
  - Beobachtung
  - Inaugenscheinnahme
  - Befragung
  - Externe Bestätigung
  - Nachvollzug
  - Nachberechnung
- (17) Analytische Verfahren können bei der Risikoanalyse und zur Gewinnung von ersten Prüfungsnachweisen angewandt werden. Diese können entweder durch Datenvergleich, Untersuchung von Abweichungen oder Auffälligkeiten gegenüber früheren Daten oder Erfahrungswerten eingeholt werden. Eine Analyse von Massendaten sollte mithilfe von Analysesoftware erfolgen. Analytische Verfahren sollten i.d.R. nicht ausschließlich angewandt, sondern zumeist um Einzelfallprüfungen ergänzt werden.
- (18) Gegenstand von Beobachtungen ist die Umsetzung eines Ablaufs bzw. Verfahrens durch Dritte. Durch Beobachtung werden Prüfungsnachweise zu Abläufen oder Verfahren geliefert. Dabei ist zu beachten, dass die Erkenntnisse nur punktuell gelten und die Beobachtung selbst das ganze Geschehen beeinflussen kann.
- (19) Bei der Inaugenscheinnahme geht es um die Einsichtnahme in Bücher, Aufzeichnungen und sonstige Akten in Papier- oder Dateiform bzw. durch physische Inaugenscheinnahme. Es ist dabei die Zuverlässigkeit der gesichteten Unterlagen zu beurteilen, wobei stets zu beachten ist, dass es sich dabei um Fälschungen handeln könnte

---

<sup>37</sup> Vgl. INTOSAI, ISSAI 4000, Nr. 160 ff

- (20) Im Rahmen von Befragungen werden Auskünfte von der geprüften und ggf. sonstigen Stellen eingeholt.
- (21) Eine externe Bestätigung ist ein Prüfungsnachweis in Form einer schriftlichen Antwort eines Dritten oder in Form eines Testates.
- (22) Beim Nachvollzug werden die von der geprüften Stelle im Zuge ihrer internen Kontrolle angewandten Verfahren nochmals durchgeführt. Der Nachvollzug kann manuell oder IT-gestützt erfolgen. Bei komplexen Fachfragen kann externer Sachverstand hinzugezogen werden.
- (23) Die Nachberechnung besteht in der Überprüfung der rechnerischen Richtigkeit von Dokumenten oder Aufzeichnungen.
- (24) Zur Prüfung von Einzelvorgängen bedarf es einer Stichprobenauswahl, sofern eine Vollprüfung nicht möglich oder unwirtschaftlich ist. Dabei können unterschiedliche Auswahlmethoden zur Anwendung kommen:

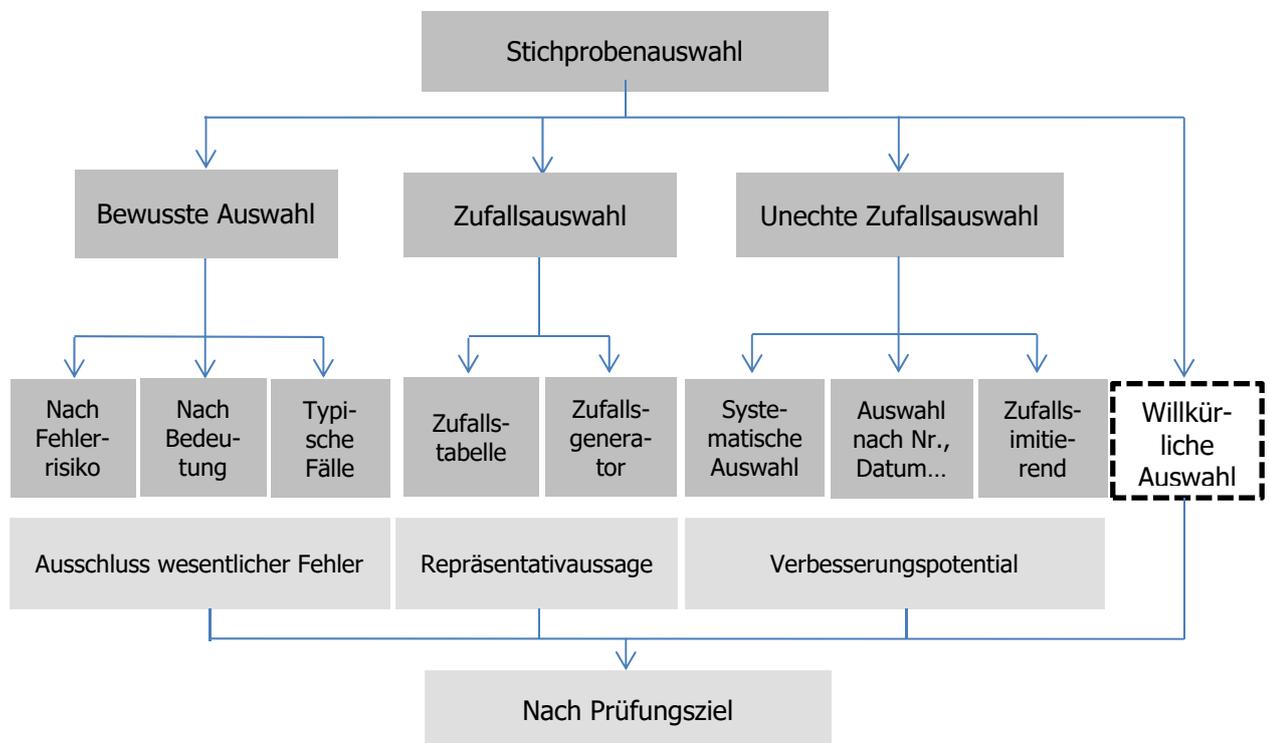


Abb. 4: Übersicht Stichproben-Auswahlverfahren in der Rechnungsprüfung<sup>38</sup>

<sup>38</sup> vgl. Martin Richter, Grundlagen der Prüfung – Basiskurs 1; vgl. auch IDW PS 310, S. 22; Grafische Darstellung: Stefan Kaczynski

- (25) Die Wahl der Auswahlmethode richtet sich insb. nach dem Prüfungsziel.
- (26) Eine Stichprobe der Rechnungsprüfung soll nur im Ausnahmefall nach willkürlicher Zufallsauswahl erfolgen.
- (27) Ist das Ziel, wesentliche Fehler aufzudecken, so kommen Verfahren der bewussten Auswahl in Betracht: Auswahl nach dem Fehlerrisiko, nach relativer oder absoluter Bedeutung sowie Auswahl typischer Fälle.
- (28) Ist das Ziel, eine repräsentative Aussage über den Prüfbereich treffen zu können, so kann eine reine Zufallsauswahl mit Hilfe einer Zufallsgenerator-Software oder mit Hilfe einer Zufallstabelle getroffen werden.
- (29) Mit dem Ziel Verbesserungspotential aufzuzeigen erfolgen eine systematische Auswahl – z.B. jedes zehnte Element, eine Auswahl nach Schlussziffer, Datum, Anfangsbuchstaben, etc. - oder eine zufallsimitierende Auswahl – nach dem Geratewohl, also ohne strukturiertes Verfahren jedoch unter Vermeidung jeder bewussten Verzerrung oder Vorhersehbarkeit.
- (30) Es ist empfehlenswert, der Stichprobenauswahl eine Datenanalyse vorzuschalten, aufgrund derer auffällige Einzelfälle bewusst ausgewählt werden.
- (31) Welchen Grad der Prüfungssicherheit die Prüfer benötigen, wirkt sich auf den Umfang der Stichprobe aus: Je sicherer die Aussage sein soll oder je weniger eine falsche Angabe tolerierbar ist, umso größer muss die Stichproben sein.
- (32) Ebenso wirkt es sich aus, wie hoch sie die Fehlerrisiken einschätzen: Je mehr Fehler sie in der Grundgesamtheit aller Fälle erwarten, umso größer muss die Stichprobe ausfallen.
- (33) Abschließend bleibt die Aussagekraft der Ergebnisse der Stichprobe nach professionellem Ermessen zu beurteilen.
- (34) Die Ergebnisse der Stichprobe sollten jedoch nicht für sich allein stehen. I.d.R. sollte jeder Einzelfall-Stichprobe eine Systemprüfung vorausgegangen sein.

### 3. Kommunikation in der Rechnungsprüfung

- (35) Wesentlicher Bestandteil der täglichen Arbeit in der Rechnungsprüfung ist die laufende Kommunikation, in mündlicher wie in schriftlicher Form.
- (36) Sie ist bewusst eingesetzte Methode und ihr Erfolgsfaktor zugleich.

#### *Selbstverständnis*

- (37) Rechnungsprüfer verstehen sich als Prüfer sowie als Berater.
- (38) Sie nehmen ihre Kolleginnen und Kollegen in den zu prüfenden Aufgabenfeldern ernst und behandeln sie wertschätzend und respektvoll. Sie achten darauf, dass diese ihr Gesicht wahren können.
- (39) Sie geben den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Vorgesetzten in den zu prüfenden Aufgabenfeldern kein Gefühl von Unterordnung.
- (40) Sie beziehen deren Kenntnisse und Erfahrungen in die eigene Arbeit mit ein.
- (41) Dazu führen sie laufend Gespräche mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Vorgesetzten in den zu prüfenden Aufgabenfeldern.
- (42) So wollen sie eine Abwehrhaltung der Berichtadressaten vermeiden, damit sie sie so weitgehend wie möglich für Veränderungen gewinnen können.

#### *Kommunikationsebenen*

- (43) Jedes Verhalten hat einen Mitteilungscharakter. „Man kann nicht nicht kommunizieren!“<sup>39</sup>.
- (44) „4 Ohren“<sup>40</sup> hören mit,

---

<sup>39</sup> Paul Watzlawick, Menschliche Kommunikation, 1969

<sup>40</sup> Schulz von Thun, Miteinander reden 1 - Störungen und Klärungen, 1981

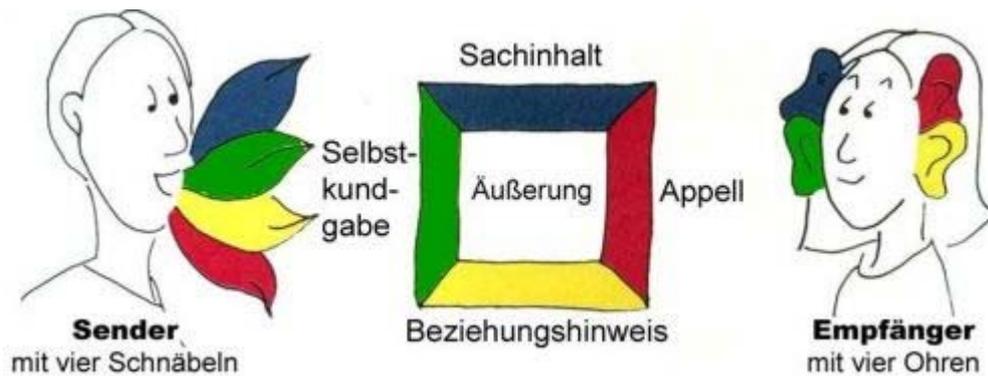


Abb. 5: "Vier-Ohren-Modell" oder "Nachrichtenquadrat", Quelle: schulz-von-thun.de

- das
- Selbstoffenbarungsohr (*Was ist das für einer? Was ist mit ihm?*)
  - Sachohr (*Was ist der Sachverhalt? Ist noch etwas zu bedenken?*)
  - Beziehungsohr (*Wie spricht der mit mir? Wie geht er mit mir um?*)
  - Appellohr (*Was soll ich jetzt (nicht) machen, denken oder fühlen?*)

#### Vorbereitung und Gesprächsführung

- (45) Gespräche sollen gezielt vorbereitet werden, insb. Auftakt-, Beratungs-, Feedback- und Schlussgespräche. Hilfreich ist eine Vorbereitung im Prüfungsteam.
- (46) Grundsätze erfolgreicher Kommunikation müssen geschult, angewandt und ihre Anwendung eingeübt. Schulungen müssen in regelmäßigen Abständen wiederholt und so das Wissen aufgefrischt werden.
- (47) Kommunikationsstrategie und Formulierungen sind bewusst zu wählen.
- (48) Wichtige Grundsätze sind
- sich innerlich auf die/den Empfänger/in bzw. Sender/in einstellen
  - Gesprächsablauf strukturieren
  - Informationsmenge dosieren
  - einfache und treffsichere Wortwahl
  - kurze Sätze, logischer Aufbau
  - Sender/in aussprechen lassen
  - aktiv zuhören
  - Ergebnis abschließend eindeutig festhalten
- (49) Zu erfolgreichem Kommunikationsverhalten gehört
- sich selbst vorstellen
  - Gesprächspartner beim Namen ansprechen
  - Vorschläge in Frageform kleiden
  - Positives persönlich ausdrücken
  - Negatives unpersönlich ausdrücken
  - Reizwörter (z.B. „Verstoß“), Killerphrasen und Fachchinesisch vermeiden
  - Polemik überhören
  - keine Fragenketten bilden
  - Körpersprache mit der eigenen Botschaft in Übereinstimmung bringen

(50) Verboten sind

- Negativformulierungen (z.B. nein, nicht, nie, kein)
- Weichmacher (z.B. vielleicht, eventuell, eigentlich, unter Umständen)
- Widerspruchswecker (z.B. aber, trotzdem)
- Konjunktive
- das Wort „müssen“

*Konflikte*

(51) Konflikte sind nicht zu provozieren. Konfliktsignale dagegen sind zu erkennen.

(52) Sollte ein Konflikt entstehen, ist eine konstruktive Konfliktlösung anzustreben. Ggf. wird dazu ein Gespräch zunächst bewusst noch einmal unterbrochen.

*Kommunikation in Schriftform*

(53) Das zur mündlichen Kommunikation Genannte gilt auch für die Schriftform.

(54) Was in einem schriftlichen Bericht festgehalten wird, wird immer vorab im Gespräch ausgetauscht. Überraschungen im Bericht sind auszuschließen.

## **IDR Prüfungsleitlinie L 200**

### **"Leitlinien zur Durchführung von kommunalen Jahresabschlussprüfungen"**

#### **1. Vorbemerkungen**

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit kommunale Abschlussprüfungen durchführen und verdeutlicht zugleich Inhalt und Abgrenzung der Aufgaben der kommunalen Abschlussprüfung.
- (2) Die Leitlinie behandelt die Grundsätze zur Durchführung von kommunalen Abschlussprüfungen. Darüber hinaus enthält sie Ausführungen über generelle Prüfungshandlungen ohne jedoch eine Aufzählung aller vorzunehmenden Prüfungshandlungen zu geben.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunalspezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.
- (4) Die Leitlinie berücksichtigt auch den Pflichten- und Verhaltenskodex sowie die Richtlinien für die Finanzkontrolle der Vereinigung der Obersten Rechnungskontrollbehörden (engl. International Organization of Supreme Audit Institutions-INTOSAI).
- (5) Die Anforderungen an die Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse bewegen sich insgesamt in einem Umfeld, dass auch durch die Existenz weiterer Berufsverbände bzw. die Veröffentlichung von Verlautbarungen zur Durchführung von Audits und Prüfungen durch diese Berufsverbände geprägt wird. In diesem Zusammenhang sind beispielhaft zu erwähnen: Die Revisionstandards des Deutschen Instituts für Interne Revision (DIIR), die Prüfungsstandards des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW), die International Standards on Auditing des International Federation of Accountants (IFAC) bzw. des International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Die vorliegende Prüfungsleitlinie berücksichtigt u. a. wesentliche Aussagen der folgenden Verlautbarungen: ISA 210, 320, 500, 505, 620, 402 und IDW PS 220, 250, 300, 302, 322 und 331.

## 2. Grundlagen

### 2.1. Funktion des kommunalen Jahresabschlusses

- (6) Der kommunale Jahresabschluss stellt in Verbindung mit dem Beteiligungsbericht, dem Haushaltsplan und ggf. Berichten über weitere Prüfungen des Rechnungsprüfungsamtes oder anderer Prüfungsinstanzen ein zentrales Informationselement für die Steuerung und Kontrolle der Verwaltungsführung durch den Rat bzw. die interessierte Öffentlichkeit dar.
- (7) Die zentrale Bedeutung des kommunalen Jahresabschlusses liegt damit in der Informationsfunktion; d. h. inwieweit der durch die Kommune vorgelegte Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune vermittelt. Hinzu treten ergänzend Informationen zur Ordnungsmäßigkeit und als deren Bestandteil zur Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung. Der Jahresabschluss ist damit eine wesentliche Grundlage für die öffentliche Finanzkontrolle sowie die Prüfung der Verwaltungsführung.

### 1.2 Ziele und Umfang der kommunalen Abschlussprüfung

- (8) Die kommunale Jahresabschlussprüfung unterscheidet sich betreffend Inhalt und Umfang von der bisher geübten Prüfung der kommunalen Jahresrechnung. Schwerpunkt der Prüfung der kommunalen Jahresrechnung war vornehmlich die Prüfung des ordnungsmäßigen Vollzugs des Haushaltsplans; Fragen der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns waren weniger Gegenstand der Prüfung der kommunalen Jahresrechnung als vielmehr Inhalt weiterer, in der Regel unter- oder mehrjährig durchgeführter Prüfungen, wie z. B. Vergabe-, Personal-, Bau- und Investitions-, Kassen-/Bankprüfungen etc., durch die Rechnungsprüfungsämter oder anderen Prüfungseinrichtungen.
- (9) Neben der Beurteilung der Aussagekraft bzw. Richtigkeit und Angemessenheit der Darstellung der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune sowie der Beurteilung inwieweit der Lage- und Rechenschaftsbericht in Einklang mit dem Jahresabschluss steht, soll die kommunale Jahresabschlussprüfung auch Aussagen zur Einhaltung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen sowie ergänzenden Bestimmungen der Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen liefern.
- (10) Damit umfasst die kommunale Jahresabschlussprüfung neben der Prüfung der Buchführung und des Jahresabschlusses, bestehend aus Bilanz, Ergebnis- und Finanz-

rechnung, Teilergebnis- und Teilfinanzrechnung und Anhang sowie Lage- und Rechenschaftsbericht, auch die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns; anders ausgedrückt: der Umfang der kommunalen Jahresabschlussprüfung ist auf die Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft ausgerichtet.

- (11) Hinweise zu Inhalt und Umfang der Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft sind dem Prüfungsleitlinie (Entwurf) IDR E-PS 720 „Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft“ zu entnehmen.
- (12) Die kommunale Jahresabschlussprüfung ist damit grds. geeignet, die bisher eigenständigen Prüfungen (wie Vergabeprüfungen, Bau- und Investitionsprüfungen, Gebühren- und Beitragsprüfungen, Personal- und Organisationsprüfungen, u. a.) der Rechnungsprüfungsämter inhaltlich aufzugreifen und organisatorisch-inhaltlich in den Prüfungs- bzw. Berichterstattungsprozess zu integrieren (siehe dazu auch Tz. 104 ff.).

### **1.3 Aufgaben des kommunalen Rechnungsprüfers**

- (13) Der kommunale Rechnungsprüfer hat unter Beachtung der Grundsätze der Wesentlichkeit und Wirtschaftlichkeit sich ein Urteil darüber zu bilden, ob die Buchführung, der Jahresabschluss (bestehend aus Bilanz, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung, Teilergebnisrechnung, Teilfinanzrechnung und Anhang) und der Lage- bzw. Rechenschaftsbericht der Kommune den geltenden gesetzlichen Vorschriften einschließlich der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und die ergänzenden Bestimmungen der Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen entsprechen.
- (14) Zum Prüfungsauftrag gehört auch die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, die Prüfung der Verträge, die Prüfung von Vergaben und Gebührenkalkulationen sowie Zuwendungen etc.
- (15) Die Aufdeckung und Aufklärung strafrechtlicher Tatbestände (z.B. Untreuehandlungen, Unterschlagungen) und außerhalb der Rechnungslegung begangener Ordnungswidrigkeiten ist nicht die Aufgabe des kommunalen Rechnungsprüfers, da die Abschlussprüfung ihrem Wesen nach nicht darauf ausgerichtet ist.
- (16) Die in den jeweiligen Landesgesetzen enthaltenen Regelungen zur Prüfung des kommunalen Jahresabschlusses und Lage- und Rechenschaftsberichts legen den grundsätzlichen Ansatz der Prüfung dar, enthalten jedoch regelmäßig keine weiteren Bestimmungen über die Durchführung der Prüfung. Somit liegt es im pflichtgemäßen

Ermessen des kommunalen Rechnungsprüfers, Art und Umfang der Prüfungsdurchführung zu bestimmen.

- (17) Aufgrund der teilweisen inhaltlichen Übereinstimmung von landesgesetzlichen Regelungen zu Umfang und Inhalt der kommunalen Jahresabschlussprüfung mit den Regelungen des Handelsgesetzbuches (HGB), insbesondere den §§ 316 ff. HGB, können in Einzelfällen aus den Regelungen des HGB bzw. hierzu erlassenen Kommentierungen Anregungen für einzelne Aspekte bei der Durchführung von kommunalen Jahresabschlussprüfungen gewonnen werden.
- (18) Die teilweise wörtliche Anlehnung in gesetzlichen Bestimmungen zur kommunalen Jahresabschlussprüfung an Begrifflichkeiten des HGB lässt jedoch eine direkte Übertragung von Sachverhalten, Interpretationen oder Verfahrensweisen auf die kommunale Rechnungslegungs- und v. a. Prüfungspraxis nicht zu. In jedem Einzelfall ist zu prüfen, inwieweit vor dem Hintergrund der Aufgaben und Funktionen des kommunalen Jahresabschlusses bzw. der Inhalte der kommunalen Jahresabschlussprüfung nicht eine spezifische kommunale Sichtweise oder Auslegungspraxis für geboten erscheint.
- (19) Für sämtliche Prüfungsaussagen, die im Prüfungsbericht sowie im Bestätigungsvermerk enthalten sind, ist der kommunale Rechnungsprüfer verantwortlich.

#### **1.4 Voraussetzungen für die Tätigkeit „kommunale Jahresabschlussprüfung“ als Rechnungsprüfer**

- (20) In Übereinstimmung mit den landesgesetzlichen Regelungen zur kommunalen Jahresabschlussprüfung umfassen die persönlichen Voraussetzungen und Anforderungen an den kommunalen JahresRechnungsprüfer folgende Grundsätze:
- Unabhängigkeit bzw. Weisungsfreiheit, Unparteilichkeit und Vermeidung der Besorgnis der Befangenheit,
  - Gewissenhaftigkeit einschließlich der beruflichen Kompetenz und der berufsüblichen Sorgfalt sowie der Beachtung fachlicher Rechnungslegungs- und Prüfungsgrundsätze,
  - Verschwiegenheit,
  - Eigenverantwortlichkeit,
  - berufswürdiges Verhalten einschließlich Verantwortung gegenüber dem Berufsstand.

Die Durchführung einer ordnungsmäßigen kommunalen Jahresabschlussprüfung verlangt eine Urteilsbildung des kommunalen JahresRechnungsprüfers unter Einhaltung

der vorgeannten Grundsätze.

- (21) Die oben genannten Grundsätze stehen in Einklang mit den nationalen und internationalen Anforderungen zum beruflichen Verhalten von Rechnungs- bzw. Rechnungsprüfern. Neben den landesgesetzlichen Regelungen zur Unabhängigkeit bzw. Weisungsfreiheit und weiterer zentraler Anforderungen an kommunale Rechnungsprüfer können beispielsweise die §§ 43, 44 und 49 der Wirtschaftsprüferordnung (WPO), die Vorschriften der §§ 318, 319, 323 und 324 HGB sowie die in der Berufssatzung der Wirtschaftsprüferkammer (WPK) geregelten Berufsgrundsätze und die persönlichen und fachlichen Anforderungen an Rechnungsprüfer, herangezogen werden.

### **1.5 Verantwortlichkeit der Organe**

- (22) Die Verantwortlichkeit der gesetzlichen Vertreter für die korrekte Rechnungslegung sowie für eine ordnungsgemäße Buchführung und den daraus zu erstellenden Jahresabschluss und Lage- und Rechenschaftsbericht wird durch eine kommunale Abschlussprüfung nicht eingeschränkt.
- (23) Die zur Aufsicht berufenen Organe werden vom kommunalen Rechnungsprüfer – insbesondere durch den Prüfungsbericht – in ihrer Funktion der Aufsicht lediglich unterstützt; die ihnen übertragene Verantwortung für die Aufsicht bleibt hiervon gänzlich unberührt.

### **1.6 Fachliche Grundsätze**

- (24) Zu den fachlichen Grundsätzen gehören insbesondere die landesgesetzlichen Vorschriften, z. B. § 101 GO NRW, § 119 NGO, § 131 HGO; informatorischen Charakter können die einschlägigen Vorschriften des HGB über die Prüfung (§§ 316-324 HGB) haben.
- (25) Durch die IDR-Prüfungshilfen wird die Auffassung des IDR zu einzelnen Prüfungsfragen, ergänzend zu den IDR-Richtlinien, erläutert.
- (26) Für die Prüfung der Jahresabschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften sind diese Grundsätze entsprechend anzuwenden, soweit keine bundeslandspezifischen Grundsätze für Gemeinden vorliegen. Die Prüfung umfasst ebenfalls die Beurteilung der Verwaltungsorganisation und –prozesse, jeweils angepasst an die Strukturen der zu prüfenden Kommune.

### **1.7 Wesentlichkeit und Wirtschaftlichkeit**

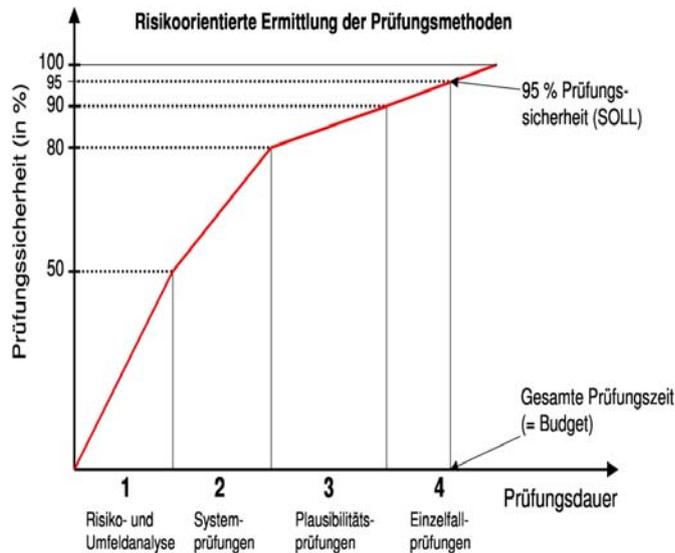
- (27) Die Prüfung des kommunalen Jahresabschlusses und des Lage- bzw. Rechenschaftsberichts ist so zu planen und durchzuführen, dass wesentliche Unrichtigkeiten und Verstöße mit hinreichender Sicherheit aufgedeckt werden. Unrichtigkeiten und Verstöße gelten als wesentlich, wenn sie wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung einen Einfluss auf den Aussagewert der Rechnungslegung für die Abschlussadressaten haben bzw. die wirtschaftliche Entscheidung der kommunalen Abschlussadressaten beeinflussen kann.

- (28) Der Begriff der Wesentlichkeit ermöglicht der kommunalen Abschlussprüfung eine Konzentration auf die entscheidungserheblichen Sachverhalte.
- (29) Für die Bestimmung der Wesentlichkeitsgrenze in kommunalen Abschlüssen, sind die Ausführungen der Kommunalaufsicht des jeweiligen Bundeslandes, soweit vorhanden, zu beachten.
- (30) Durch Beachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes kann unter anderem dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Abschlussprüfung Rechnung getragen werden.

### 3. Grundsätze für die Prüfungsdurchführung

#### 3.1 Grundlage: Risikoorientierter Prüfungsansatz

- (31) Die kommunale Abschlussprüfung muss Aussagen über das Prüfungsergebnis unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit mit hinreichender, aber nicht mit absoluter Sicherheit treffen können. Dazu ist es erforderlich, sich im Rahmen der Prüfung von kommunalen Gebietskörperschaften auf wesentliche Vorgänge - im Hinblick auf die Auswirkung auf die Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage - zu beschränken. Der kommunale Rechnungsprüfer trifft somit eigenverantwortlich eine Auswahl der Bereiche, die er prüfen wird und welche er unbeachtet lässt, immer mit dem Risiko, dass er dabei Fehler nicht entdeckt.
- (32) Das Risiko, dass Fehler unentdeckt bleiben, gilt es so weit wie möglich einzuschränken. Eine willkürliche Auswahl der zu prüfenden Bereiche reicht jedoch nicht aus, vielmehr sind die zu prüfenden Bereiche sorgfältig und nachvollziehbar auszuwählen.
- (33) Zur Reduzierung des Prüfungsumfangs ist eine intensive Prüfung der Verwaltungsorganisation und der Verwaltungsprozesse bzw. der dort eingesetzten Instrumente, soweit diese eine Auswirkung auf den kommunalen Jahresabschluss haben, vorzunehmen. Dies basiert auf der Überlegung, dass der Umfang von Einzelfallprüfungen ganz erheblich reduziert werden kann, sofern die Verwaltungsprozesse den gesetzlichen Anforderungen, wie Ordnungsmäßigkeit, Angemessenheit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, entsprechen und die Wirksamkeit dieser Prozess vom kommunalen Rechnungsprüfer überprüft wurde. Werden hier alle abschlussrelevanten Informationen der einzelnen Bereiche vollständig erfasst, ist das Risiko der Nichterkennung von Fehlern deutlich minimiert. Daher ist die Prüfung der Verwaltungsorganisation und -prozesse ein wichtiger Bestandteil des risikoorientierten Prüfungsansatzes.
- (34) Nachfolgende Abbildung stellt den kommunalen geschäftsrisikoorientierten Prüfungsansatz graphisch dar. Ausgehend von der Risiko- und Umfeldanalyse erfolgt die Systemprüfung (Prüfung der Verwaltungsorganisation und -prozesse). Die Systemprüfung wird um aussagebezogene Prüfungshandlungen (Plausibilitätsprüfungen und Einzelfallprüfungen) ergänzt.



## 3.2 Planung

(35) Eine sachgerechte Prüfungsplanung hat in erster Linie die Aufgabe, einen den Verhältnissen der zu prüfenden kommunalen Gebietskörperschaft angemessenen Prüfungsablauf in sachlicher, personeller und zeitlicher Hinsicht zu gewährleisten. Sie trägt dazu bei, sicherzustellen, dass:

- alle Bereiche des Prüfungsgegenstands eine angemessene Berücksichtigung finden,
- mögliche Problemfelder erkannt werden,
- der Mitarbeitereinsatz koordiniert sowie
- der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Abschlussprüfung beachtet wird.

(36) Prüfungsplanung ist ein dynamischer Prozess, der im Laufe der Prüfungsdurchführung an neu gewonnene Erkenntnisse anzupassen ist.

### 3.2.1 Sachliche Planung

(37) Im Rahmen der sachlichen Planung werden die im Einzelnen vorzunehmenden Prüfungshandlungen festgelegt. Dazu entwickelt der kommunale Rechnungsprüfer eine Prüfungsstrategie und erstellt aufbauend auf dieser das Prüfungsprogramm.

(38) Die Entwicklung einer angemessenen Prüfungsstrategie setzt voraus, dass der kommunale Rechnungsprüfer ausreichende Kenntnisse über die zu prüfende kommunale Gebietskörperschaft erwirbt. Dazu hat er Informationen über die Verwaltungstätigkeit und das wirtschaftliche Umfeld der kommunalen Gebietskörperschaft einzuholen.

(39) Die Prüfungsstrategie umfasst die Grundsatzentscheidungen des kommunalen Rechnungsprüfers über die prinzipielle Richtung der kommunalen Abschlussprüfung. Zur Entwicklung einer Prüfungsstrategie hat der kommunale Rechnungsprüfer die Risikofaktoren (Unternehmensrisiken, Prüfungsrisiken) zu identifizieren und zu analysieren. Darüber hinaus sind die Prüfungshandlungen auf der Grundlage der Beurteilung von festgestellten bzw. vermuteten Fehlerrisiken festzulegen.

- (40) Damit Prüfungsaussagen mit hinreichender Sicherheit getroffen werden können, muss das Risiko der Abgabe eines positiven Gesamturteils trotz vorhandener Fehler in der Rechnungslegung (Prüfungsrisiko) stufenweise auf ein akzeptables Maß reduziert werden. Das Prüfungsrisiko resultiert aus den Fehlerrisiken (inhärentes Risiko und Kontrollrisiko) und dem Entdeckungsrisiko.

#### *Inhärentes Risiko*

- (41) Mit dem Inhärenten Risiko bezeichnet man die Anfälligkeit eines Prüffeldes für das Auftreten von Fehlern ohne Berücksichtigung der Verwaltungsorganisation bzw. –prozesse.
- (42) Die Beurteilung des inhärenten Risikos ist eine komplexe Aufgabe und verlangt die Integration einer großen Bandbreite quantitativer und qualitativer Daten. Das inhärente Risiko wird durch eine Vielzahl so genannter allgemeiner und prüffeldspezifischer Faktoren bestimmt. Zum ersteren zählen die allgemeine Entwicklung der kommunalen Gebietskörperschaften (z.B. konjunkturelle Situation) und die verwaltungsspezifischen Risiken (z.B. Organisatorische Veränderungen, fehlende Organisationsstruktur, Umstrukturierungen, Personalpolitik).

#### *Kontrollrisiko*

- (43) Das Kontrollrisiko stellt die Gefahr dar, dass Fehler durch die Kontrollen in der Verwaltungsorganisation bzw. den dazugehörigen Verwaltungs- und Geschäftsprozessen nicht verhindert oder aufgedeckt und korrigiert werden. Um das Kontrollrisiko beurteilen zu können, hat sich der kommunale Rechnungsprüfer im Rahmen einer Systemprüfung Kenntnisse über den Aufbau und den Ablauf der Verwaltung der zu prüfenden Kommune, d. h. der Verwaltungsorganisation und den Verwaltungsprozessen bzw. den dort eingesetzten Instrumenten und Verfahren anzueignen, sowie dessen Aufbau und Funktion zu überprüfen. Es ist in diesem Zusammenhang notwendig, dass er die Kontrollstrukturen der zu prüfenden kommunalen Gebietskörperschaft verstehen lernt. Hierzu sollte er spezifische interne Kontrollen identifizieren und bewerten.
- (44) Je zuverlässiger die Verwaltungsorganisation den gesetzlichen Anforderungen entspricht, d. h. umso wirksamer das Interne Kontrollsystem ist, desto niedriger das Kontrollrisiko. Aufgrund inhärenter Systembeschränkungen (z.B. unverständliche Anweisungen, menschliches Versagen, betrügerisches Verhalten) kann dieses jedoch nie Null werden.

#### *Entdeckungsrisiko*

- (45) Unter Entdeckungsrisiko versteht man das Risiko, dass der kommunale Rechnungsprüfer durch seine Prüfungshandlungen Fehler nicht entdeckt. In Abhängigkeit von der Beurteilung der Fehlerrisiken wird dem kommunalen Rechnungsprüfer die Aufdeckung von kritischen und weniger kritischen Prüfungsgebieten ermöglicht, um darauf aufbauend eine risikoorientierte Prüfungsstrategie festzulegen.

- (46) Während in kritischen Prüfungsgebieten intensivere Prüfungshandlungen (neben analytischen Prüfungshandlungen meist in Form von intensiven Stichproben- oder ggf. lückenlosen Einzelfallprüfungen) notwendig sind, um eine hinreichende Urteilssicherheit zu gewährleisten, kann der kommunale Rechnungsprüfer in unkritischen Prüfungsgebieten (mit einem geringem Fehlerrisiko) ein höheres Entdeckungsrisiko in Kauf nehmen und seine detaillierten Prüfungshandlungen demzufolge reduzieren.
- (47) Im Rahmen der Prüfungsplanung sind die wesentlichen festgestellten bzw. vermuteten inhärenten Risiken, Kontrollrisiken und Entdeckungsrisiken zu beschreiben und zu dokumentieren. Dabei ist auch auf die wesentlichen Prüffelder einzugehen und die entsprechenden Prüfungshandlungen sind festzulegen. Darüber hinaus gilt es zu dokumentieren, ob die festgestellten erhöhten Risiken durch eine Ausweitung der aussagebezogenen Prüfungshandlungen kompensiert werden können.
- (48) Zur Umsetzung der Prüfungsstrategie hat der kommunale Rechnungsprüfer ein Prüfungsprogramm zu erstellen, das einen ordnungsgemäßen Prüfungsablauf in sachlicher, personeller und zeitlicher Hinsicht gewährleisten soll.
- (49) Zur Erstellung des Prüfungsprogramms werden die Prüfungsgebiete in Teilbereiche aufgeteilt, die einheitlich zu prüfen sind (Prüffelder). Ein Prüffeld kann auch das gesamte Prüfungsgebiet umfassen. Für jedes Prüffeld sind Art und Umfang der zur Umsetzung der Prüfungsstrategie erforderlichen Prüfungshandlungen sowie ihr zeitlicher Ablauf festzustellen. Im Prüfungsprogramm werden die Prüfungsziele je Prüffeld beschrieben. Darüber hinaus kann das Prüfungsprogramm zeitliche Vorgaben für die verschiedenen Prüffelder enthalten.

### **3.2.2 Zeitliche Planung**

- (50) Im Rahmen der zeitlichen Planung sind der Zeitpunkt der Prüfung sowie die Dauer der Prüfung festzulegen. Bei Erstaufträgen ist der kommunale Rechnungsprüfer bei der Zeitplanung auf seine Erfahrungen bei der Prüfung der kommunalen Gebietskörperschaft ähnlicher Art und Größe angewiesen.

### **3.2.3 Personelle Planung**

- (51) Im Rahmen der personellen Planung ist zu entscheiden, welche kommunalen Rechnungsprüfer für die Durchführung der Jahresabschlussprüfung eingesetzt werden. Des Weiteren sind die Arbeitsgebiete auf die vorhandenen Mitarbeiter aufzuteilen. Dabei ist darauf zu achten, dass die fachliche Qualifikation des jeweiligen kommunalen Rechnungsprüfers sachgerecht mit dem Schwierigkeitsgrad der entsprechenden Arbeitsgebiete abgestimmt ist. Darüber hinaus sind mögliche Interessenkonflikte sowie die berufsrechtlichen Grundsätze der Unabhängigkeit und Unbefangenheit zu beachten. Zusätzlich zu diesen Aspekten ist die Kontinuität in der personellen Besetzung des Prüfungsteams sowie Erfahrungen in der Führung von Mitarbeitern zu berücksichtigen.

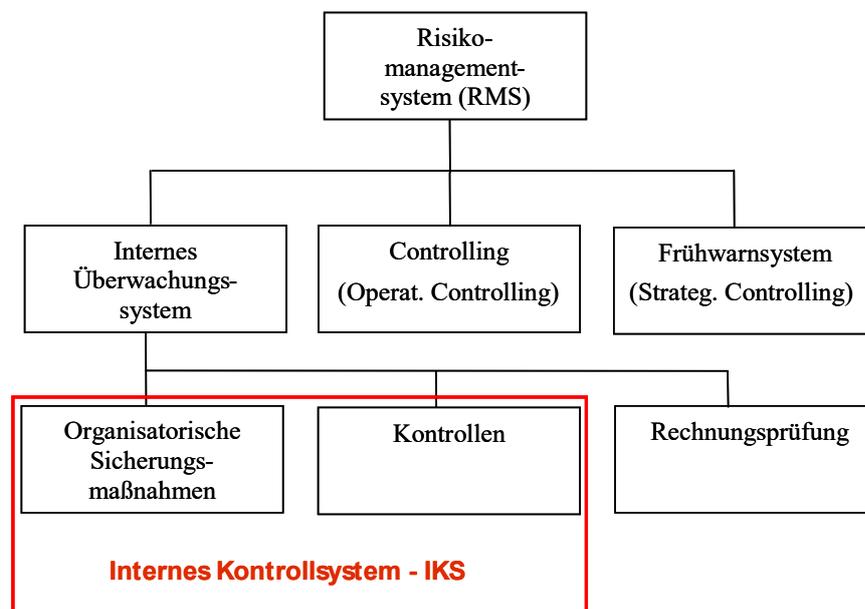
### 3.3 Art und Umfang der Prüfungshandlungen

#### 3.3.1 Überblick

- (52) Ausgehend vom risikoorientierten kommunalen Prüfungsansatz hat sich der Rechnungsprüfer mit Hilfe von System- und Funktionsprüfung ein Bild von der Ordnungsmäßigkeit und Angemessenheit der Verwaltungsorganisation zu machen; dabei sind auch aussagebezogene Prüfungshandlungen durchzuführen.
- (53) Im Rahmen der Systemprüfung muss sich der kommunale Rechnungsprüfer von den Aufgaben, der Gestaltung und der Wirksamkeit des Systems von Regelungen und Abläufen überzeugen.
- (54) Aussagebezogene Prüfungshandlungen lassen sich als analytische Prüfungshandlungen und Einzelfallprüfungshandlungen durchführen.
- (55) Folgende Vorgehensweisen kommen zur Durchführung von aussagebezogenen Prüfungshandlungen in Betracht: Einsichtnahmen/Inaugenscheinnahmen, Beobachtungen, Befragungen/Bestätigungen, Berechnungen und Nachvollziehen.

#### 3.3.2 Prüfung der Verwaltungsorganisation

- (56) Bei der Prüfung der Verwaltungsorganisation stehen zum einen die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung, d. h. die Verwaltungsprozesse, zum anderen die Führung und Überwachung der Verwaltungsorganisation im Mittelpunkt. Ein weiterer Aspekt ist die Beurteilung der wesentlichen Risikopotenziale. Im Ergebnis beschäftigt sich die kommunale Jahresabschlussprüfung mit den Risikomanagement-, Kontroll- sowie Führungs- und Überwachungsprozessen. Hinweise zu Inhalt und Umfang der Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft sind dem Prüfungsleitlinie (Entwurf) IDR E-PS 720 „Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft“ zu entnehmen.
- (57) Bei der Prüfung des Risikomanagements kommt dem Internen Kontrollsystem (IKS) als Teil des Risikomanagements besondere Bedeutung zu.



## Begriff und Aufgaben des Internen Kontrollsystems (IKS)

(58) Ein Internes Kontrollsystem (IKS) besteht aus systematisch gestalteten organisatorischen (Sicherungs-) Maßnahmen und Kontrollen in der Kommune zur Einhaltung von Richtlinien und zur Abwehr von Schäden, die durch das eigene Personal oder böswillige Dritte verursacht werden können. Die Maßnahmen beruhen auf technischen und organisatorischen Prinzipien. Sie umfassen Aktivitäten und Einrichtungen zur verwaltungsinternen Kontrolle sowie ihre Beziehungen zueinander. Sie umfassen z. B.

- Bauliche Zutrittskontrollen und softwaretechnische Zugriffskontrollen,
- Schriftliche Weisungen z. B. zur Sicherheit, zur Geheimhaltung von Dienst- und Betriebsgeheimnissen, zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit und Presse,
- Maßnahmen zum Schutz der materiellen und immateriellen Vermögenswerte der Kommune,
- Maßnahmen zur Abwehr von Korruption und von Vermögensschäden, z. B. das Vieraugenprinzip.

(59) Wesentliche Grundlagen eines Internen Kontrollsystems sind folgende Prinzipien:

- Das Prinzip der Transparenz: Dieses Prinzip besagt, dass für Prozesse Sollkonzepte etabliert sein müssen, die es einem Außenstehenden ermöglichen zu beurteilen, inwieweit Beteiligte konform zu diesem Sollkonzept arbeiten. Gleichzeitig wird dadurch die Erwartungshaltung der Organisationsleitung definiert.
- Das Prinzip der Vier Augen: Dieses Prinzip besagt, dass keine einzelne Person alleine verantwortlich für einen Prozess sein darf. Vielmehr müssen fachlich dazu ausreichend geeignete Personen den Vorgang bearbeiten, um mögliche Abweichungen und Kontrollschwächen zu erkennen und auszuschalten. Dazu gehört auch, dass Verfügungen über das Vermögen der Kommune nicht durch Einzelne getroffen werden dürfen.
- Das Prinzip der Funktionstrennung: Dieses Prinzip besagt, dass eine Trennung zwischen Auftrags Erfüllung (operative Verantwortung) und Auftragskontrolle (Soll-Ist-Vergleich) zu etablieren ist.
- Das Prinzip der Mindestinformation: Dieses Prinzip besagt, dass für Mitarbeiter nur diejenigen sensiblen Daten verfügbar sein sollen, die sie für ihre Arbeit brauchen. Dies schließt auch die entsprechenden Sicherungsmaßnahmen bei IT-Systemen mit ein.

(60) Das Interne Kontrollsystem (IKS) verfolgt folgende allgemeinen Ziele:

- Sicherstellung der Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Prozessen
- Sicherstellung der Verlässlichkeit der Daten des Finanz- und Rechnungswesens

- Sicherstellung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns
- (61) Ein funktionierendes Internes Kontrollsystem reduziert das Risiko von Fehlern und rechtfertigt einen geringeren Umfang aussagebezogener Prüfungshandlungen. Die Beurteilung des Internen Kontrollsystems durch Vornahme von systemorientierten Prüfungshandlungen (Aufbau- und Funktionsprüfungen) bestimmt deshalb weitgehend die Planung von Art und Umfang der durchzuführenden aussagebezogenen Prüfungshandlungen.
- (62) Im Rahmen der Aufbauprüfung des IKS ist zu beurteilen, ob das IKS angemessen ausgestaltet und aufgebaut ist. Bei der anschließenden Funktionsprüfung wird geprüft, inwieweit das System auch in der geplanten Form praktiziert wird und ob die Maßnahmen wirksam sind.

#### Prüfung des Aufbaus des Internen Kontrollsystems

- (63) Im Rahmen der Aufbauprüfung sind die einzelnen Komponenten des IKS zu prüfen.

#### *Kontrollumfeld*

- (64) Das Kontrollumfeld umfasst das Kontrollbewusstsein der Verwaltungsleitung, die Personalpolitik (Führungsstil, Bedeutung von Integrität und ethischen Werten) und ihre Umsetzung in der Organisationsstruktur, die Übertragung von Verantwortlichkeiten, die tatsächliche Handhabung von Überwachungsaufgaben sowie die Korrektur der aufgedeckten Schwachstellen. Bei der Prüfung gilt es, sich insbesondere auf die Funktionalität und nicht nur auf das formale Bestehen von Regelungen zu konzentrieren.

#### *Risikobeurteilung*

- (65) Durch Risikobeurteilungen sollen z.B. finanzielle, rechtliche, leistungswirtschaftliche oder strategische Risiken erkannt und analysiert werden.
- (66) Der kommunale Rechnungsprüfer hat hier insbesondere zu analysieren, wie in der Kommune sämtliche Risiken identifiziert und erfasst werden. Dabei können die für die Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung relevanten Risiken sowohl interne als auch externe Ursachen haben.
- (67) Die Risikobeurteilungen des kommunalen Rechnungsprüfers basieren auf den Risikobeurteilungen im Bereich der Rechnungslegung, die durch die Kommune selbst durchgeführt werden. Aufgrund dessen bestimmt der kommunale Rechnungsprüfer seine Prüfungsstrategie sowie Art, Umfang und zeitlichen Ablauf der aussagebezogenen Prüfungshandlungen.

#### *Kontrollaktivitäten*

- (68) Kontrollaktivitäten sollen die Beachtung der Entscheidungen der Verwaltungsleitung sicherstellen. Der Rechnungsprüfer muss beurteilen, ob diese geeignet sind, wesentliche Fehler in der Rechnungslegung und in der Anwendung von Gesetzen zu verhindern bzw. aufzudecken und zu korrigieren. Es ist ausreichend sich mit den wesentlichen Kontrollaktivitäten zu befassen, die für die Entwicklung der Prüfungsstrategie und die Festlegung des Prüfungsprogramms relevant sind.

### *Information und Kommunikation*

- (69) Information und Kommunikation dienen dazu, dass die für sachgerechte unternehmerische Entscheidungen erforderlichen Informationen den zuständigen Stellen vorliegen. Ein angemessenes Informationssystem ist die Basis für die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses und des Lage- bzw. Rechenschaftsberichts. Das Rechnungslegungssystem ist (ein) Bestandteil des betrieblichen Informationssystems und ermöglicht dem Rechnungsprüfer Feststellungen zu treffen über Arten von Geschäftsvorfällen und deren Auslösung, über die Organisation des Rechnungslegungsprozesses (einschließlich der Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lage- bzw. Rechenschaftsberichts) sowie über die Buchführungsunterlagen und Konten.

### *Überwachung des Internen Kontrollsystems*

- (70) Überwachung des Internen Kontrollsystems meint die Beurteilung der Wirksamkeit des IKS durch Mitarbeiter der Kommune. Diese Überwachung kann in die Prozesse der Kommune integriert sein, oder aber auch prozessunabhängig als Interne Revision ausgestaltet sein. Der Rechnungsprüfer hat die wesentlichen Maßnahmen zur Überwachung des IKS durch Einsichtnahme von Dokumenten und Befragungen von Mitgliedern der Verwaltungsleitung sowie der Internen Revision zu beurteilen.

### Prüfung der Funktion des Internen Kontrollsystems

- (71) Die Funktionsprüfung befasst sich mit der Überprüfung der Anwendung bestimmter organisatorischer Regelungen sowie die Kontinuität der Anwendungen im abgelaufenen Geschäftsjahr. Darüber hinaus befasst sie sich mit der Frage, welche Personen für die Durchführung verantwortlich waren und wer diese tatsächlich durchgeführt hat.

### **3.3.3 Analytische Prüfungshandlungen**

- (72) Analytische Prüfungshandlungen sind Plausibilitätsbeurteilungen von Verhältniszahlen und Trends, durch die Beziehungen von prüfungsrelevanten Daten einer Kommune zu anderen Daten aufzeigt sowie auffällige Abweichungen festgestellt werden.

### **3.3.4 Prüfung von Geschäftsvorfällen und Beständen (Einzelfallprüfung)**

#### **3.3.4.1 Allgemeines**

- (73) Der kommunale Rechnungsprüfer muss sich durch Einzelfallprüfungen eine hinreichende Sicherheit darüber verschaffen, dass alle Geschäftsvorfälle sowie Vermögensgegenstände und Schulden nach Art, Menge und Wert vollständig und richtig in der Buchhaltung abgebildet sind. Auch ist sicherzustellen, dass die Vermögensgegenstände und Schulden vorhanden und im Jahresabschluss zutreffend ausgewiesen sowie bewertet sind. Darüber hinaus sind Geschäftsvorfälle zutreffend abzugrenzen.

#### **3.3.4.2 Prüfung der Vorratsinventur**

- (74) Im Bereich des Vorratsvermögens hat der kommunale Rechnungsprüfer neben der Prüfung der buchmäßigen Nachweise zusätzliche Prüfungshandlungen vorzunehmen, die sich auf die Planung und Durchführung der Inventur erstrecken.

- (75) Sind die Bestände relativ oder absolut von Bedeutung, so hat der kommunale Rechnungsprüfer bei der körperlichen Bestandsaufnahme anwesend zu sein. Dies ermöglicht ihm, den Ablauf der Inventur zu beobachten, sich von der Einhaltung der Inventurrichtlinie sowie das Vorhandensein der Bestände zu überzeugen und gegebenenfalls Stichprobenzählungen durchzuführen.

### **3.3.4.3 Einholung von Bestätigungen**

#### *Allgemein*

- (76) Im Rahmen der kommunalen Abschlussprüfung befragt der kommunale Rechnungsprüfer außerhalb der kommunalen Gebietskörperschaft stehende Dritte zu in der Rechnungslegung enthaltenen Aussagen. Bestätigungen Dritter sind deren Antworten auf Befragungen durch den kommunalen Rechnungsprüfer im Rahmen von Einzelfallprüfungen.
- (77) Es sind immer dann Bestätigungen Dritter für wesentliche Sachverhalte einzuholen, wenn nicht durch anderweitige Prüfungshandlungen die Prüfungsaussagen mit zumindest gleicher Sicherheit getroffen werden können. Dies ist in den Arbeitspapieren zu dokumentieren.

#### *Bestätigung für von Dritten verwahrtes Vermögen*

- (78) Können Vermögensgegenstände, da diese von Dritten verwahrt werden, nicht durch die Kommune selbst körperlich aufgenommen werden, so hat der kommunale Rechnungsprüfer sich den Bestand durch eine Bestätigung des Verwahrers nachweisen zu lassen. In bestimmten Fällen kann es darüber hinaus erforderlich sein, dass der kommunale Rechnungsprüfer zusätzliche Feststellungen selbst trifft (z.B. durch Inaugenscheinnahme) oder durch andere treffen lässt.

#### *Saldenbestätigungen*

- (79) Für Forderungen und Verbindlichkeiten, die absolut oder relativ von Bedeutung sind, sind als Prüfungsnachweis Saldenbestätigungen einzuholen.
- (80) Zu unterscheiden sind drei Arten von Bestätigungsanfragen, welche einen unterschiedlichen Grad ihrer Verlässlichkeit aufweisen:
- negative Methode, bei welcher der Adressat gebeten wird, nur dann zu antworten, wenn er mit dem ausgewiesenen Saldo nicht einverstanden ist,
  - positive Methode, bei welcher der Adressat gebeten wird, seine Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung mit dem ausgewiesenen Saldo schriftlich zu bestätigen,
  - offenen Methode, bei der um Mitteilung eines Saldo gebeten wird.
- (81) Den größten Grad an Verlässlichkeit erzielt man mit der offenen Methode.

#### *Andere Bestätigungen*

- (82) Weitere typische Bestätigungen sind Bankbestätigungen und Rechtsanwaltsbestätigungen. Erstere sollten unabhängig von der Höhe der ausgewiesenen Bestände immer eingeholt werden. Angaben, die durch Bankbestätigungen abgefragt werden, sind insbesondere Kontostände, gestellte Sicherheiten, Unterschriftsberechtigungen, Bürgschaften, Gewährleistungen und Termingeschäfte. Mit Rechtsanwaltsbestätigungen wird nach latenten Risiken auf Grund von Rechtsstreitigkeiten gefragt.
- (83) Neben den genannten Bestätigungen sind auch Anfragen an Steuerberater, Versicherungen oder technische Sachverständige denkbar.

#### *Vollständigkeitserklärung*

- (84) Der kommunale Rechnungsprüfer soll von der geprüften kommunalen Gebietskörperschaft eine Vollständigkeitserklärung einholen; auf die Prüfungshilfe IDR PH 2.300 Vollständigkeitserklärung sei an dieser Stelle verwiesen. Die Vollständigkeitserklärung ist kein Ersatz für eigene Prüfungshandlungen, sondern eine sachgerechte Ergänzung der kommunalen Jahresabschlussprüfung. Sie stellt eine umfassende Versicherung der geprüften Kommune über die Vollständigkeit der erteilten Auskünfte und Nachweise dar und wird üblicherweise von den gesetzlichen Vertretern abgegeben, die damit auch ihre Verantwortlichkeit für die Buchführung und die Aufstellung von Jahresabschluss und Lage- und Rechenschaftsbericht zum Ausdruck bringen. Es reicht aus, wenn die gesetzlichen Vertreter in vertretungsberechtigter Zahl die Vollständigkeitserklärung unterzeichnen. Ist eine Vollständigkeitserklärung nicht abgegeben worden, ist ein Verweis im Prüfungsbericht aufzunehmen.

#### **3.3.5 Berücksichtigung von Ereignissen nach dem Abschlussstichtag**

- (85) Ereignisse nach dem Abschlussstichtag können sich auf den kommunalen Jahresabschluss und/ oder Lage- bzw. Rechenschaftsbericht für das vergangene Geschäftsjahr auswirken. Deshalb hat der kommunale Rechnungsprüfer geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Erkenntnisse über diese Ereignisse zu gewinnen.
- (86) Das IDR unterscheidet dabei in Ereignisse nach dem Abschlussstichtag, die bis zum Zeitpunkt der Erteilung des Bestätigungsvermerks und in welche, die nach Erteilung des Bestätigungsvermerks eintreten.
- (87) Bei den Ereignissen nach dem Abschlussstichtag kann es sich um werterhellende oder wertbegründende Tatsachen handeln. Erstere sind, da sie bis zum Abschlussstichtag entstanden sind und bis zur Jahresabschlusserstellung bekannt wurden, zwingend im Jahresabschluss zu berücksichtigen. Letztere treten erst nach dem Bilanzstichtag ein und bleiben somit im Jahresabschluss unberücksichtigt, lösen aber eventuell Berichtspflichten im Lage- bzw. Rechenschaftsbericht aus.
- (88) Nach Erteilung des Bestätigungsvermerks besteht für den kommunalen Rechnungsprüfer grundsätzlich keine Verpflichtung, zu dem geprüften Jahresabschluss und Lage- bzw. Rechenschaftsbericht weitere Prüfungshandlungen vorzunehmen.

### **3.3.6 Erstprüfung**

- (89) Erstprüfungen sind Abschlussprüfungen, bei denen eine Kommune erstmalig einen Jahresabschluss (Eröffnungsbilanz) aufstellt bzw. von einem anderen Rechnungsprüfer geprüft wurde.
- (90) Wurde der Abschluss des Vorjahres von einem anderem kommunalen Rechnungsprüfer geprüft, gelten die in Abschnitt 3.3.7 dargelegten Regeln sinngemäß.

### **3.3.7 Verwertung von Prüfungsergebnissen u. Untersuchungen Dritter**

- (91) Die Einholung von Prüfungsnachweisen in Form von Berichten, Gutachten, Bewertungen oder Feststellungen von Sachverständigen steht nicht in Widerspruch zur Verpflichtung des Rechnungsprüfers, sich ein eigenverantwortliches Urteil über die zu prüfende kommunale Gebietskörperschaft zu bilden.
- (92) In welchem Umfang die Feststellungen eines Sachverständigen für die Prüfung verwertet werden können, hängt neben der fachlichen Kompetenz und der beruflichen Qualifikation des Sachverständigen auch von dessen Unparteilichkeit, Unbefangenheit und Eigenverantwortlichkeit ab. Der kommunale Rechnungsprüfer muss weiterhin auch die persönliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit sowie die Unparteilichkeit und Unbefangenheit des Sachverständigen gegenüber der zu prüfenden Kommune beurteilen. Das Risiko einer Beeinträchtigung der Unparteilichkeit und Unbefangenheit des Sachverständigen steigt, wenn dieser der Kommune in irgend einer Form verbunden ist.
- (93) Verwertet der kommunale Rechnungsprüfer in seinem Prüfungsbericht die Arbeitsergebnisse eines Sachverständigen, so hat er dies unter Angaben zur Person des Sachverständigen sowie zu Gegenstand und Umfang der Verwertung einschließlich der Würdigung der Arbeitsergebnisse zu dokumentieren.

### **3.3.8 Bildung eines Gesamturteils**

- (94) Der kommunale Rechnungsprüfer hat die einzelnen Prüfungsnachweise abschließend zu würdigen und zu einem Gesamturteil zusammenzufassen, welches im Bestätigungsvermerk wiedergegeben wird.
- (95) Mit Erstellung des Prüfungsberichts, der Erteilung des Bestätigungsvermerks bzw. der Berichterstattung über das Ergebnis der Prüfung ist die Jahresabschlussprüfung abgeschlossen.

### **3.4 Beaufsichtigung der Prüfung**

- (96) Aus den Berufsgrundsätzen der Eigenverantwortlichkeit und der Gewissenhaftigkeit ergibt sich die Erfordernis einer angemessenen Anleitung und Beaufsichtigung der bei der kommunalen Abschlussprüfung mitwirkenden Prüfer.
- (97) Um sich ein eigenes Urteil bilden zu können, hat der kommunale Rechnungsprüfer die Tätigkeit der eingesetzten Mitarbeiter zu beurteilen. Im Rahmen einer kritischen Nachprüfung beurteilt er die durch den Mitarbeiter durchgeführten Prüfungshandlungen, insbesondere die angewendete Prüfungstechnik, und überzeugt sich von einer sachgerechten Dokumentation der Prüfungsfeststellungen.

### **3.5 Nachweis der Prüfungsdurchführung**

- (98) Der kommunale Rechnungsprüfer hat die durchgeführte kommunale Abschlussprüfung (Planung, Durchführung und Ermittlung des Prüfungsergebnisses) angemessen zu dokumentieren.
- (99) Diese Dokumentation erfolgt grundsätzlich in den Arbeitspapieren. Soweit **der** Prüfungsbericht bereits eine Dokumentation enthält, müssen diese nicht in den Arbeitspapieren wiederholt werden. Aus den Arbeitspapieren und dem Prüfungsbericht müssen sich dabei alle Informationen ergeben, die erforderlich sind, um das Prüfungsergebnis nachvollziehen zu können.
- (100) Arbeitspapiere sind alle Aufzeichnungen und Unterlagen, die **der kommunale** Rechnungsprüfer im Zusammenhang mit **der** kommunalen Abschlussprüfung selbst erstellt, sowie alle Schriftstücke und Unterlagen, die er von der geprüften Kommune oder von Dritten als Ergänzung seiner eigenen Unterlagen zum Verbleib erhält. Da sie internen Zwecken des kommunalen Rechnungsprüfers dienen, sind sie nicht zur Weitergabe bestimmt.
- (101) Durch die Arbeitspapiere wird gleichzeitig nachgewiesen, dass die kommunale Abschlussprüfung in Übereinstimmung mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger kommunaler Abschlussprüfung (GokA) durchgeführt wurde.
- (102) Hinweise zur Strukturierung der internen Arbeitspapiere zur Dokumentation der kommunalen Jahresabschlussprüfung können der IDR Prüfungshilfe IDR PH 2.400 Hinweise zur Strukturierung der internen Arbeitspapiere entnommen werden.

## **4. Die kommunale Jahresabschlussprüfung im Kontext der Aufgaben und Inhalte der kommunalen Rechnungsprüfung**

- (103) Die Aufgaben der (örtlichen) kommunalen Rechnungsprüfung umfassen neben der Durchführung der kommunalen Jahresabschlussprüfungen weitere Prüfungen, wie z. B. Kassen- und Zahlungsverkehrsprüfungen, Wirtschaftlichkeits- und Organisationsuntersuchungen, Vergabeproofungen etc. (vgl. bspw. § 103 GO NRW, § 131 GO Hessen, § 119 NGO).
- (104) Im Kontext der kommunalen Jahresabschlussprüfung, liefern diese weiteren Prüfungen wichtige Erkenntnisse. Diese Erkenntnisse haben Auswirkungen auf die Ausgestaltung der kommunalen Jahresabschlussprüfung, gerade auch mit Blick auf die Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit. So sind bspw. Doppelprüfungen, v. a. im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang, zu vermeiden. Des Weiteren ist der Umstand zu beachten, dass teilweise aufgrund begrenzter personeller Ressourcen die weiteren Prüfungen von den gleichen Personen (ganz oder teilweise) durchgeführt werden, die auch an der kommunalen Jahresabschlussprüfung mitwirken.
- (105) Mit Blick auf die Organisation der Aufgaben der (örtlichen) kommunalen Rechnungsprüfung sollte daher geprüft werden, wie die weiteren Prüfungen, außerhalb der kommunalen Jahresabschlussprüfung, in den Prozess der kommunalen Jahresabschlussprüfung zweckmäßig integriert werden können.

- (106) Ein Ansatz kann darin bestehen, dass diese weiteren Prüfungen in Teilen oder ganz als Prüfungen des Internen Kontrollsystems bzw. der Verwaltungsorganisation bzw. -prozesse gestaltet werden und damit als Teil der sog. Vorprüfungen sachlich-inhaltlich, personell und zeitlich in den Prozess der Jahresabschlussprüfung eingebunden werden.
- (107) Sollten diese weiteren Prüfungen in die kommunale Jahresabschlussprüfung integriert werden, kann dies auch Auswirkungen auf die Berichterstattung haben. (Vgl. IDR Prüfungsleitlinie 260 "Leitlinien zur Berichterstattung bei kommunalen Abschlussprüfungen").

## IDR Prüfungsleitlinie L 260

### "Leitlinien zur Berichterstattung bei kommunalen Abschlussprüfungen"

#### 1. Vorbemerkungen

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) formuliert mit dieser Prüfungsleitlinie Leitlinien zur Berichterstattung bei kommunalen Jahresabschlussprüfungen.
- (2) Die Leitlinie behandelt grundsätzliche Aspekte der Berichterstattung; dazu gehören Struktur und Inhalt von Prüfungsberichten sowie ergänzende Hinweise zum Umfang der Berichterstattung.
- (3) Die Leitlinie ist nicht als abschließende Stellungnahme zur Berichterstattung zu sehen.
- (4) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunalspezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.
- (5) Die Anforderungen an die Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse und die damit verbundene Berichterstattung bewegen sich insgesamt in einem Umfeld, das auch durch die Existenz weiterer Berufsverbände bzw. die Veröffentlichung von Verlautbarungen zur Durchführung von Audits und Prüfungen durch diese Berufsverbände geprägt wird. In diesem Zusammenhang sind beispielhaft zu erwähnen: Die Revisionsstandards des Deutschen Instituts für Interne Revision (DIIR), die Prüfungsleitlinie des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW), die International Standards on Auditing des International Federation of Accountants (IFAC) bzw. des International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB). Die vorliegende Prüfungsleitlinie berücksichtigt u. a. wesentliche Aussagen der folgenden Verlautbarungen: ISA 260, 230 sowie IDW PS 450 und 400.

#### 2. Inhalt und Umfang des kommunalen Jahresabschlusses

- (6) Der kommunale Jahresabschluss stellt in Verbindung mit dem Teilnehmungsbericht, dem Haushaltsplan und ggf. Berichten über weitere Prüfungen des Rechnungsprüfungsamtes oder anderer Prüfungsinstanzen ein zentrales Informationselement für die Steuerung und Kontrolle der Verwaltungsführung durch den Rat bzw. die interessierte Öffentlichkeit dar.

- (7) Die zentrale Funktion des kommunalen Jahresabschlusses liegt damit in der Informationsfunktion; d. h. inwieweit der durch die Kommune vorgelegte Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune vermittelt. Hinzu treten ergänzend Informationen zur Ordnungsmäßigkeit und als deren Bestandteil zur Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung. Der Jahresabschluss ist damit eine wesentliche Grundlage für die öffentliche Finanzkontrolle sowie die Prüfung der Verwaltungsführung.
- (8) Aufgrund der in Teilbereichen teilweisen inhaltlichen Übereinstimmung von landesgesetzlichen Regelungen zu Umfang und Inhalt der kommunalen Jahresabschlussprüfung mit den Regelungen des Handelsgesetzbuches (HGB), insbesondere den §§ 316 ff. HGB, können in Einzelfällen aus den Regelungen des HGB bzw. hierzu erlassenen Kommentierungen Anregungen für einzelne Aspekte bei der Durchführung von kommunalen Jahresabschlussprüfungen gewonnen werden.
- (9) Die teilweise wörtliche Anlehnung in gesetzlichen Bestimmungen zur kommunalen Jahresabschlussprüfung an Begrifflichkeiten des HGB lässt jedoch eine direkte Übertragung von Sachverhalten, Interpretationen oder Verfahrensweisen auf die kommunale Rechnungslegungs- und v. a. Prüfungspraxis nicht zu. In jedem Einzelfall ist zu prüfen, inwieweit vor dem Hintergrund der Aufgaben und Funktionen des kommunalen Jahresabschlusses bzw. der Inhalte der kommunalen Jahresabschlussprüfung nicht eine spezifische kommunale Sichtweise oder Auslegungspraxis für geboten erscheint.
- (10) Auf die weiteren Ausführungen im IDR Prüfungsleitlinie (Entwurf) 200 "Leitlinien zur Durchführung von kommunalen Jahresabschlussprüfungen" zu Funktion des kommunalen Jahresabschlusses, Ziele und Umfang der kommunalen Jahresabschlussprüfung und Aufgaben des kommunalen Jahresabschlussprüfers wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.
- (11) Für sämtliche Prüfungsaussagen, die im Prüfungsbericht sowie im Bestätigungsvermerk enthalten sind, ist der kommunale Rechnungsprüfer verantwortlich.

### 3. **Allgemeine Grundsätze der Berichterstattung**

- (12) Die Berichterstattung muss gewissenhaft, unparteiisch, wahrheitsgetreu und klar sein. Gewissenhafte Berichterstattung beinhaltet die Vollständigkeit des Prüfungsberichts,

das Treffen von Feststellungen gemäß der gesetzlichen Vorschriften und das Berichten wesentlicher Feststellungen und Ergebnisse. Zudem sind in den Prüfungsbericht alle Feststellungen und Tatsachen aufzunehmen, die für eine ausreichende Information der Adressaten notwendig sind.

- (13) Unparteiische Berichterstattung ist bei sachgerechter Berücksichtigung aller relevanten Informationen und bei Hinweis auf abweichende Ergebnisse gegeben.
- (14) Entspricht die Berichterstattung den tatsächlichen Gegebenheiten, so ist eine wahrheitsgetreue Berichterstattung gewährleistet.
- (15) Eine klare Berichterstattung umfasst eine verständliche, eindeutige und problemorientierte Darlegung der Sachverhalte sowie eine übersichtliche Gliederung des Berichts. Die Berichterstattung hat sich auf die wesentlichen Aspekte zu konzentrieren. Die Gliederung muss in ihrer Form beibehalten werden. Es muss im Prüfungsbericht dargestellt werden, was die jeweilige Grundlage für die dortigen Ausführung ist, d. h. inwieweit es sich um selbst geprüfte oder übernommene Grundlagen handelt. Letztlich muss der Prüfungsbericht als ein einheitliches Ganzes sowohl lesbar, als auch verständlich sein.

#### **4. Prüfungsbericht über die Jahresabschlussprüfung**

##### **4.1 Prüfungsauftrag und Prüfungsgegenstand**

- (16) Im Rahmen der gesetzlichen Jahresabschlussprüfung muss der Prüfungsbericht nicht adressiert werden, da sich der Adressat anhand der gesetzlichen Vorschriften ergibt. Im Prüfungsauftrag sind einleitende Angaben zur Kommune und dem Abschlussstichtag zu machen. Dazu gehören auch ein Hinweis darauf, dass es sich um eine Abschlussprüfung handelt sowie die Sicherstellung, dass dieser Standard bei der Berichterstellung Verwendung gefunden hat.

##### **4.2 Grundsätzliche Feststellungen**

- (17) Grundsätzliche Feststellungen bedürfen einer vorangestellten Berichterstattung, um die Berichtsadressaten auf wichtige Sachverhalte aufmerksam zu machen. Dafür ist eine in sich geschlossene Darstellung zweckmäßig.

##### **4.2.1 Lage der Kommune**

- a) **Stellungnahme zur wirtschaftlichen Lageeinschätzung und zum Verlauf des Haushaltsjahrs**

- (18) Der Rechnungsprüfer hat eine Stellungnahme zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage und des Verlaufs des Haushaltsjahrs durch den Verantwortlichen der Kommune (Bürgermeister<sup>41</sup>) abzugeben. Hierbei müssen innerhalb des Prüfungsberichts die wesentlichen Angaben, die von den Verantwortlichen gemacht wurden, hervorgehoben werden.
- (19) Es ist eine Unterteilung in zwei Abschnitte vorzunehmen. Der erste Teil wird hervorgehoben und enthält die wesentlichen Aussagen der Verantwortlichen der Kommune. Er ist der Kernpunkt der Stellungnahme. Im zweiten Teil erfolgt dann die Stellungnahme des Rechnungsprüfers auf Grund der Prüfung.
- (20) Dabei ist zu beachten, dass die Berichtsform dem sachkundigen Leser ermöglichen muss, sich selbst ein Urteil über die wirtschaftliche Situation der Kommune zu bilden. Dies kann in Form von grafischen oder tabellarischen Übersichten, Verwendung von geeigneten Kennzahlen oder ähnlichen geeigneten Darstellungsformen geschehen.
- (21) Berichtspflicht besteht nur dann, wenn die Unterlagen eine Beurteilung der wirtschaftlichen Situation durch den Rechnungsprüfer zulassen. Unterlagen sind alle durch den Rechnungsprüfer zu prüfenden Dokumente. Diese können sich je nach Bundesland in Umfang und Bezeichnung unterscheiden (Jahresabschluss, Lage-/Rechenschaftsbericht, Inventur, Inventar, etc.).

#### **b) Künftige Entwicklung und entwicklungsbezogene Chancen und Risiken**

- (22) Stellt der Rechnungsprüfer Tatsachen fest, welche die zukünftige Entwicklung der Gemeinde gefährden, ist darüber im Prüfungsbericht zu berichten. Dies gilt bereits bei der Gefahr einer Entwicklungsgefährdung und nicht erst bei einer konkreten Gefährdung.
- (23) Die Berichtspflicht beschränkt sich auf Tatsachen, die sich im Rahmen der ordnungsgemäßen Durchführung der Abschlussprüfung ergeben. Der Berichtspflicht kann durch die Darstellung der betreffenden Sachverhalte und ihrer Konsequenzen Rechnung getragen werden.
- (24) Es ist eine Unterteilung in zwei Abschnitte vorzunehmen. Der erste Abschnitt hebt die wesentlichen Aussagen des Bürgermeisters für die voraussichtliche Entwicklung der Kommune und die damit verbundenen Chancen und Risiken hervor. Im zweiten Abschnitt erfolgt die Stellungnahme durch den Rechnungsprüfer auf Grund der Prüfung.

---

<sup>41</sup> Gemeint ist der jeweilige Hauptverwaltungsbeamte der Einrichtung  
Leitlinien des IDR und der Revision

#### **4.2.2 Unregelmäßigkeiten**

- (25) Stellt der Prüfer im Rahmen der Durchführung seiner Prüfung Unregelmäßigkeiten fest, ist dies zu berichten. Man unterscheidet im Prüfungsbericht zwischen Unregelmäßigkeiten in der Rechnungslegung und sonstigen Unregelmäßigkeiten. Liegen keine berichtspflichtigen Tatsachen vor, entfällt dieser Gliederungspunkt. Gliederung und Inhaltsverzeichnis sind entsprechend anzupassen.

**a) Unregelmäßigkeiten in der Rechnungslegung**

- (26) Unter den gesetzlichen Vorschriften sind u. a. auch die für die Erstellung des Jahresabschlusses relevanten Rechnungslegungsgrundsätze zu verstehen, zu denen auch die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und sonstige relevante Normen zu zählen sind.
- (27) Verstöße sind falsche Angaben im Jahresabschluss und Lage-/Rechenschaftsbericht, die eine absichtliche Verletzung der gesetzlichen Vorschriften oder Rechnungslegungsgrundsätze zum Ziel haben. Unrichtigkeiten sind unbeabsichtigte falsche Angaben in Jahresabschluss oder Lage-/Rechenschaftsbericht.
- (28) Berichtspflicht besteht, soweit Unrichtigkeiten oder Verstöße wesentlich für die Überwachungsfunktion der Kontrollgremien (Rat/Kreistag) sind. Sind die Informationen über die Verstöße oder Unregelmäßigkeiten insbesondere wesentlich bezüglich der Schwächen des internen Kontrollsystems, muss dies im Prüfungsbericht berichtet werden. Während der Prüfung behobene Verstöße und Unrichtigkeiten sind nicht berichtspflichtig.

**b) Unregelmäßigkeiten in der Verwaltungsführung**

- (29) Hierbei handelt es sich nicht um Verstöße, die sich unmittelbar auf die Rechnungslegung beziehen, die aber dennoch eine Verletzung einer gesetzlichen Vorschrift oder Satzung darstellen.
- (30) Die Rechnungsprüfung hat bereits dann über festgestellte Tatsachen zu berichten, wenn substantielle Hinweise auf schwerwiegende Verstöße vorliegen. Die Verstöße bedürfen allerdings keiner Würdigung durch den Rechnungsprüfer. Schwerwiegende Verstöße sind anhand der Bedeutung der verletzten Rechtsnorm und dem Grad des Vertrauensbruchs charakterisiert.

**4.3 Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung**

**4.3.1 Grundsätzliche Anmerkungen**

- (31) Die kommunale Jahresabschlussprüfung unterscheidet sich betreffend Inhalt und Umfang von der bisher geübten Prüfung der kommunalen Jahresrechnung. Schwerpunkt der Prüfung der kommunalen Jahresrechnung war vornehmlich die Prüfung des ordnungsmäßigen Vollzugs des Haushaltsplans; Fragen der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns waren weniger Gegenstand der Prüfung der kommunalen Jah-

resrechnung als vielmehr Inhalt weiterer, in der Regel unter- oder mehrjährig durchgeführter Prüfungen, wie z. B. Vergabe-, Personal-, Bau- und Investitions-, Kassen-/Bankprüfungen etc., durch die Rechnungsprüfung oder andere Prüfungseinrichtungen.

- (32) Die Prüfung des kommunalen Jahresabschlusses bezieht sich zunächst auf den vorläufigen kommunalen Jahresabschluss. Festgestellte Mängel sind, sofern diese nicht unwesentlich sind, zu korrigieren; andernfalls können sich Auswirkungen auf den Bestätigungsvermerk ergeben.
- (33) Neben der Beurteilung der Aussagekraft bzw. Richtigkeit und Angemessenheit der Darstellung der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune sowie der Beurteilung inwieweit der Lage-/Rechenschaftsbericht in Einklang mit dem Jahresabschluss steht, soll die kommunale Jahresabschlussprüfung auch Aussagen zur Einhaltung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen sowie ergänzenden Bestimmungen der Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen liefern.
- (34) Damit umfasst die kommunale Jahresabschlussprüfung neben der Prüfung der Buchführung und des Jahresabschlusses, bestehend aus Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung, Teilergebnis- und Teilfinanzrechnung und Anhang sowie Lage-/Rechenschaftsbericht, auch die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns; anders ausgedrückt: der Umfang der kommunalen Jahresabschlussprüfung ist auf die Prüfung der wirtschaftlich-finanziellen Situation und der Verwaltungsführung ausgerichtet.
- (35) Die kommunale Jahresabschlussprüfung ist damit grds. geeignet, die bisher eigenständigen Prüfungen (wie Vergabeprüfungen, Bau- und Investitionsprüfungen, Gebühren- und Beitragsprüfungen, Personal- und Organisationsprüfungen, u. a.) der Rechnungsprüfungsämter inhaltlich aufzugreifen und organisatorisch-inhaltlich in den Prüfungs- bzw. Berichterstattungsprozess zu integrieren.
- (36) Weitere Informationen zu dem Aspekt der Integration weiterer Prüfungen der (örtlichen) Rechnungsprüfung in die kommunale Jahresabschlussprüfung können dem IDR Prüfungsleitlinie (Entwurf) 200 "Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen" unter Tz. 4 "Die kommunale Jahresabschlussprüfung im Kontext der Aufgaben und Inhalte der kommunalen Rechnungsprüfung" entnommen werden.

- (37) Die Entscheidung über die Frage, inwieweit die weiteren Prüfungen der (örtlichen) Rechnungsprüfung in die Jahresabschlussprüfung integriert werden, liegt bei den Rechnungsprüfungsausschüssen bzw. der (örtlichen) Rechnungsprüfung.
- (38) Die Entscheidung hat maßgebliche Auswirkung auf den Umfang, Struktur und Inhalt der Berichterstattung.

#### **4.3.2 Allgemeine Anforderung an die Berichterstattung**

- (39) Um den Berichtsadressaten einen genauen Einblick und eine bessere Beurteilung der Prüfungstätigkeit zu ermöglichen, sind Gegenstand, Art und Umfang der Abschlussprüfung ausführlich zu erläutern.
- (40) Bei dieser Erläuterung ist auch darauf einzugehen, welche Prüfungstätigkeiten die kommunale Jahresabschlussprüfung konkret beinhaltet (s. o.).
- (41) In diesem Rahmen sind auch die angewendeten Rechnungslegungs- und Prüfungsgrundsätze darzulegen.

#### **4.3.3 Gegenstand der Jahresabschlussprüfung**

- (42) Die kommunale Jahresabschlussprüfung umfasst neben der Prüfung der Buchführung und des Jahresabschlusses, bestehend aus Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung, Teilergebnis- und Teilfinanzrechnung und Anhang sowie Lage- und Rechenschaftsbericht, auch die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und als deren Bestandteil zur Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung; anders ausgedrückt: der Umfang der kommunalen Jahresabschlussprüfung ist auf die Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft ausgerichtet.

#### **4.3.4 Art und Umfang der Jahresabschlussprüfung**

- (43) Es wird empfohlen die IDR Prüfungsleitlinien IDR PS 200 „Leitlinien zur Durchführung von kommunalen Jahresabschlussprüfungen“, IDR PS 260 „Leitlinien zur Berichterstattung bei kommunalen Abschlussprüfungen“ und IDR PS 720 „Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft“ anzuwenden und hierauf im Prüfungsbericht hinzuweisen. Der Rechnungsprüfer hat auf die Grundsätze, nach denen die Prüfung vorgenommen wird, einzugehen und deren Art und Umfang zu erläutern. Wenn er von diesen abweicht, muss er dieses Abweichen begründen.

#### **4.3.5 Berichtspflichtige Inhalte**

- (44) Die Berichterstattung muss so detailliert ausgestaltet sein, dass es für die Gremien mit Überwachungsfunktion möglich ist, Rückschlüsse aus dieser Beschreibung zur Wahrnehmung ihrer Überwachungsfunktion zu ziehen.
- (45) Berichtspflichtige Inhalte können dabei z. B. Prüfungsstrategie, Prüfungsschwerpunkte, die Prüfung des Internen Kontrollsystems (IKS) und deren Auswirkungen auf Art und Umfang der aussagebezogenen Prüfungsinhalte sowie die Zielsetzung und Verwendung stichprobengestützter Prüfungsverfahren sein.
- (46) Außerdem können die Prüfung der zukunftsbezogenen Angaben im Lage-/Rechenschaftsbericht, die Darstellung von Prüfungshandlungen, welche aus festgestellten Täuschungen und Vermögensschädigungen resultieren, Auswirkungen aus dem Vorjahresbericht auf die aktuellen Prüfungshandlungen sowie Vorgehensweisen und Kriterien, nach denen Bestätigungen Dritter eingeholt wurden, berichtspflichtig sein.

#### **4.3.6 Mitwirkung der Verantwortlichen**

- (47) Es besteht die Möglichkeit ergänzende Angaben zu machen, falls die Informationsbereitstellung durch die Verantwortlichen der Kommune (Bürgermeister) nicht ausreichend ist.
- (48) Sollte durch mangelnde Mitwirkung der Verantwortlichen keine Beurteilung möglich sein, muss dies im Prüfungsbericht dokumentiert werden. Des Weiteren sollte eine geschlossene Übersicht über alle Teilbereiche erarbeitet werden, um eine umfassende Übersicht über die relevanten Informationen für die Adressaten zu gewährleisten.

### **4.4 Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung**

#### **4.4.1 Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung**

- (49) Im Prüfungsbericht muss festgestellt werden, ob die Buchführung und alle anderen geprüften Unterlagen, der Jahresabschluss sowie der Lage-/Rechenschaftsbericht und weitere landesrechtliche Prüfungsgegenstände den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Hier ist auch ein Hinweis auf Beanstandungen einzubringen, der ggf. das Prüfungsurteil einschränkt.

**a) Buchführung und weitere geprüfte Unterlagen**

- (50) Die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und der weiteren geprüften Unterlagen muss festgestellt werden.
- (51) Zudem muss eine Beurteilung vorgenommen werden, ob die aus den Unterlagen gewonnen Erkenntnisse Buchführung, Jahresabschluss, Lage-/Rechenschaftsbericht etc. ordnungsgemäß abbilden. Dies setzt auch eine Beurteilung der Sicherheit von rechnungslegungsrelevanten DV- und IT-Systemen voraus.
- (52) Bestehende Mängel müssen generell und in diesem Fall in den Prüfungsbericht aufgenommen werden. Wesentliche Mängel im Bereich des internen Kontrollsystems, welche nicht auf den Jahresabschluss bezogen sind, müssen bei Wesentlichkeit berichtet werden.
- (53) Es muss die Gesetzesentsprechung der Buchführung festgestellt werden. Dies beinhaltet auch die Aussage zur Ordnungsmäßigkeit der Buchführung während des gesamten Geschäftsjahres. Daher sind behobene Mängel in der Buchführung in den Prüfungsbericht aufzunehmen.

**b) Jahresabschluss**

- (54) Im Rahmen der Berichterstattung zur Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses muss der Prüfer feststellen, ob innerhalb des Jahresabschlusses alle für die Rechnungslegung geltenden gesetzlichen Vorschriften und landesrechtlichen Regelungen sowie Satzungen berücksichtigt sind.
- (55) Ausführungen im Prüfungsbericht zur Ordnungsmäßigkeit von Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung müssen die Feststellung beinhalten, ob sie aus der Buchführung abgeleitet wurden und ob die jeweiligen Ansatz-, Ausweis- und Bewertungsvorschriften beachtet wurden.
- (56) Die Ordnungsmäßigkeit der Angaben im Anhang muss in einer gesonderten Stellungnahme gewürdigt werden.

**c) Inventur/Inventar**

- (57) Im Rahmen der Berichterstattung zur Ordnungsmäßigkeit der Inventur bzw. des Inventars ist die Feststellung zu treffen, ob die gesetzlichen Vorschriften und landesrechtlichen Regelungen sowie Satzungen beachtet wurden.

**d) Lage-/Rechenschaftsbericht**

(58) Innerhalb der Berichterstattung zur Ordnungsmäßigkeit des Lage-/Rechenschaftsbericht muss eine Feststellung erfolgen, ob dieser mit dem Jahresabschluss übereinstimmt. Die Grundlage dafür bilden die gewonnenen Erkenntnisse des Rechnungsprüfers aus der Prüfung. Es ist außerdem festzustellen, ob die zukünftige Entwicklung treffend dargestellt wird.

**e) Anlagen**

(59) Im Rahmen der Berichterstattung der Ordnungsmäßigkeit der Anlagen ist eine Feststellung zu treffen, ob die Anlagen in Bezug auf die gesetzlichen Vorschriften und landesrechtlichen Regelungen sowie Satzungen vollständig und richtig sind.

**4.5 Feststellungen und Erläuterungen zur Haushaltswirtschaft**

**4.5.1 Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft**

(60) Im Rahmen der Berichterstattung über die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft ist eine Feststellung zu treffen, ob die Haushaltswirtschaft insgesamt den geltenden gesetzlichen Vorschriften entsprochen hat. Dabei ist insbesondere darauf einzugehen, ob dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprochen wurde und ob die haushaltswirtschaftliche Lage geeignet ist eine nachhaltige, d. h. stetige Aufgabenerledigung sicherzustellen.

(61) Nähere Informationen zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft können dem IDR Prüfungsleitlinie (Entwurf) 720 "Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft" unter Tz. 28 ff. entnommen werden.

(62) Im Rahmen der Berichterstattung soll nur auf Feststellungen eingegangen werden, die für die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft wesentlich sind. Durch eine Beschränkung auf wesentliche Feststellungen an dieser Stelle im Prüfungsbericht soll dem Berichtsadressaten verdeutlicht werden an welchen Stellen der Rechnungsprüfer Handlungsbedarf sieht.

(63) Mögliche Feststellungen betreffen die Bereiche haushaltswirtschaftliche Organisation, haushaltswirtschaftliche Instrumente, haushaltswirtschaftliche Prozesse und die haushaltswirtschaftliche Lage.

(64) Darüber hinaus wird empfohlen, den vollständigen ausgefüllten Fragenkatalog des IDR Prüfungsleitlinie (Entwurf) 720 "Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft" als Anlage dem Prüfungsbericht beizufügen.

**a) haushaltswirtschaftliche Organisation**

(65) Bei Feststellungen, die insbesondere die Tätigkeit von Überwachungsorganen (Rat/Kreistag) und Verwaltungsleitung sowie aufbau- und ablauforganisatorische Grundlagen betreffen, ist an dieser Stelle zu berichten.

**b) haushaltswirtschaftliche Instrumente**

(66) Bei Feststellungen, die insbesondere die Strategische Steuerung, die Verwendung von Zielen und Kennzahlen, das Controlling, die Kosten- und Leistungsrechnung, das Risikofrüherkennungssystem sowie die Anwendung von Finanzinstrumenten betreffen, ist an dieser Stelle zu berichten.

**c) haushaltswirtschaftliche Prozesse**

(67) Bei Feststellungen, die insbesondere die Haushaltsgrundsätze, das Planungswesens, die Haushaltssatzung, den Haushaltsplan, das Haushaltssicherungskonzept, die Investitionen, die Kredite, die Liquidität, das Forderungsmanagement, die Vergaberegulungen, die Gebühren- und Beitragsrechnungen, die Korruptionsprävention und die Berichterstattung an den Rat/Kreistag betreffen ist an dieser Stelle zu berichten.

**d) haushaltswirtschaftliche Lage**

(68) Bei Feststellungen, die ungewöhnliche Kennzahlen zur Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage, ungewöhnliche Bilanzposten und stille Reserven, die Finanzierung der Kommune, die Eigenkapitalausstattung, die Rentabilität/Wirtschaftlichkeit, ein strukturelles Defizit und seine Ursachen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage betreffen, ist an dieser Stelle zu berichten.

**Gesamtaussage des Jahresabschlusses**

**4.5.2 Feststellungen zur Gesamtaussage des Jahresabschlusses**

(69) Der Jahresabschluss insgesamt muss unter der Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune vermitteln. Dies ist durch eine entsprechende Darstellung der einzelnen Bestandteile (Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung etc.) zu gewährleisten. Der Lage-/Rechnungsbericht ist in die Darstellung nicht mit einzubeziehen.

- (70) Das Ergebnis der Beurteilung, ob und inwieweit die vermittelte Gesamtaussage mit allen Anforderungen übereinstimmt, muss im Bericht gesondert berichtet werden.
- (71) Im Rahmen der Feststellung der Ordnungsmäßigkeit der Gesamtaussage des Jahresabschlusses können weitere Erläuterungen in den Bericht aufgenommen werden, die zum Verständnis der Gesamtaussage erforderlich sind.

**a) Wesentliche Bewertungsgrundlage**

- (72) Wesentliche Bewertungsgrundlagen umfassen Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden sowie Faktoren, die maßgeblich für die Bewertung von Vermögensgegenständen und Schulden sind (Parameter, Annahmen und Ausübung von Bewertungsspielräumen). Entscheidend ist dabei die Ausübung von Bilanzierungs- und Bewertungswahlrechten, da diese Einflussnahme die Gesamtaussage des Jahresabschlusses ermöglicht.
- (73) Wertbestimmende Faktoren ergeben durch Verknüpfung mit den am Abschlussstichtag vorhandenen Bestandsgrößen von Vermögensgegenständen und Schulden die angesetzten Buchwerte. Parameter sind durch Marktpreise oder allgemein akzeptierte Standardwerte objektivierte Faktoren. Annahmen sind subjektive Faktoren der Wertbestimmung. Ermessensspielräume beruhen auf unsicheren Erwartungen bei der Bestimmung von Schätzgrößen und den ihnen zugrundeliegenden Annahmen, wodurch eine Bandbreite zulässiger Werte entsteht.
- (74) Einer Erläuterung bedürfen nur die wesentlichen Bewertungsgrundlagen. Diese ergeben sich anhand ihres besonders hohen Informationsgehalts für die Adressaten. Besonders beim Vorliegen erheblicher Spielräume sind Hinweise oder Erläuterungen anzubringen. Hinweise oder Erläuterungen sind auch notwendig, wenn diese Spielräume eine Beeinflussungsmöglichkeit der Gesamtaussage des Jahresabschlusses beinhalten.

**b) Änderungen in den Bewertungsgrundlagen**

- (75) Die gewählten Bewertungsmethoden sind grundsätzlich beizubehalten. Des Weiteren gilt ein Willkürverbot für Ansatzwahlrechte und Ermessensspielräume. Eine Durchbrechung der stetigen Bewertung muss im Anhang angegeben werden. Die Auswirkungen dieser Durchbrechung müssen erläutert werden. Änderungen der Bewertungsgrundlagen können sowohl Änderungen der Bilanzierungs- und Bewertungsme-

thoden, als auch Änderungen der wertbestimmenden Faktoren darstellen, insbesondere der Ermessensspielräume.

- (76) Berichtspflicht besteht bei Änderungen der Bewertungsgrundlagen, wenn diese einzeln oder insgesamt zusammen mit sachverhaltsgestaltenden Maßnahmen einen wesentlichen Einfluss auf die Gesamtaussage des Jahresabschlusses und somit das vermittelte Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune haben.

**c) Sachverhaltsgestaltende Maßnahmen**

- (77) Bei der Erläuterung der Gesamtaussage des Jahresabschlusses ist auch auf sachverhaltsgestaltende Maßnahmen einzugehen. Dies sind Maßnahmen, welche sich auf Ansatz und/oder Bewertung von Vermögensgegenständen und Schulden auswirken, wenn sie von der üblichen Gestaltung abweichen. Dabei sind Abweichungen von den Einschätzungen des Rechnungsprüfers, die auf die Interessen der Adressaten abzielen von der Abweichung mit wesentlicher Auswirkung auf die Gesamtaussage des Jahresabschlusses zu unterscheiden.

- (78) Berichtspflicht besteht für die Sachverhaltsgestaltungen, welche eine Möglichkeit der wesentlichen Beeinflussung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage beinhalten. Je nach Maßnahme kann dabei entweder die Vermögens- oder die Finanz- und Ertragslage im Vordergrund stehen. Ein Beispiel für eine sachverhaltsgestaltende Maßnahme ist die abschlussstichtagsbezogene Beeinflussung der Gesamtaussage des Jahresabschlusses.

- (79) Wie bei den Änderungen in den Bewertungsgrundlagen gilt bzgl. Art und Umfang der Berichterstattung auch für die sachverhaltsbezogenen Maßnahmen, dass die wesentlichen Maßnahmen in den Prüfungsbericht einbezogen werden müssen.

**d) Aufgliederungen und Erläuterungen**

- (80) Besteht besonderer Informationsbedarf des Empfängers des Prüfungsberichts zum Verständnis der Gesamtaussage des Jahresabschlusses und sind insbesondere Erläuterungen zu den Bewertungsgrundlagen und sachverhaltsgestaltenden Maßnahmen erforderlich, sollte eine Aufgliederung von Abschlussposten vorgenommen werden. Werden bestimmte Posten des Jahresabschlusses aufgegliedert sind diese ausreichend zu erläutern.

- (81) Es besteht auch die Möglichkeit über gesetzliche Anforderungen hinaus Aufgliederungen vorzunehmen. Diese Möglichkeit kann beispielsweise durch die Erwartungen

der Gremien mit Überwachungsfunktion (Rat/Kreistag) ergeben. Vertiefende Darstellungen durch betriebswirtschaftliche Auswertungen wie Strukturbilanzen oder Tabellen können für den Adressatenkreis eine wesentliche Unterstützung darstellen.

- (82) Diese zusätzlichen Aufgliederungen und Erläuterungen können auch eine Analyse jedes einzelnen Jahresabschlusspostens umfassen. Auch dies dient der Verständnisvertiefung der Adressaten und kann die finanziellen Verhältnisse der Kommune über das gesamte Geschäftsjahr darstellen. Werden zusätzliche Vertiefungen und Erläuterungen gemacht, müssen diese in einen eigenständigen Abschnitt des Prüfungsberichts aufgenommen werden. Diese müssen den generellen Anforderungen an Klarheit und Übersichtlichkeit der Berichterstattung entsprechen.

#### **4.6 Bestätigungsvermerk**

- (83) In vielen Landesrechtlichen Regelungen ist der Begriff „Bestätigungsvermerk“ nicht geregelt. Jedoch räumen die meisten Gesetzgebungen einen weiten Spielraum zur Formulierung individueller Bestätigungsvermerke ein. Es wird daher empfohlen, den aus dem kaufmännischen Recht bekannten und in anderen Bundesländern zum Teil verwendeten Bestätigungsvermerk in der Berichterstattung zu verwenden.

- (84) Der Vermerk über die Jahresabschlussprüfung ist unter der Angabe von Ort, Datum und Namen des unterzeichnenden Rechnungsprüfers auch in den Prüfungsbericht aufzunehmen. Der im Prüfungsbericht wiedergegebene Bestätigungsvermerk bedarf keiner gesonderten Bezeichnung.

#### **4.7 Anlagen zum Prüfungsbericht**

- (85) In den Anhang sind als Pflichtbestandteil der Jahresabschluss, Bilanzen, Ergebnis- und Teilergebnisrechnung, Finanz- und Teilfinanzrechnung, Anhang und Bestätigungsvermerk aufzunehmen.

- (86) Zudem können sonstige Anlagen hinzugefügt werden. Dies sind die rechtlichen und steuerlichen Verhältnisse, wirtschaftliche Grundlagen, analysierende Darstellungen der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage, sowie Aufgliederungen und Erläuterungen der Posten der Bilanz und Ergebnisrechnung.

#### **4.8 Unterzeichnung und Vorlage des Prüfungsberichts**

- (87) Der Prüfungsbericht ist vom Rechnungsprüfer eigenhändig zu unterschreiben. Der Prüfungsbericht wird dabei in der Regel von der Person unterzeichnet, die auch den Bestätigungsvermerk unterzeichnet hat.
- (88) Grundsätzlich muss die Unterzeichnung des Prüfungsberichts konform mit den Angaben des Bestätigungsvermerks sein. Dies gilt auch für Angaben wie Ort und Datum.

## **IDR-Prüfungsleitlinie 300**

### **„Leitlinien zur Durchführung von kommunalen Gesamtabchlussprüfungen“**

#### **1. Vorbemerkungen**

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungsleitlinie die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit kommunale Gesamtabchlussprüfungen durchführen und verdeutlicht zugleich Inhalt und Abgrenzung der Aufgaben der kommunalen Gesamtabchlussprüfung.
- (2) Eine reine Betrachtung der Einzelabschlüsse ist nicht ausreichend, um einen zutreffenden Einblick in die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage einer Kommune zu erhalten. Aus diesem Grund und der Tendenz zu weiteren Ausgliederungen auf eigenständige Organisationsformen angesichts des anhaltenden Drucks auf die kommunalen Finanzen war die Einführung einer verpflichtenden Gesamtrechnungslegung in den haushaltsrechtlichen Vorschriften erforderlich.
- (3) Die Leitlinie behandelt die Grundsätze zur Durchführung von kommunalen Gesamtabchlussprüfungen. Darüber hinaus enthält sie Ausführungen über generelle Prüfungshandlungen, ohne jedoch eine Aufzählung aller vorzunehmenden Prüfungshandlungen zu geben.
- (4) Im Gesamtabchluss sind der Jahresabschluss der Kommune sowie aller verselbstständigten Aufgabenbereiche / Aufgabenträger (nachfolgend Konzerneinheiten) zu konsolidieren (so z. B. §116 Abs. 2 GO NRW).
- (5) Im Rahmen der Aufstellung des Gesamtabchlusses werden der Jahresabschluss der Kommune mit den Jahresabschlüssen der voll zu konsolidierenden Konzerneinheiten zusammengefasst und die innerkonzernlichen Kapital- und Leistungsbeziehungen eliminiert (Konsolidierung). Die Einzel-Jahresabschlüsse der Konzerneinheiten werden in der Regel nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB) und/oder des Eigenbetriebsrechts aufgestellt; unterscheiden sich also hinsichtlich der anzuwendenden Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften vom Jahresabschluss der Kommune, der nach bundeslandspezifischen haushaltsrechtlichen Regeln aufgestellt wird. Folglich unterscheiden sich die Methoden und Prüfungsinhalte, die zum Erreichen des Prüfungsziels zur Anwendung kommen, bei einer Gesamtabchlussprüfung grundsätzlich von denen der Jahresabschlussprüfung.

## 2. Grundlagen

### 2.1 Funktion des kommunalen Gesamtabchlusses

- (6) Die zentrale Bedeutung des kommunalen Gesamtabchlusses liegt in der Informationsfunktion; d.h. der von der Kommune vorgelegte Abschluss soll ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Kommune insgesamt, d.h. über alle ihr (wirtschaftlich) zuzurechnenden Aktivitäten hinweg, unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung widerspiegeln.
- (7) Durch den Gesamtabchluss legt die Kommune Rechenschaft über die tatsächliche Aufgabenerledigung und die wirtschaftliche Gesamtentwicklung.
- (8) Der kommunale Gesamtabchluss besteht regelmäßig aus der Gesamtergebnisrechnung, der Gesamtbilanz und dem Gesamtanhang. Der Gesamtabchluss ist in der Regel durch einen Gesamtlagebericht bzw. einen Konsolidierungsbericht sowie einen Beteiligungsbericht zu ergänzen.
- (9) Eine Kapitalflussrechnung nach dem Deutschen Rechnungslegungsstandard 2 (DRS 2) oder eine Finanzrechnung sind ebenfalls Bestandteil des Gesamtabchlusses.

### 2.2 Ziele und Umfang der kommunalen Abschlussprüfung

- (10) Für sämtliche Prüfungsaussagen, die im Prüfungsbericht sowie im Bestätigungsvermerk enthalten sind, ist der kommunale Rechnungsprüfer verantwortlich.
- (11) Die kommunale Gesamtabchlussprüfung umfasst grundsätzlich nicht die Prüfung der Jahresabschlüsse der Konzerneinheiten. Die Prüfung der Jahresabschlüsse der Konzerneinheiten ist im Handelsgesetzbuch (HGB) bzw. in den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften gesondert geregelt. Da der kommunale Rechnungsprüfer die volle Verantwortung für das Prüfungsurteil trägt, muss er eigenverantwortlich entscheiden und dokumentieren, inwieweit er eigene Prüfungshandlungen im Hinblick auf die Jahresabschlüsse der Konzerneinheiten vornimmt bzw. die Prüfungsergebnisse des Prüfers des Einzelabschlusses berücksichtigt.
- (12) Beabsichtigt der kommunale Rechnungsprüfer nach pflichtgemäßem Ermessen, die Arbeit des Prüfers des Einzelabschlusses zu berücksichtigen, hat er die Qualifikation des Prüfers des Einzelabschlusses zu beurteilen und seine Beurteilung zu dokumentieren.

- (13) Es empfiehlt sich in diesem Zusammenhang, den Prüfungsbericht des Prüfers des Einzelabschlusses über die durchgeführte Prüfung kritisch zu lesen und die wesentlichen Prüfungsfeststellungen des Prüfers des Einzelabschlusses zu beurteilen.
- (14) Kommt der kommunale Rechnungsprüfer zu dem Ergebnis, dass eine hinreichende Qualifikation des Prüfers des Einzelabschlusses vorliegt und ergeben sich aus der Durchsicht des Prüfungsberichts sowie der wesentlichen Prüfungsfeststellungen des Prüfers des Einzelabschlusses keine Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer weiteren Prüfung, kann der kommunale Rechnungsprüfer die Ergebnisse des Prüfers des Einzelabschlusses ohne weitere Prüfungshandlungen übernehmen.
- (15) In den Fällen, in denen eine Übernahme der Prüfungsergebnisse nicht möglich ist, kommt eine Verwertung der Prüfungsergebnisse des Prüfers des Einzelabschlusses in Betracht. Bei einer Verwertung hat der kommunale Rechnungsprüfer die vom Prüfer des Einzelabschlusses durchgeführte Arbeit zu überprüfen und dies zu dokumentieren.
- (16) Hierzu kann es erforderlich sein, dass der kommunale Rechnungsprüfer die Prüfungsfeststellungen mit dem Prüfer des Einzelabschlusses erörtert, an wesentlichen prüfungsbezogenen Besprechungen mit den Vertretern der geprüften Konzerneinheiten teilnimmt oder die Arbeitspapiere des Prüfers des Einzelabschlusses einsieht.
- (17) Neben der Beurteilung der Aussagekraft bzw. Richtigkeit und Angemessenheit der Darstellung der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune sowie der Beurteilung, inwieweit der Gesamtlagebericht bzw. Konsolidierungsbericht in Einklang mit dem Gesamtabchluss steht, soll die kommunale Gesamtabchlussprüfung auch Aussagen zur Einhaltung der geltenden gesetzlichen und ortsrechtlichen Bestimmungen liefern.

### **2.3 Aufgaben des kommunalen Rechnungsprüfers**

- (18) Der kommunale Rechnungsprüfer hat unter Beachtung der Grundsätze der Wesentlichkeit und Wirtschaftlichkeit sich ein Urteil darüber zu bilden, ob die Buchführung, der Gesamtabchluss und der Gesamtlagebericht bzw. Konsolidierungsbericht der Kommune den geltenden gesetzlichen Vorschriften einschließlich der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und den ergänzenden ortsrechtlichen Bestimmungen entsprechen.

- (19) Die Aufdeckung und Aufklärung strafrechtlicher Tatbestände (z.B. Untreuehandlungen, Unterschlagungen) und außerhalb der Rechnungslegung begangener Ordnungswidrigkeiten ist nicht die Aufgabe des kommunalen Rechnungsprüfers, da die Gesamtabchlussprüfung ihrem Wesen nach nicht darauf ausgerichtet ist.
- (20) Die in den jeweiligen Landesgesetzen enthaltenen Regelungen zur Prüfung des kommunalen Gesamtabchlusses sowie des in den Ländern unterschiedlich geregelten Gesamtlage-, Rechenschafts- oder Konsolidierungsberichts legen den grundsätzlichen Ansatz der Prüfung dar, enthalten jedoch regelmäßig keine weiteren Bestimmungen über die Durchführung der Prüfung. Somit liegt es im pflichtgemäßen Ermessen des Kommunalen Rechnungsprüfers, Art und Umfang der Prüfungsdurchführung zu bestimmen.
- (21) Aufgrund der teilweisen inhaltlichen Übereinstimmung von landesgesetzlichen Regelungen zu Umfang und Inhalt der kommunalen Gesamtabchlussprüfung mit den Regelungen des Handelsgesetzbuches (HGB), insbesondere den §§ 316ff. HGB, können in Einzelfällen aus den Regelungen des HGB bzw. hierzu erlassenen Kommentierungen Anregungen für einzelne Aspekte bei der Durchführung von kommunalen Gesamtabchlussprüfungen gewonnen werden.
- (22) Die teilweise wörtliche Anlehnung in gesetzlichen Bestimmungen zur kommunalen Gesamtabchlussprüfung an Begrifflichkeiten des HGB lässt jedoch eine direkte Übertragung von Sachverhalten, Interpretationen oder Verfahrensweisen auf die kommunale Rechnungslegungs- und v.a. Prüfungspraxis nicht zu. In jedem Einzelfall ist zu prüfen, inwieweit vor dem Hintergrund der Aufgaben und Funktionen des kommunalen Gesamtabchlusses bzw. der Inhalte der kommunalen Gesamtabchlussprüfung nicht eine spezifische kommunale Sichtweise oder Auslegungspraxis für geboten erscheint.
- (23) Wesentliche Inhalte der Prüfung des Gesamtabchlusses sind die zutreffende Festlegung des Konsolidierungskreises, die zutreffende Anpassung der Einzelabschlüsse der Konzerneinheiten an die für die Kommune geltenden Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze und die Konsolidierungsmaßnahmen.
- (24) Das Ziel der Prüfung des Konsolidierungskreises ist es sicherzustellen, dass der Kreis der in den Gesamtabchluss einzubeziehenden Unternehmen und Körperschaften vollständig und richtig abgeleitet wurde. In diesem Zusammenhang wird der kommunale Rechnungsprüfer insbesondere zu beurteilen haben, ob die Kommune eine zutreffende Beurteilung hinsichtlich Vorliegens der Beherrschung von Unter-

nehmen als Voraussetzung für eine Konsolidierung vorgenommen hat. Gleiches gilt im Zusammenhang mit einer At-Equity Bilanzierung für das Vorliegen eines maßgeblichen Einflusses der Kommune auf die betroffenen Beteiligungsunternehmen. Ferner prüft der kommunale Rechnungsprüfer, ob die Kommune zu Recht von einem Wahlrecht zum Verzicht auf eine Einbeziehung von Tochterunternehmen wegen untergeordneter Bedeutung Gebrauch gemacht hat.

- (25) In der Regel werden die Konzerneinheiten die Bilanzierung und Bewertung im ihrem Jahresabschluss an die Bilanzierungs- und Bewertungsregeln, die für die Kommune gelten, anpassen müssen. Die Anpassungen, die in Form einer Kommunalbilanz II vorgenommen werden, sind Gegenstand der Prüfung durch den kommunalen Rechnungsprüfer. Es kann sich empfehlen, dass die Prüfung der Anpassungsbuchungen vom Prüfer des Einzelabschlusses vorgenommen wird. Hierzu ist der Prüfer des Einzelabschlusses gegebenenfalls von der betreffenden Konzerneinheit zu beauftragen. Der kommunale Abschlussprüfer sollte in diesem Fall bezüglich der Prüfung der Kommunalbilanz II Prüfungsvorgaben (audit instructions) zur Prüfungsplanung, Art und Umfang der Prüfungshandlungen und zur Berichterstattung machen.
- (26) In einer für alle Konzerneinheiten verbindlichen Gesamtabchlussrichtlinie trifft die Kommune Regelungen zur organisatorischen Zuständigkeit sowie zum zeitlichen Ablauf der Aufstellung des Gesamtabchlusses. Die Gesamtabchlussrichtlinie regelt die einheitlichen Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden im Gesamtabchluss. Der Konsolidierungsformularsatz (Reporting Package) ist ein Hilfsmittel zur einheitlichen Berichterstattung der Konzerneinheiten an die Kommune. Die einheitliche Berichterstattung betrifft die nach den Vorgaben der Kommune gegliederte Bilanz und Ergebnisrechnung der Konzerneinheiten, die innerkonzernlichen Leistungs- und Kapitalbeziehungen sowie die für einen Gesamtanhang und Gesamtlagebericht bzw. Konsolidierungsbericht notwendigen Angaben. Ein einheitliches Berichtsformat dient damit der vollständigen und richtigen Erfassung der im Gesamtabchluss zu erfassenden Sachverhalte sowie der zutreffenden Eliminierung der innerkonzernlichen Leistungs- und Kapitalbeziehungen. Im Zusammenhang mit dem Summenabschluss ist die Eignung der Gesamtabchlussrichtlinie im Hinblick auf gesetzessprechende konzerneinheitliche Bilanzierung und Bewertung zu prüfen. Außerdem sind die Vollständigkeit der im Konsolidierungsformularsatz (Reporting Package) abgefragten Informationen sowie die vollständige und zutreffende Übernahme aller erforderlichen Angaben der im Gesamtabchluss zusammengefassten Jahresabschlüsse in das Konsolidierungssystem bzw. den Summenabschluss zu prüfen.

- (27) Bei den Konsolidierungsmaßnahmen ist zu unterscheiden zwischen der Kapitalkonsolidierung, der Schuldenkonsolidierung und der Ertrags- und Aufwandskonsolidierung. Darüber hinaus betreffen Konsolidierungsmaßnahmen die Eliminierung von Zwischengewinnen, die dann entstehen können, wenn von einer Konzerneinheit Leistungen an eine andere Konzerneinheit erbracht werden, die bei letzterer zum Bilanzstichtag in der Bilanz im Anlage- oder Vorratsvermögen ausgewiesen werden.
- (28) Die Prüfungsziele der Kapitalkonsolidierung sind die Feststellung der sachgerechten Anwendung der Konsolidierungsmethode, des Zeitpunktes der Kapitalkonsolidierung, der Erstkonsolidierung mit Ermittlung des Unterschiedsbetrages aus der Konsolidierung, der Minderheitenanteile sowie der Ergebnisse aus Endkonsolidierungen.
- (29) Der kommunale Rechnungsprüfer prüft im Rahmen der Prüfung der Erstkonsolidierung insbesondere, ob Unterschiedsbeträge aus der Konsolidierung plausibel sind und ob die aus den Unterschiedsbeträgen resultierenden Konsequenzen zutreffend im Gesamtabschluss abgebildet wurden. Die Plausibilitätsprüfung lässt gegebenenfalls Rückschlüsse zu, so zum Beispiel auf eine zutreffende Auflösung stiller Reserven, eine zutreffende Beteiligungsbewertung im Einzelabschluss und eine zutreffende Durchführung der Kapitalkonsolidierung. Ferner sollte der kommunale Rechnungsprüfer eine Überleitung des Eigenkapitals im Einzelabschluss der Kommune auf das Eigenkapital in der Gesamtabschluss-Eröffnungsbilanz erbitten. Soweit eine solche bei der Kommune nicht vorliegt, empfiehlt es sich, eine Überleitungsrechnung im Rahmen der Prüfung der Erstkonsolidierung zu erstellen. Diese Überleitungsrechnung kann für Folgekonsolidierungen und deren Prüfung fortgeschrieben werden.
- (30) Bei der Schuldenkonsolidierung ist der sachgerechte Ablauf zu prüfen, ebenso wie Ursachen und die Behandlung von Aufrechnungsdifferenzen. Häufig werden Differenzen aus der Schuldenkonsolidierung auf sogenannten Differenzkonten erfasst, die als sonstige Forderungen oder Verbindlichkeiten in die Gesamtbilanz eingestellt werden, soweit der Umfang der Differenzen nicht wesentlich ist. Aus der Analyse der Differenzkonten lassen sich Rückschlüsse auf die Qualität der Schuldenkonsolidierung ziehen.
- (31) Prüfungsziele der Aufwands- und Ertragskonsolidierung ist deren Ablauf, die Identifizierung von konsolidierungspflichtigen Sachverhalten, die Anwendung von Eliminierungswahlrechten sowie das Durchführen von Plausibilitätsprüfungen. Hinsichtlich der Analyse von Differenzkonten gilt das Gleiche wie bei der Prüfung der Schuldenkonsolidierung.

## **2.4 Verantwortlichkeit der Organe**

- (32) Die Verantwortlichkeit der gesetzlichen Vertreter für die korrekte Rechnungslegung sowie für eine ordnungsgemäße Buchführung und den daraus zu erstellenden Gesamtabschluss und Gesamtlagebericht bzw. Konsolidierungsbericht wird durch eine kommunale Gesamtabchlussprüfung nicht eingeschränkt.
- (33) Die zur Aufsicht berufenen Organe werden vom kommunalen Rechnungsprüfer – insbesondere durch den Prüfungsbericht – in ihrer Funktion der Aufsicht lediglich unterstützt; die ihnen übertragene Verantwortung für die Aufsicht bleibt hiervon gänzlich unberührt.

## **3. Wesentlichkeit und Wirtschaftlichkeit**

- (34) Die Prüfung des kommunalen Gesamtabchlusses und des Gesamtlage- bzw. Konsolidierungsberichts ist so zu planen und durchzuführen, dass wesentliche Unrichtigkeiten und Verstöße mit hinreichender Sicherheit aufgedeckt werden. Unrichtigkeiten und Verstöße gelten als wesentlich, wenn sie wegen ihrer Größenordnung oder Bedeutung einen Einfluss auf den Aussagewert der Rechnungslegung für die Abschlussadressaten haben bzw. die wirtschaftliche Entscheidung der kommunalen Abschlussadressaten beeinflussen kann.
- (35) Der Begriff der Wesentlichkeit ermöglicht der kommunalen Gesamtabchlussprüfung ein gezieltes Setzen von Schwerpunkten auf relevante Sachverhalte.
- (36) Für die Bestimmung der Wesentlichkeitsgrenze in kommunalen Abschlüssen, sind die Ausführungen der Kommunalaufsicht des jeweiligen Bundeslandes, soweit vorhanden, zu beachten.
- (37) Durch Beachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes kann unter anderem dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Abschlussprüfung Rechnung getragen werden.

## **4. Grundsätze für die Prüfungsdurchführung**

- (38) Die Grundsätze der Prüfungsdurchführung entsprechen denen in der IDR Prüfungsleitlinie 200 („Leitlinien zur Durchführung kommunaler Jahresabschlussprüfungen“). Auch hier ist der risikoorientierte Prüfungsansatz anzuwenden.

## **IDR Prüfungsleitlinie L 720**

### **"Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft"**

#### **1. Vorbemerkungen**

- (1) Im Jahresabschluss einer Gebietskörperschaft ist deutlich zu machen, dass im Finanzmanagement die materiellen Rechtsvorschriften eingehalten und damit die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft herbeigeführt wurde. Sofern es sich nicht nur um unwesentliche Mängel handelt, kann das Auswirkungen auf den Bestätigungsvermerk und Entlastungsvorschlag der kommunalen Rechnungsprüfung haben.
- (2) Die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft einer Gebietskörperschaft abzusichern ist eine zentrale Aufgabe der örtlichen Prüfung (z. B. nach § 103 GO NRW, § 129 HGO, § 119 NGO). In einigen Bundesländern ist ausdrücklich geregelt, dass die Prüfung des Jahresabschlusses sich auch darauf erstreckt, ob die gesetzlichen Vorschriften und die sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind (z. B. § 101 GO NRW, § 131 HGO).
- (3) Die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft umfasst dabei auch die sparsame und wirtschaftliche Verwaltung des anvertrauten öffentlichen Vermögens.
- (4) Die Prüfung des Jahresabschlusses darf sich nicht alleine darauf erstrecken, ob der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gebietskörperschaft unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ergibt.
- (5) Durch die Prüfung ist vielmehr sicherzustellen, dass auch die haushaltsrechtlichen Vorschriften (z. B. §§ 75 ff. GO NRW, §§ 114 a ff. HGO, §§ 82ff NGO), die sich nicht explizit auf den Jahresabschluss beziehen, beachtet werden. Hierzu zählen insbesondere Vorschriften zu den Allgemeinen Haushaltsgrundsätzen, dem Haushaltssicherungskonzept, den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung, der Haushaltssatzung und dem Haushaltsplan. Darüber hinaus sind ortsrechtliche Bestimmungen wie z. B. Vergabedienstanweisungen, Beitragssatzungen, Gebührensatzungen etc. zu beachten.
- (6) Liegen grobe Verstöße gegen die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft vor, kann dies Auswirkungen auf den zu erteilenden Bestätigungsvermerk und den Entlastungsvorschlag für den Verantwortlichen haben.

- (7) Im Ergebnis unterscheidet sich die Rechtsfolge nicht wesentlich von der Jahresabschlussprüfung im HGB. Hier hat der Rechnungsprüfer nach § 321 Abs. 1 Nr. 3 HGB auch eine „Redepflicht“, wenn er im Rahmen der Prüfung feststellt, dass Unrichtigkeiten oder Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften sowie Tatsachen vorliegen, die schwerwiegende Verstöße von gesetzlichen Vertretern oder von Arbeitnehmern gegen Gesetz, Gesellschaftsvertrag oder Satzung erkennen lassen.
- (8) Für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft im Rahmen der Jahresabschlussprüfung bedarf es keiner gesonderten Beauftragung. Die Erweiterung der Abschlussprüfung (in Anlehnung an § 53 HGrG) ergibt sich aus der Stellung der örtlichen Prüfung, die sicherzustellen hat, dass im Interesse der Bürger alle haushaltsrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.
- (9) Dies ergibt sich auch aus dem Umstand, dass bei kommunalen Eigenbetrieben gemäß § 53 HGrG eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse gesetzlich vorgeschrieben ist. In diesen Fällen bedarf es daher keiner gesonderten Auftragserteilung durch das zuständige Organ.
- (10) Wenn eine solche Prüfung bereits für ausgelagertes kommunales Vermögen verbindlich vorgeschrieben ist, muss diese erweiterte Prüfung erst recht für Vermögen der Kernverwaltung einer Gebietskörperschaft gelten. Schließlich hat der Bürger einen Anspruch darauf, dass seine Steuergelder entsprechend den geltenden haushaltsrechtlichen Vorschriften verwendet werden. Dies sicherzustellen ist Aufgabe der öffentlichen Finanzkontrolle, die auf der Ebene der Gebietskörperschaften bei der örtlichen Prüfung angesiedelt ist.
- (11) Der Fragenkatalog des vorliegenden IDR Prüfungsleitlinie 720 **basiert weitgehend** auf dem in der Praxis bewährten Prüfungsstandard des **Instituts der Wirtschaftsprüfer IDW PS 720**. Viele der dort genannten Fragen sind auch für die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft einer Gebietskörperschaft relevant. Aus diesem Grunde wurden zahlreiche Passagen bzw. Fragen im Wortlaut übernommen bzw. nur geringfügig an die Terminologie einer Gebietskörperschaft angepasst. Der IDW PS 720 wurde durch Mitglieder des IDW-Fachausschusses für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen (ÖFA) sowie Vertreter des Bundesfinanzministeriums, des Bundesrechnungshofs und der Landesrechnungshöfe erarbeitet.
- (12) Darüber hinaus wurde der Fragenkatalog um solche Fragen ergänzt, die sich speziell auf die Haushaltswirtschaft einer Gebietskörperschaft beziehen. Im Ergebnis wird

damit ein bewährtes Instrument auf die Prüfung des Abschlusses einer Gebietskörperschaft übertragen. Die Übertragung erfolgt nicht zuletzt deshalb, weil viele Rats- bzw. Kreistagsmitglieder den Fragenkatalog bereits aus der Prüfung kommunaler Eigenbetriebe bzw. kommunaler Eigengesellschaften kennen und deshalb mit diesem Instrument zur Informationsversorgung vertraut sind.

## 2. **Berichterstattung über die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft**

### 2.1 **Anwendung des Fragenkatalogs**

- (13) Der in Abschnitt 3 aufgenommene Fragenkatalog gibt Hinweise für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft. Aufgrund der generellen Ausrichtung des Fragenkatalogs können Besonderheiten in einzelnen Bundesländern nicht im Einzelnen berücksichtigt werden.
- (14) Deshalb kann der Katalog einerseits keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben; andererseits werden im Einzelfall auch nicht alle Fragen stets in gleicher Weise Bedeutung haben. So kann es notwendig werden, über die Beantwortung der genannten Fragen hinaus auf ergänzende Sachverhalte einzugehen. Der Fragenkatalog ist daher nicht als verbindliche abschließende Aufzählung zu verstehen, sondern als ein Hilfsmittel für den Prüfer, relevante Prüfgebiete nicht zu übersehen.
- (15) Es ist nicht immer erforderlich, bei jeder Abschlussprüfung alle Fragen des Katalogs in gleicher Intensität zu beantworten. Der Rechnungsprüfer kann Prüfungsschwerpunkte im Sinne einer jährlich wechselnden, besonders intensiven Prüfung einzelner Teilbereiche und einer weniger intensiven Prüfung anderer Teilbereiche bilden. Maßgebend dabei ist immer die jeweilige Situation der Gebietskörperschaft sowie die Zielsetzung, dem Aufsichtsorgan ein zusätzliches Informations- und Kontrollinstrument zur Verfügung zu stellen.
- (16) Der Umfang der Beantwortung einzelner Fragen hängt vom Ermessen des Rechnungsprüfers ab. Um den zeitlichen Rahmen einer Abschlussprüfung nicht zu sprengen und um eine Konzentration auf das Wesentliche zu gewährleisten gilt hier der Grundsatz: „So wenig wie möglich und so viel wie nötig“.
- (17) Falls eine Frage des Katalogs für die Gebietskörperschaft nicht einschlägig ist, ist dies bei der Beantwortung des Fragenkatalogs anzugeben und zu begründen. Eine

solche Begründung kann sich auch insgesamt auf alle Fragen eines Fragenkreises beziehen. Ein bloßer Hinweis darauf, dass auf die Erörterung einer Frage verzichtet wird, ist nicht ausreichend. Ebenso ist es unzulässig, der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft nur einen Teil des Fragenkatalogs zugrunde zu legen.

- (18) Der Fragenkatalog enthält auch Fragen, die sich auf die Prüfung eines Risikofrüherkennungssystems beziehen. Die Pflicht zur Einrichtung eines solchen Systems besteht nach § 91 Abs. 2 AktG zunächst nur für den Vorstand einer Aktiengesellschaft sowie nach § 10 (1) EigVO NRW für die Betriebsleitung eines Eigenbetriebes. Der Gesetzgeber hat in der Begründung zu dieser durch das KontraG eingefügten Vorschrift jedoch klargestellt, dass diese Regelung Ausstrahlungswirkung auf den Pflichtenrahmen der Geschäftsführer auch anderer Gesellschaftsformen hat.
- (19) Die gewählten Vertreter einer Gebietskörperschaft (Bürgermeister, Oberbürgermeister oder Landrat) sind zum sorgsamem Umgang mit den ihnen anvertrauten Mitteln und zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in besonderem Maße verpflichtet. Da die Gebietskörperschaften verpflichtet sind, ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist (vgl. z. B. § 75 GO NRW, § 82 NGO) ist es nach Einschätzung des IDR auch hier unerlässlich, sich regelmäßig mit den Stärken und Schwächen der Gebietskörperschaft sowie mit den Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung auseinanderzusetzen. Die Notwendigkeit, ein nach den Verhältnissen des Einzelfalles angemessenes Risikofrüherkennungssystem einzurichten, ergibt sich auch aus der gesetzlichen Verpflichtung, einen Lage-/Rechenschaftsbericht aufzustellen, der die Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung richtig darstellt. Hierfür liefert ein Risikomanagementsystem die notwendigen Informationen.
- (20) Ob und in welchem Umfang die Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer allgemeinen Organisationspflicht ein System zur Risikofrüherkennung einzurichten haben, ist nach Eigenart und Größe der Gebietskörperschaft und der Komplexität der Struktur zu entscheiden. Im Rahmen der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft ist deshalb auch festzustellen, ob die Verwaltungsführung ein Risikofrüherkennungssystem eingerichtet hat und ob dieses geeignet ist, seine Aufgaben zu erfüllen.
- (21) Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft erfordert eigenständige Prüfungshandlungen, sofern die Beantwortung der jeweiligen Frage nicht unmittelbar aus der Jahresabschlussprüfung ableitbar ist. Die Prüfung erfordert keine lückenlose Prüfung, sondern kann auch in Form von Stichproben durchgeführt werden. Der Prü-

fer hat Art und Umfang der im Einzelfall erforderlichen Prüfungshandlungen im Rahmen der Eigenverantwortlichkeit nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen. Sollten sich Anhaltspunkte für Feststellungen ergeben, ist über diese bei der Beantwortung der entsprechenden Frage des Fragenkatalogs zu berichten.

- (22) Falls dem Prüfer die Beurteilung der Angemessenheit eines Sachverhaltes nicht möglich ist, hat er dies im Prüfungsbericht unter kurzer Darstellung des Sachverhalts anzugeben. Wenn er dabei eine vertiefende Behandlung für notwendig erachtet, die den Rahmen einer Jahresabschlussprüfung übersteigt, hat er hierauf hinzuweisen.
- (23) Die Einzelbeantwortung der Fragen kann in einer Anlage zum Prüfungsbericht erfolgen. Die einzelnen Fragen und Unterfragen des Katalogs sind - sofern nicht ein gesamter Fragenkreis nicht einschlägig ist, vor der Beantwortung zu wiederholen.
- (24) Es ist auch möglich, über die Feststellungen zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft in einem eigenen Gliederungspunkt des Prüfungsberichts zu berichten. Dort kann auch ggf. im Rahmen einer zusammenfassenden Darstellung nur über die wesentlichen Ergebnisse informiert werden.

## **2.2 Sachgerechte Form der Fragenbeantwortung**

- (25) Die Fragen sind klar und problemorientiert zu beantworten. Die Beantwortung ist auf das Wesentliche zu beschränken, d.h. auf solche Feststellungen und Sachverhalte, die geeignet sind, die Adressaten des Prüfungsberichts bei der Überwachung der Gebietskörperschaft zu unterstützen. Im Einzelfall kann ein „Ja“ oder „Nein“ als Antwort ausreichen, falls dies keine Folgefragen hervorruft.
- (26) Teilweise finden sich bereits Antworten zu den Fragen im Lage-/Rechenschaftsbericht der Gebietskörperschaft oder an anderer Stelle im Prüfungsbericht des Rechnungsprüfers. Daher kann bei der Fragenbeantwortung ggf. auf einschlägige Ausführungen im Lage-/Rechenschaftsbericht oder im Prüfungsbericht zum Jahresabschluss verwiesen werden. Dabei ist die konkrete Fundstelle anzugeben (z.B. Abschnitt, Seitenzahl, Textziffer).

## **2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse**

- (27) Im Interesse der Information der Adressaten der Berichterstattung über die Prüfung (Rat, Kommunalaufsicht, überörtliche Prüfung) ist über das Ergebnis der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft zusammengefasst in einem gesonderten Abschnitt des Prüfungsberichts zu berichten. Dabei ist darauf einzugehen, ob und wieweit Vorjahresbeanstandungen und -empfehlungen Rechnung getragen wurde.

### 3. Fragenkatalog

- (28) Zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft hat der Rechnungsprüfer die Ordnungsmäßigkeit der **haushaltswirtschaftlichen Organisation** anhand des folgenden Fragenkreises zu untersuchen und in seine Berichterstattung einzubeziehen.
- (29) Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der **haushaltswirtschaftlichen Instrumente** hat der Rechnungsprüfer anhand der folgenden Fragenkreise zu untersuchen und in seine Berichterstattung einzubeziehen
- (30) Zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der **haushaltswirtschaftlichen Prozesse** hat der Rechnungsprüfer anhand der folgenden Fragenkreise zu untersuchen, ob die Verwaltungsführung mit Gesetz, Haushaltssatzung, Gebührensatzungen, sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen und bindenden Beschlüssen des Rates/Kreistags übereinstimmt und er hat dies in seine Berichterstattung einzubeziehen.

#### **Fragenkreis 1: Tätigkeit von Überwachungsorganen und Verwaltungsleitung**

- a) Gibt es Geschäftsordnungen für die Organe (wie z. B. Verwaltungsvorstand, Dezernentenkonferenzen) und einen Geschäftsverteilungsplan für die Verwaltungsleitung? Gibt es darüber hinaus schriftliche Weisungen des Überwachungsorgans zur Organisation für die Verwaltungsleitung (Geschäftsanweisung)? Entsprechen diese Regelungen den Bedürfnissen der Gebietskörperschaft?
- b) Wie viele Sitzungen der Organe (Rat/Kreistag) und ihrer Ausschüsse (Haupt- und Finanzausschuss) haben stattgefunden und wurden Niederschriften hierüber erstellt?
- c) In welchen Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien i. S. d. § 125 Abs. 1 Satz 3 AktG sind die einzelnen Mitglieder der Verwaltungsleitung tätig?
- d) Wird die Vergütung der Organmitglieder (Verwaltungsleitung, Ratsmitglieder) soweit gesetzlich gefordert im Anhang des Jahresabschlusses ausgewiesen?

#### **Fragenkreis 2: Aufbau- und ablauforganisatorische Grundlagen**

- a) Gibt es einen den Bedürfnissen der Kommune entsprechenden Organisationsplan, aus dem Organisationsaufbau, Arbeitsbereiche und Zuständigkeiten/Weisungsbefugnisse ersichtlich sind? Erfolgt dessen regelmäßige Überprüfung?
- b) Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass nicht nach dem Organisationsplan verfahren wird?
- c) Orientiert sich der Verwaltungsaufbau an den Produktbereichen der Verwaltung?
- d) Sind die Produktbereiche dezentral für ihren Ressourcenverbrauch verantwortlich?

- e) Gibt es geeignete Richtlinien bzw. Arbeitsanweisungen für wesentliche Entscheidungsprozesse (insbesondere Auftragsvergabe und Auftragsabwicklung, Personalwesen, Kreditaufnahme und -gewährung)? Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass diese nicht eingehalten werden?
- f) Besteht eine ordnungsmäßige Dokumentation von Verträgen (z.B. Grundstücksverwaltung, EDV)?

### **Fragenkreis 3: Strategische Steuerung**

- a) Orientiert sich das Handeln der Gebietskörperschaft an einer langfristigen strategischen Ausrichtung?
- b) Ist diese strategische Ausrichtung in Form eines Leitbildes oder in anderer Form dokumentiert?

### **Fragenkreis 4: Ziele und Kennzahlen**

- a) Sind Ziele und Kennzahlen für eine outputorientierte Steuerung definiert worden?
- b) Sind die Kennzahlen zur Beurteilung der Zielerreichung geeignet?
- c) Inwiefern wurden die formulierten Ziele erreicht bzw. wo gab es berichtenswerte Planaabweichungen?

### **Fragenkreis 5: Controlling**

- a) Existiert ein Controlling in der Verwaltung und wie ist es organisiert?
- b) Entspricht das Controlling den Anforderungen der Gebietskörperschaft um den Steuerungsbedürfnissen der Verwaltungsleitung Rechnung zu tragen und umfasst es alle wesentlichen Verwaltungsbereiche?
- c) Ermöglicht das Rechnungs- und Berichtswesen eine Steuerung und/oder Überwachung der Tochterunternehmen und der Unternehmen, an denen eine wesentliche Beteiligung besteht?

### **Fragenkreis 6: Kosten und Leistungsrechnung**

- a) In welchen Teilen der Verwaltung existiert eine Kosten- und Leistungsrechnung?
- b) Liefert die Kosten- und Leistungsrechnung die für die wirtschaftliche Steuerung der Verwaltung erforderlichen Informationen bzw. an welchen Stellen besteht nach Einschätzung des Rechnungsprüfers noch Handlungsbedarf?

### **Fragenkreis 7: Risikofrüherkennungssystem**

- a) Hat die Verwaltungsleitung nach Art und Umfang Frühwarnsignale definiert und Maßnahmen ergriffen, mit deren Hilfe wesentliche Risiken rechtzeitig erkannt werden können?

- b) Reichen diese Maßnahmen aus und sind sie geeignet, ihren Zweck zu erfüllen? Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass die Maßnahmen nicht durchgeführt werden?
- c) Sind diese Maßnahmen ausreichend dokumentiert?
- d) Werden die Frühwarnsignale und Maßnahmen kontinuierlich und systematisch mit dem aktuellen Umfeld sowie mit den Verwaltungsprozessen und Funktionen abgestimmt und angepasst?

#### **Fragenkreis 8: Finanzinstrumente, andere Termingeschäfte, Optionen und Derivate**

- a) Hat die Verwaltungsleitung den Geschäftsumfang zum Einsatz von Finanzinstrumenten sowie von anderen Termingeschäften, Optionen und Derivaten schriftlich festgelegt? Dazu gehört
  - Welche Produkte/Instrumente dürfen eingesetzt werden?
  - Mit welchen Partnern dürfen die Produkte/Instrumente bis zu welchen Beträgen eingesetzt werden?
  - Wie werden die Bewertungseinheiten definiert und dokumentiert und in welchem Umfang dürfen offene Posten entstehen?
  - Sind die Hedge-Strategien beschrieben, z.B. ob bestimmte Strategien ausschließlich zulässig sind bzw. bestimmte Strategien nicht durchgeführt werden dürfen (z.B. antizipatives Hedging)?
- b) Werden Derivate zu anderen Zwecken eingesetzt als zur Optimierung von Kreditkonditionen und zur Risikobegrenzung?  
Hat die Verwaltungsleitung ein dem Geschäftsumfang entsprechendes Instrumentarium zur Verfügung gestellt insbesondere in Bezug auf
  - Erfassung der Geschäfte
  - Beurteilung der Geschäfte zum Zweck der Risikoanalyse
  - Bewertung der Geschäfte zum Zweck der Rechnungslegung
  - Kontrolle der Geschäfte?
- c) Gibt es eine Erfolgskontrolle für nicht der Risikoabsicherung (Hedging) dienende Derivatgeschäfte und werden Konsequenzen aufgrund der Risikoentwicklung gezogen?
- d) Hat die Verwaltungsleitung angemessene Arbeitsanweisungen erlassen?
- e) Ist die unterjährige Unterrichtung der Verwaltungsleitung im Hinblick auf die offenen Positionen, die Risikolage und die ggf. zu bildenden Vorsorgen geregelt?

#### **Fragenkreis 9: Haushaltsgrundsätze**

- a) Wurde der Grundsatz der Vollständigkeit beachtet oder gibt es relevante Sachverhalte, die nicht im Haushalt abgebildet sind?
- b) Wurde der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet bzw. gab es wesentliche Sachverhalte bei denen sich die Verwaltung unwirtschaftlich verhalten hat?

- c) Wurde der Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit beachtet und wurden insbesondere alle geplanten Erträge und Aufwendungen sorgfältig geschätzt, sofern sie nicht errechenbar sind?
- d) Wurde die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung beachtet, wonach die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Finanzmittel vorrangig aus speziellen Entgelten und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen sind, sofern die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen?

#### **Fragenkreis 10: Planungswesen**

- a) Existiert eine mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung und entspricht diese den geltenden gesetzlichen Vorschriften (z. B. § 84 GO NRW, § 114 h HGO, § 90 NGO)?
- b) Werden Planabweichungen systematisch untersucht?

#### **Fragenkreis 11: Haushaltssatzung**

- a) Enthält die Haushaltssatzung alle erforderlichen Angaben und entspricht die Form den gesetzlichen Vorgaben?
- b) Ist die Haushaltssatzung fristgerecht beschlossen und veröffentlicht worden?
- c) Wurden ggf. die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung beachtet, d. h. sind nur Aufwendungen entstanden bzw. Auszahlungen geleistet worden, zu denen eine rechtliche Verpflichtung bestand oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar waren?
- d) War eine Nachtragssatzung erforderlich und ist diese fristgerecht erlassen worden?

#### **Fragenkreis 12: Haushaltsplan**

- a) Enthält der Haushaltsplan alle erforderlichen Angaben und entspricht die Form den gesetzlichen Vorgaben?
- b) Wurde der Haushaltsplan eingehalten bzw. an welchen Stellen gab es wesentliche Abweichungen und welche Gründe waren hierfür ausschlaggebend?

#### **Fragenkreis 13: Haushaltssicherungskonzept**

- a) War die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (sofern gesetzlich vorgeschrieben) erforderlich um die künftige dauernde Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft zu erreichen?
- b) Ist das Haushaltssicherungskonzept von der Aufsichtsbehörde genehmigt worden?
- c) Wurden die Ziele des Haushaltssicherungskonzeptes erreicht bzw. wurden die darin enthaltenen Maßnahmen auch umgesetzt?

#### **Fragenkreis 14: Investitionen**

- a) Werden Investitionen (in Sachanlagen, Beteiligungen, sonstige Finanzanlagen, immaterielle Anlagewerte und Vorräte) angemessen geplant und vor Realisierung auf Rentabilität/Wirtschaftlichkeit, Finanzierbarkeit und Risiken geprüft?
- b) Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass die Unterlagen/Erhebungen zur Preisermittlung nicht ausreichend waren, um ein Urteil über die Angemessenheit des Preises zu ermöglichen (z.B. bei Erwerb bzw. Veräußerung von Grundstücken oder Beteiligungen)?
- c) Werden Durchführung, Budgetierung und Veränderungen von Investitionen laufend überwacht und Abweichungen untersucht?
- d) Haben sich bei abgeschlossenen Investitionen wesentliche Überschreitungen ergeben? Wenn ja, in welcher Höhe und aus welchen Gründen?
- e) Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass Leasing- oder vergleichbare Verträge nach Ausschöpfung der Kreditlinien abgeschlossen wurden?

#### **Fragenkreis 15: Kredite**

- a) Gab es eine Nettoneuverschuldung oder konnten per Saldo Schulden abgebaut werden?
- b) Wurden Kredite nur für Investitionen und zur Umschuldung aufgenommen?
- c) Gibt es ein aktives Zins- und Schuldenmanagement?

#### **Fragenkreis 16: Liquidität**

- a) Besteht ein funktionierendes Finanzmanagement, welches u. a. eine laufende Liquiditätskontrolle gewährleistet?
- b) Gehört zu dem Finanzmanagement auch ein zentrales Cash-Management und haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass die hierfür geltenden Regelungen nicht eingehalten worden sind?
- c) Musste die Verwaltung Kredite zur Liquiditätssicherung aufnehmen und wie hat sich der Bestand dieser Kredite entwickelt?
- d) Wurde der in der Haushaltssatzung festgelegte Höchstbetrag für Kredite zur Liquiditätssicherung unterjährig überschritten?

#### **Fragenkreis 17: Forderungsmanagement**

- a) Gibt es eine Dienstanweisung zur Stundung, zur Niederschlagung und zum Erlass von Forderungen und entspricht diese den Bedürfnissen der Verwaltung?
- b) Ist durch das bestehende Mahn- und Vollstreckungswesen sichergestellt, dass Entgelte vollständig und zeitnah in Rechnung gestellt werden? Ist durch das bestehende Mahnwesen gewährleistet, dass ausstehende Forderungen zeitnah und effektiv eingezogen werden?

### **Fragenkreis 18: Vergaberegulungen**

- a) Gibt es eine Dienstanweisung zum Vergabewesen und entspricht diese den gesetzlichen Vorgaben?
- b) Werden für Geschäfte, die nicht den Vergaberegulungen unterliegen, Konkurrenzangebote (z.B. auch für Kapitalaufnahmen und Geldanlagen) eingeholt?
- c) Gab es im Rahmen der Prüfung Anhaltspunkte, dass gegen bestehende Vergaberegulungen verstoßen wurde?

### **Fragenkreis 19: Gebühren- und Beitragssatzungen**

- a) Wurden die Gebührenbedarfsberechnungen von der örtlichen Prüfung auf Plausibilität und Rechtmäßigkeit überprüft?
- b) Wurde in den gebührenrechnenden Bereichen eine Nachkalkulation durchgeführt, damit eventuelle Kostenüberdeckungen und –unterdeckungen festgestellt werden können?
- c) Werden die bestehenden Gebührensatzungen regelmäßig auf ihren Anpassungsbedarf hin untersucht?
- d) Gab es während der Prüfung Anhaltspunkte dafür, dass gegen bestehende Gebührensatzungen verstoßen wurde oder diese nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen?
- e) Ist sichergestellt, dass alle Beiträge zeitnah und vollständig erhoben werden?

### **Fragenkreis 20: Korruptionsprävention**

- a) Hat die Verwaltungsleitung Vorkehrungen zur Korruptionsprävention ergriffen und dokumentiert?
- b) Gibt es interne Regelungen zur Korruptionsprävention, z. B. Annahme von Geschenken?
- c) Gab es im abgelaufenen Jahr Fälle von Korruption, die zur Anzeige gebracht wurden?

### **Fragenkreis 21: Berichterstattung an das Überwachungsorgan**

- a) Hat die Verwaltungsleitung den Rat/Kreistag unterjährig über die Entwicklung der Haushaltswirtschaft informiert?
- b) Vermitteln die Berichte einen zutreffenden Einblick in die wirtschaftliche Lage der Gebietskörperschaft und in die wichtigsten Verwaltungsbereiche?
- c) Wurde der Rat/Kreistag über wesentliche Vorgänge angemessen und zeitnah unterrichtet? Liegen insbesondere ungewöhnliche, risikoreiche oder nicht ordnungsgemäß abgewickelte Geschäftsvorfälle sowie erkennbare Fehldispositionen oder wesentliche Unterlassungen vor und wurde hierüber berichtet?

- (31) Zur Prüfung der Sicherstellung einer stetigen Aufgabenerfüllung (Nachhaltigkeit) hat der Rechnungsprüfer die **Vermögens-, Schulden-, Finanz-, und Ertragslage** an-

hand der folgenden Fragenkreise zu untersuchen und in seine Berichterstattung einzubeziehen.

**Fragenkreis 22: Ungewöhnliche Kennzahlen zur Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage**

- a) Gibt es Auffälligkeiten bei den Kennzahlen (z. B. NKF-Kennzahlenset NRW) zur Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Gebietskörperschaft?
- b) Wie haben sich die Kennzahlen im Zeitablauf entwickelt?
- c) Wie sind die Kennzahlen im interkommunalen Vergleich zu beurteilen?

**Fragenkreis 23: Ungewöhnliche Bilanzposten und stille Reserven**

- a) Besteht in wesentlichem Umfang offenkundig nicht betriebsnotwendiges Vermögen?
- b) Sind Bestände auffallend hoch oder niedrig?
- c) Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass die Vermögenslage durch im Vergleich zu den bilanziellen Werten erheblich höhere oder niedrigere Verkehrswerte der Vermögensgegenstände wesentlich beeinflusst wird?

**Fragenkreis 24: Finanzierung**

- a) Wie setzt sich die Kapitalstruktur nach internen und externen Finanzierungsquellen zusammen? Wie sollen die am Abschlussstichtag bestehenden wesentlichen Investitionsverpflichtungen finanziert werden?
- b) Wie ist die Finanzlage der Gebietskörperschaft zu beurteilen, insbesondere hinsichtlich der bestehenden Kredite für Investitionen und zur Liquiditätssicherung?
- c) In welchem Umfang hat das Unternehmen Finanz-/Fördermittel einschließlich Garantien der öffentlichen Hand erhalten? Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass die damit verbundenen Verpflichtungen und Auflagen des Mittelgebers nicht beachtet wurden?

**Fragenkreis 25: Eigenkapitalausstattung**

- a) Besteht kurz- bis mittelfristig die Gefahr einer bilanziellen Überschuldung?

**Fragenkreis 26: Rentabilität/Wirtschaftlichkeit**

- a) Haben die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen decken können?
- b) Ist das Jahresergebnis entscheidend von einmaligen Vorgängen geprägt?
- c) Haben sich Anhaltspunkte ergeben, dass wesentliche Kredit- oder andere Leistungsbeziehungen zwischen der Gebietskörperschaft und deren Eigengesellschaften bzw. Eigenbetrieben eindeutig zu unangemessenen Konditionen vorgenommen werden?

**Fragenkreis 27: Strukturelles Defizit und seine Ursachen**

- a) Existiert ein strukturelles Defizit und was sind seine Ursachen?

b) Welche Produktbereiche haben maßgeblich zum defizitären Ergebnis beigetragen?

**Fragenkreis 28: Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage**

- a) Sind langfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage erforderlich?
- b) Welche Maßnahmen wurden eingeleitet bzw. sind beabsichtigt, um die Ertragslage der Gebietskörperschaft zu verbessern?

## **IDR Prüfungshilfe H 210**

### **Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung**

#### **- Gutachten zur Bewertung der Beamtenstellen in der kommunalen Rechnungsprüfung -**

Prof. Dr. Martin Richter Universität Potsdam 30. Juni 2013

abrufbar unter:

[https://idrd.de/fileadmin/user\\_upload/idr/IDR\\_H\\_210\\_Gutachten\\_Leitbild\\_MRichter.pdf](https://idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/IDR_H_210_Gutachten_Leitbild_MRichter.pdf)

## **IDR Prüfungshilfe H 2140**

### **"Anforderungen an die Mitarbeiter der Rechnungsprüfung"**

#### **1. Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**

- (1) Der Arbeitskreis Fortbildung hat für das IDR Anforderungen an die verschiedenen Rollen (Prüfer, Erfahrener Prüfer mit und ohne Führungsverantwortung und Leitung) in der Rechnungsprüfung definiert und beschrieben.
- (2) Nach Auffassung des Arbeitskreises sowie des IDR sind die persönlichen und sozial-kommunikativen Fähigkeiten neben den Fach- und Methodenfähigkeiten von besonderer Bedeutung für alle Fortbildungsangebote für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch für die Führungskräfte der Rechnungsprüfung. Dies soll sich in allen Fortbildungsmodulen insbesondere in den praktischen Übungen widerspiegeln.

#### *Leitbild*

- (3) Das IDR hat 2013 das von Prof. Dr. Martin Richter<sup>42</sup> in den Abschnitten 2.1 und 2.2 seines Stellenbewertungsgutachtens entwickelte Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung als IDR-Leitbild der Rechnungsprüfung übernommen. Das Gutachten wird heute als IDR-Prüfungshilfe H 210 zur Verfügung gestellt. Es stellt außerordentlich hohe Anforderungen insb. an die Fach- wie an die Sozialkompetenz sowohl des Leiters als auch der Prüfer der kommunalen Rechnungsprüfung.
- (4) Dabei geht das IDR von folgendem Leitbild der Rechnungsprüfer aus: „Unvoreingenommene analytisch ganzheitlich denkende Prüferinnen und Prüfer mit Kommunikations- und Beratungsfähigkeit, die sich als Impulsgeber verstehen.“

#### *Vorüberlegungen der AG Fortbildung*

- (5) Zur Anwendung kommen die von der KGSt® benannten Kompetenzbereiche<sup>43</sup>: Die persönliche Kompetenz - einschließlich der Handlungskompetenz -, die soziale Kompetenz, die methodische und fachliche Kompetenz.
- (6) Persönliche Kompetenz: „Fähigkeiten, Interessen und Einstellungen, die zur Aufgabenerfüllung sowie zur Entwicklung von (Arbeits-)Einstellung, Werten und Motivation

---

<sup>42</sup> [https://idrd.de/fileadmin/user\\_upload/idr/downloads/Gutachten/Stellenplangutachten\\_2013\\_06\\_30.pdf](https://idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Gutachten/Stellenplangutachten_2013_06_30.pdf)

<sup>43</sup> KGSt® Bericht 10/2003, Professionelle Personalauswahl, S. 42

und der Entfaltung eigener Begabungen erforderlich sind (Integrität, Loyalität, Aufrichtigkeit, Ehrlichkeit, Verlässlichkeit).<sup>44</sup>

- (7) Der persönliche Kompetenz kann auch die Handlungskompetenz zugeordnet werden: „Fähigkeiten, aktiv und gesamtheitlich selbstorganisiert zu handeln und dieses Handeln auf die Umsetzung von Absichten, Vorhaben und Plänen zu richten – entweder für sich selbst, der auch für andere und mit anderen, im Team, im Unternehmen, in der Organisation.“<sup>45</sup> Im KODE@X-Modell wird die Aktivitäts- und Handlungskompetenz auch als eigene, dritte Kategorie beschrieben.
- (8) Soziale Kompetenz: „Fähigkeiten, erfolgreich mit anderen zu kommunizieren bzw. zu kooperieren (Zuhören können, Akzeptanz schaffen, positives Klima schaffen, Konfliktfähigkeit, Durchsetzungsfähigkeit, Verhandlungsgeschick).“<sup>46</sup>
- (9) Fachliche Kompetenz: „Fachspezifische und fachübergreifende Kenntnisse und Fertigkeiten, die vorhanden sein müssen, um die Aufgaben sachgerecht bzw. erfolgreich wahrnehmen zu können.“<sup>47</sup>
- (10) Methodische Kompetenz: „Fähigkeiten, Verfahrensweisen zur Planung, Durchführung und Kontrolle situationsgerechter Problemlösungen bereichsbezogen - aber auch bereichsübergreifend – einzusetzen (wie beispielsweise Projektmanagement, Moderationsfähigkeit, Zielvereinbarungstechniken).“<sup>48</sup>

Die Methodische Kompetenz kann wie von der KGSt als eigene Kategorie betrachtet werden oder auch wie im KODE@X-Modell als Teil der Fachlichen Kompetenz beschrieben werden.

### *Rollen*

- (11) Im nächsten Schritt sollen fünf Rollen definiert werden, deren Anforderungen an persönliche und sozial-kommunikative sowie Fach- und Methodenkompetenz näher definiert und beschrieben werden:

1. Prüferin/Prüfer, die/der eigenverantwortlich Prüfungen durchführt
2. Erfahrene Prüferin/ Erfahrener Prüfer ohne Führungsverantwortung

---

<sup>44</sup> KGSt® Bericht 10/2003, S. 42

<sup>45</sup> s. KompetenzManagement – Methoden, Vorgehen, KODE® und KODE@X im Praxistest, Heyse/Erpenbeck (Hrsg.), 2007, S. 254

<sup>46</sup> KGSt® Bericht 10/2003, S. 42

<sup>47</sup> KGSt® Bericht 10/2003, S. 42

<sup>48</sup> KGSt® Bericht 10/2003, S. 42

3. Erfahrene Prüferin/ Erfahrener Prüfer mit Führungsverantwortung
  4. Leitung einer Rechnungsprüfung mit bis zu zehn Personen
  5. Leitung einer Rechnungsprüfung mit über zehn Personen
- (12) Auch wenn diese fünf Rollen nicht alle in kommunalen Rechnungsprüfungseinrichtungen vorhandenen Prüferstellen abdecken, ist davon auszugehen, dass auch für Mischformen mit Hilfe der Beschreibungen eine Sollvorgabe entwickelt werden kann. Je nach Größe der Verwaltung und der örtlichen Rechnungsprüfung werden insb. hier Anpassungen vorzunehmen sein.
- (13) Als Seniorprüfer bezeichnen die Arbeitsgruppe Fortbildung Prüferinnen und Prüfer mit mehrjähriger (über ca. 3 Jahre) Prüfungserfahrung und längerer Berufs- oder Verwaltungserfahrung (über ca. 10 Jahre), die ihre Aufgaben sicher, selbständig und dauerhaft zur vollen Zufriedenheit der Prüfungsleitung wahrnehmen und weiterentwickeln.

### *Kompetenzen*

- (14) Zunächst wurden für die jeweilige Rolle 16 Kernkompetenzen festgelegt.
- (15) Es wurde diskutiert, je Rolle noch weitere Kompetenzen mit einzubeziehen; es wurde jedoch schließlich entschieden, wie in diesem Modell vorgeschlagen, bei den 16 Wichtigsten zu bleiben.
- (16) Die ausgewählten Kernkompetenzen wurden dann mit einer Wertigkeit von 1 bis 4 gewichtet. Die Wertigkeit der Kernkompetenzen wird wie folgt gewichtet:
1. gering
  2. wichtig
  3. sehr wichtig
  4. unabdingbar

Hierbei handelt es sich um ein Ergebnis allein nach Diskussion und Bewertung durch die Arbeitsgruppe.

- (17) Zur eindeutigen Definition zieht die Arbeitsgruppe hilfsweise die – ggf. an die Aufgaben in Verwaltungen anzupassenden – Beschreibungen der Kompetenzen (siehe IDR H 2.141) aus dem „Kompetenzatlas“ von Heyse/Erpenbeck<sup>49</sup> heran.
- (18) Die o.g. fünf Rollen sind nachfolgend in fünf Tabellen (S. 17-20) beschrieben. Eine sechste Tabelle (S. 21) fasst alle Rollen in einer Übersicht zusammen.
- (19) Hieraus leitet sich für die einzelnen Rollen ein Soll ab. Hiermit werden sodann die Kompetenzen der Bewerber auf eine Stelle der entsprechenden Rolle oder der eingesetzten Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter verglichen (Ist). Der Soll-Ist-Vergleich dient der Planung der individuellen Persönlichkeitsentwicklung.
- (20) Dabei soll dieser Soll-Ist-Vergleich wiederum in vier Stufen erfolgen:  
1.) nicht ausgeprägt, 2.) wenig ausgeprägt,  
3.) stark ausgeprägt, 4.) voll ausgeprägt.
- (21) Die Arbeitsgruppe hat ausgehend von diesen Vorüberlegungen ein Zertifikatsprogramm für Prüferinnen und Prüfer und ein Schulungsprogramm für Führungskräfte in der Rechnungsprüfung entwickelt. (siehe IDR L 180)
- (22) Dabei bleiben Kernkompetenzen zu unterscheiden, die durch Schulung oder i.d.R. nur durch intensives Einzelcoaching verbesserbar sind. In den Spalten „erlernbar (j/n)“ der Tabellen auf S. 17-21 hat die Arbeitsgruppe ihre Einschätzung dargestellt, welche Kompetenzen im Rahmen des entwickelten Schulungskonzeptes erlernt werden können (j) und welche eher nicht (n).
- (23) Fachwissen wird zumeist in fachbezogenen Einzelseminaren sowie Erweiterungsreihen zum Grundlagen-Qualifizierungsprogramm für Rechnungsprüfer und zu der Schulungsreihe für Prüfungsleiter vermittelt.

### *Örtliche Gegebenheiten*

- (24) Die tatsächlich im Einzelnen geforderten Kompetenzen ergeben sich erst aus den konkreten örtlichen Verhältnissen. Stellenbeschreibungen sowie Personalentwicklungskonzepte sind dementsprechend anzupassen.

---

<sup>49</sup> aus: „Kompetenzatlas“ von Prof. Dr. John Erpenbeck und Prof. Dr. Volker Heyse, s. KompetenzManagement – Methoden, Vorgehen, KODE® und KODE®X im Praxistest, Heyse/Erpenbeck (Hrsg.), 2007

*Definitionen*

- (25) Die innerhalb der Tabellen genannten Begriffe für die erforderlichen Fähigkeiten/Kompetenzen sind dem Kompetenzatlas von KODE®X<sup>50</sup> entnommen.
- (26) Die benutzen Begriffe werden in der Prüfungshilfe H 2.141 erläutert werden.

Dabei werden - mit deren Zustimmung - die umfangreichen **Definitionen von Heye/Erpenbeck**<sup>51</sup> verwendet und nachfolgend wörtlich zitiert.

---

<sup>50</sup> Prof. Dr. John Erpenbeck und Prof. Dr. Volker Heyse, s. KompetenzManagement – Methoden, Vorgehen, KODE® und KODE®X im Praxistest, Heyse/Erpenbeck (Hrsg.), 2007, S. 27-31

<sup>51</sup> s. KompetenzManagement – Methoden, Vorgehen, KODE® und KODE®X im Praxistest, Heyse/Erpenbeck (Hrsg.), 2007, S. 33-96

Die 16 wichtigsten geforderten Fähigkeiten<sup>52</sup> an

**Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen<sup>53</sup>**

und deren Bewertungsstufen<sup>54</sup>:

|   | Stufe<br>1 | Stufe<br>2 | Stufe<br>3 | Stufe<br>4 | erlernbar <sup>55</sup><br>(j/n) |
|---|------------|------------|------------|------------|----------------------------------|
| <b>Persönliche Fähigkeiten und Handlungskompetenz</b> |            |            |            |            |                                  |
| • Normativ-ethische Einstellung                       |            |            | X          |            | N                                |
| • Einsatzbereitschaft                                 |            | X          |            |            | N                                |
| • Selbstmanagementfähigkeit                           |            | X          |            |            | J                                |
| • Lernbereitschaft                                    |            | X          |            |            | N                                |
| • Ganzheitliches Denken                               |            |            |            | X          | N                                |
| • Entscheidungsfähigkeit                              |            | X          |            |            | N                                |
| • Tatkraft  |            |            | X          |            | N                                |
| • Impulsgeben   |            |            | X          |            | J                                |
| <b>Sozial-Kommunikative Fähigkeiten</b>               |            |            |            |            |                                  |
| • Beratungsfähigkeit                                  |            |            |            | X          | J                                |
| • Teamfähigkeit                                       |            | X          |            |            | J                                |
| • Integrationsfähigkeit                               |            |            | X          |            | N                                |
| • Kommunikationsfähigkeit                             |            |            |            | X          | J                                |
| <b>Fach- und Methodenfähigkeiten</b>                  |            |            |            |            |                                  |
| • Analytische Fähigkeiten                             |            |            |            | X          | J                                |
| • Systematisch-methodisches Vorgehen                  |            |            | X          |            | J                                |
| • Fachwissen <sup>56</sup>                            |            | X          |            |            | J                                |
| • Fachübergreifende Kenntnisse                        |            |            | X          |            | J                                |

<sup>52</sup> Weitere Fähigkeiten kommen in Betracht, jedoch sollten nur die 16 Wichtigsten ausgewählt werden.

<sup>53</sup> Wertigkeit der erforderlichen Fähigkeiten: 1 = gering, 2 = wichtig, 3 = sehr wichtig, 4 = unabdingbar

<sup>54</sup> Vorhandensein der Fähigkeiten bei der zu beurteilenden Person: 1 = nicht ausgeprägt, 2 = wenig ausgeprägt, 3 = stark ausgeprägt, 4 = voll erfüllt

<sup>55</sup> Erlernbar im Rahmen des Fortbildungsprogramms (Hinweis auf IDR L 180)

<sup>56</sup> Die Erforderlichkeit ist hier mit Stufe 2 vorbelegt; sie ist jedoch in Abhängigkeit von der zu besetzenden Stelle festzulegen.

Die 16 wichtigsten geforderten Fähigkeiten<sup>57</sup> an

**Erfahrene Prüferin/ Erfahrener Prüfer ohne Führungsverantwortung (Seniorprüfer)<sup>58</sup>**

und deren Bewertungsstufen<sup>59</sup>:

|   | Stufe<br>1 | Stufe<br>2 | Stufe<br>3 | Stufe<br>4 | erlernbar <sup>60</sup><br>(j/n) |
|---|------------|------------|------------|------------|----------------------------------|
| <b>Persönliche Fähigkeiten und Handlungskompetenz</b> |            |            |            |            |                                  |
| • Normativ-ethische Einstellung                       |            |            | X          |            | N                                |
| • Einsatzbereitschaft                                 |            |            | X          |            | N                                |
| • Selbstmanagementfähigkeit                           |            |            | X          |            | J                                |
| • Lernbereitschaft                                    |            |            | X          |            | N                                |
| • Ganzheitliches Denken                               |            |            |            | X          | N                                |
| • Entscheidungsfähigkeit                              |            |            | X          |            | N                                |
| • Tatkraft  |            |            | X          |            | N                                |
| • Impulsgeben   |            |            | X          |            | J                                |
| <b>Sozial-Kommunikative Fähigkeiten</b>               |            |            |            |            |                                  |
| • Beratungsfähigkeit                                  |            |            |            | X          | J                                |
| • Teamfähigkeit                                       |            |            | X          |            | J                                |
| • Integrationsfähigkeit                               |            |            | X          |            | J                                |
| • Kommunikationsfähigkeit                             |            |            |            | X          | J                                |
| <b>Fach- und Methodenfähigkeiten</b>                  |            |            |            |            |                                  |
| • Analytische Fähigkeiten                             |            |            |            | X          | J                                |
| • Systematisch-methodisches Vorgehen                  |            |            |            | X          | J                                |
| • Fachwissen <sup>61</sup>                            |            |            | X          |            | J                                |
| • Fachübergreifende Kenntnisse                        |            |            | X          |            | J                                |

<sup>57</sup>Weitere Fähigkeiten kommen in Betracht, jedoch sollten nur die 16 Wichtigsten ausgewählt werden.

<sup>58</sup>Wertigkeit der erforderlichen Fähigkeiten: 1 = gering, 2 = wichtig, 3 = sehr wichtig, 4 = unabdingbar

<sup>59</sup>Vorhandensein der Fähigkeiten bei der zu beurteilenden Person: 1 = nicht ausgeprägt, 2 = wenig ausgeprägt, 3 = stark ausgeprägt, 4 = voll erfüllt

<sup>60</sup>Erlernbar im Rahmen des Fortbildungsprogramms (Hinweis auf IDR L 180)

<sup>61</sup>Die Erforderlichkeit ist hier mit Stufe 3 vorgelegt; sie ist jedoch in Abhängigkeit von der zu besetzenden Stelle festzulegen.

Die 16 wichtigsten geforderten Fähigkeiten<sup>62</sup> an

**Erfahrene Prüferin/ Erfahrener Prüfer mit Führungsverantwortung (Prüfungsleiter)<sup>63</sup>**

und deren Bewertungsstufen<sup>64</sup>:

|   | Stufe<br>1 | Stufe<br>2 | Stufe<br>3 | Stufe<br>4 | erlernbar <sup>65</sup><br>(j/n) |
|---|------------|------------|------------|------------|----------------------------------|
| <b>Persönliche Fähigkeiten und Handlungskompetenz</b> |            |            |            |            |                                  |
| • Eigenverantwortung                                  |            |            | X          |            | J                                |
| • Einsatzbereitschaft                                 |            |            | X          |            | N                                |
| • Selbstmanagementfähigkeit                           |            |            | X          |            | J                                |
| • Delegieren  |            | X          |            |            | J                                |
| • Ganzheitliches Denken                               |            |            |            | X          | N                                |
| • Entscheidungsfähigkeit                              |            |            | X          |            | N                                |
| • Tatkraft  |            |            | X          |            | N                                |
| • Impulsgeben   |            |            |            | X          | J                                |
| <b>Sozial-Kommunikative Fähigkeiten</b>               |            |            |            |            |                                  |
| • Beratungsfähigkeit                                  |            |            |            | X          | J                                |
| • Teamfähigkeit                                       |            |            | X          |            | J                                |
| • Integrationsfähigkeit                               |            |            | X          |            | N                                |
| • Kommunikationsfähigkeit                             |            |            |            | X          | J                                |
| <b>Fach- und Methodenfähigkeiten</b>                  |            |            |            |            |                                  |
| • Analytische Fähigkeiten                             |            |            |            | X          | J                                |
| • Systematisch-methodisches Vorgehen                  |            |            |            | X          | J                                |
| • Fachwissen <sup>66</sup>                            |            | X          |            |            | J                                |
| • Fachübergreifende Kenntnisse                        |            |            | X          |            | J                                |

<sup>62</sup>Weitere Fähigkeiten kommen in Betracht, jedoch sollten nur die 16 Wichtigsten ausgewählt werden.

<sup>63</sup>Wertigkeit der erforderlichen Fähigkeiten: 1 = gering, 2 = wichtig, 3 = sehr wichtig, 4 = unabdingbar

<sup>64</sup>Vorhandensein der Fähigkeiten bei der zu beurteilenden Person: 1 = nicht ausgeprägt, 2 = wenig ausgeprägt, 3 = stark ausgeprägt, 4 = voll erfüllt

<sup>65</sup>Erlernbar im Rahmen des Fortbildungsprogramms (Hinweis auf IDR L 180)

<sup>66</sup>Die Erforderlichkeit ist hier mit Stufe 2 vorgelegt; sie ist jedoch in Abhängigkeit von der zu besetzenden Stelle festzulegen.

Die 16 wichtigsten geforderten Fähigkeiten<sup>67</sup> an  
**Leitung einer Rechnungsprüfung mit bis zu 10 Personen**<sup>68</sup>  
 und deren Bewertungsstufen<sup>69</sup>:

|   | Stufe<br>1 | Stufe<br>2 | Stufe<br>3 | Stufe<br>4 | erlernbar <sup>70</sup><br>(j/n) |
|---|------------|------------|------------|------------|----------------------------------|
| <b>Persönliche Fähigkeiten und Handlungskompetenz</b> |            |            |            |            |                                  |
| • Eigenverantwortung                                  |            |            |            | X          | J                                |
| • Belastbarkeit                                       |            |            |            | X          | N                                |
| • Selbstmanagementfähigkeit                           |            |            |            | X          | J                                |
| • Delegieren  |            |            |            | X          | J                                |
| • Ganzheitliches Denken                               |            |            |            | X          | N                                |
| • Entscheidungsfähigkeit                              |            |            |            | X          | N                                |
| • Tratkraft   |            |            | X          |            | N                                |
| • Impulsgeben   |            |            |            | X          | J                                |
| <b>Sozial-Kommunikative Fähigkeiten</b>               |            |            |            |            |                                  |
| • Beratungsfähigkeit                                  |            |            |            | X          | J                                |
| • Integrationsfähigkeit                               |            |            |            | X          | J                                |
| • Kommunikationsfähigkeit                             |            |            |            | X          | J                                |
| • Mitarbeiterförderung                                |            |            | X          |            | J                                |
| <b>Fach- und Methodenfähigkeiten</b>                  |            |            |            |            |                                  |
| • Analytische Fähigkeiten                             |            |            |            | X          | J                                |
| • Folgebewusstsein                                    |            |            |            | X          | J                                |
| • Fachwissen  |            |            |            | X          | J                                |
| • Fachübergreifende Kenntnisse                        |            |            |            | X          | J                                |

<sup>67</sup>Weitere Fähigkeiten kommen in Betracht, jedoch sollten nur die 16 Wichtigsten ausgewählt werden.

<sup>68</sup>Wertigkeit der erforderlichen Fähigkeiten: 1 = gering, 2 = wichtig, 3 = sehr wichtig, 4 = unabdingbar

<sup>69</sup>Vorhandensein der Fähigkeiten bei der zu beurteilenden Person: 1 = nicht ausgeprägt, 2 = wenig ausgeprägt, 3 = stark ausgeprägt, 4 = voll erfüllt

<sup>70</sup>Erlernbar im Rahmen des Fortbildungsprogramms (Hinweis auf IDR L 180)

Die 16 wichtigsten geforderten Fähigkeiten<sup>71</sup> an  
**Leitung einer Rechnungsprüfung mit über 10 Personen**<sup>72</sup>  
 und deren Bewertungsstufen<sup>73</sup>:

|   | Stufe<br>1 | Stufe<br>2 | Stufe<br>3 | Stufe<br>4 | erlernbar <sup>74</sup><br>(j/n) |
|---|------------|------------|------------|------------|----------------------------------|
| <b>Persönliche Fähigkeiten und Handlungskompetenz</b> |            |            |            |            |                                  |
| • Eigenverantwortung                                  |            |            |            | X          | J                                |
| • Belastbarkeit                                       |            |            |            | X          | N                                |
| • Selbstmanagementfähigkeit                           |            |            |            | X          | J                                |
| • Delegieren  |            |            |            | X          | J                                |
| • Ganzheitliches Denken                               |            |            |            | X          | N                                |
| • Entscheidungsfähigkeit                              |            |            |            | X          | N                                |
| • Tatkraft  |            |            | X          |            | N                                |
| • Impulsgeben   |            |            |            | X          | N                                |
| • Mitarbeiterförderung                                |            |            |            | X          | J                                |
| <b>Sozial-Kommunikative Fähigkeiten</b>               |            |            |            |            |                                  |
| • Beratungsfähigkeit                                  |            |            |            | X          | J                                |
| • Integrationsfähigkeit                               |            |            |            | X          | N                                |
| • Kommunikationsfähigkeit                             |            |            |            | X          | J                                |
| <b>Fach- und Methodenfähigkeiten</b>                  |            |            |            |            |                                  |
| • Analytische Fähigkeiten                             |            |            |            | X          | J                                |
| • Fachwissen  |            |            | X          |            | J                                |
| • Folgebewusstsein                                    |            |            |            | X          | J                                |
| • Fachübergreifende Kenntnisse                        |            |            |            | X          | J                                |

<sup>71</sup>Weitere Fähigkeiten kommen in Betracht, jedoch sollten nur die 16 Wichtigsten ausgewählt werden.

<sup>72</sup>Wertigkeit der erforderlichen Fähigkeiten: 1 = gering, 2 = wichtig, 3 = sehr wichtig, 4 = unabdingbar

<sup>73</sup>Vorhandensein der Fähigkeiten bei der zu beurteilenden Person: 1 = nicht ausgeprägt, 2 = wenig ausgeprägt, 3 = stark ausgeprägt, 4 = voll erfüllt

<sup>74</sup>Erlernbar im Rahmen des Fortbildungsprogramms (Hinweis auf IDR L 180)

Synopse der 16 wichtigsten geforderten Fähigkeiten<sup>75</sup> an  
**Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Rechnungsprüfungen**  
 und deren Bewertungsstufen

|   | PrüferIn | Senior-PrüferIn | PrüfungsleiterIn | AL (RPA bis 10 P.) | AL (RPA ab 11 P.) | erlernbar <sup>76</sup> (J/N) |
|---|----------|-----------------|------------------|--------------------|-------------------|-------------------------------|
|   | Stufe    | Stufe           | Stufe            | Stufe              | Stufe             |                               |
| <b>Persönliche Fähigkeiten und Handlungskompetenz</b> |          |                 |                  |                    |                   |                               |
| • Normativ-ethische Einstellung                       | 3        | 3               |                  |                    |                   | N                             |
| • Eigenverantwortung                                  |          |                 | 3                | 4                  | 4                 | N                             |
| • Einsatzbereitschaft                                 | 2        | 3               | 3                |                    |                   | N                             |
| • Belastbarkeit                                       |          |                 |                  | 4                  | 4                 | J                             |
| • Selbstmanagementfähigkeit                           | 2        | 3               | 3                | 4                  | 4                 | J                             |
| • Lernbereitschaft                                    | 2        | 3               |                  |                    |                   | N                             |
| • Delegieren  |          |                 | 2                | 4                  | 4                 | J                             |
| • Ganzheitliches Denken                               | 4        | 4               | 4                | 4                  | 4                 | N                             |
| • Entscheidungsfähigkeit                              | 2        | 3               | 3                | 4                  | 4                 | N                             |
| • Tatkraft  | 3        | 3               | 3                | 3                  | 3                 | N                             |
| • Impulsgeben   | 3        | 3               | 4                | 4                  | 4                 | J                             |
| • Mitarbeiterförderung                                |          |                 |                  | 3                  | 4                 | J                             |
| <b>Sozial-Kommunikative Fähigkeiten</b>               |          |                 |                  |                    |                   |                               |
| • Beratungsfähigkeit                                  | 4        | 4               | 4                | 4                  | 4                 | J                             |
| • Teamfähigkeit                                       | 2        | 3               | 3                |                    |                   | J                             |
| • Integrationsfähigkeit                               | 3        | 3               | 3                | 4                  | 4                 | J                             |
| • Kommunikationsfähigkeit                             | 4        | 4               | 4                | 4                  | 4                 | J                             |
| <b>Fach- und Methodenfähigkeiten</b>                  |          |                 |                  |                    |                   |                               |
| • Analytische Fähigkeiten                             | 4        | 4               | 4                | 4                  | 4                 | J                             |
| • Systematisch-methodisches Vorgehen                  | 3        | 4               | 4                |                    |                   | J                             |
| • Folgebewusstsein                                    |          |                 |                  | 4                  | 4                 | J                             |
| • Fachwissen <sup>77</sup>                            | 2        | 3               | 2                | 4                  | 3                 | J                             |
| • Fachübergreifende Kenntnisse                        | 3        | 3               | 3                | 4                  | 4                 | J                             |
| Summe der Anforderungsstufenpunkte                    | 46       | 52              | 52               | 62                 | 62                |                               |

<sup>75</sup>Weitere Fähigkeiten kommen in Betracht, jedoch sollten nur die 16 Wichtigsten ausgewählt werden.

<sup>76</sup>Erlernbar im Rahmen des Fortbildungsprogramms (Hinweis auf IDR L 180)

<sup>77</sup> Die Erforderlichkeit ist hier mit den Stufen 2 bzw. 3 vorbelegt; sie ist jedoch in Abhängigkeit von der zu besetzenden Stelle festzulegen.

## IDR H 2141

### IDR Prüfungshilfe H 2141

#### "Definitionen zu Anforderungen an die Mitarbeiter der Rechnungsprüfung"

##### 1. Vorbemerkungen

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) gibt mit dieser Prüfungshilfe ein Hilfsmittel an die Hand, dass den kommunalen Rechnungsprüfern die Aufgabenwahrnehmung erleichtern soll durchführen.
- (2) Die Prüfungshilfe erläutert die Anforderungen an die Mitarbeiter der Rechnungsprüfung und die in der Leitlinie L 140 verwendeten Begriffe.
- (3) Die Leitlinie ist unter Berücksichtigung der örtlichen sowie länder- und kommunal-spezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.

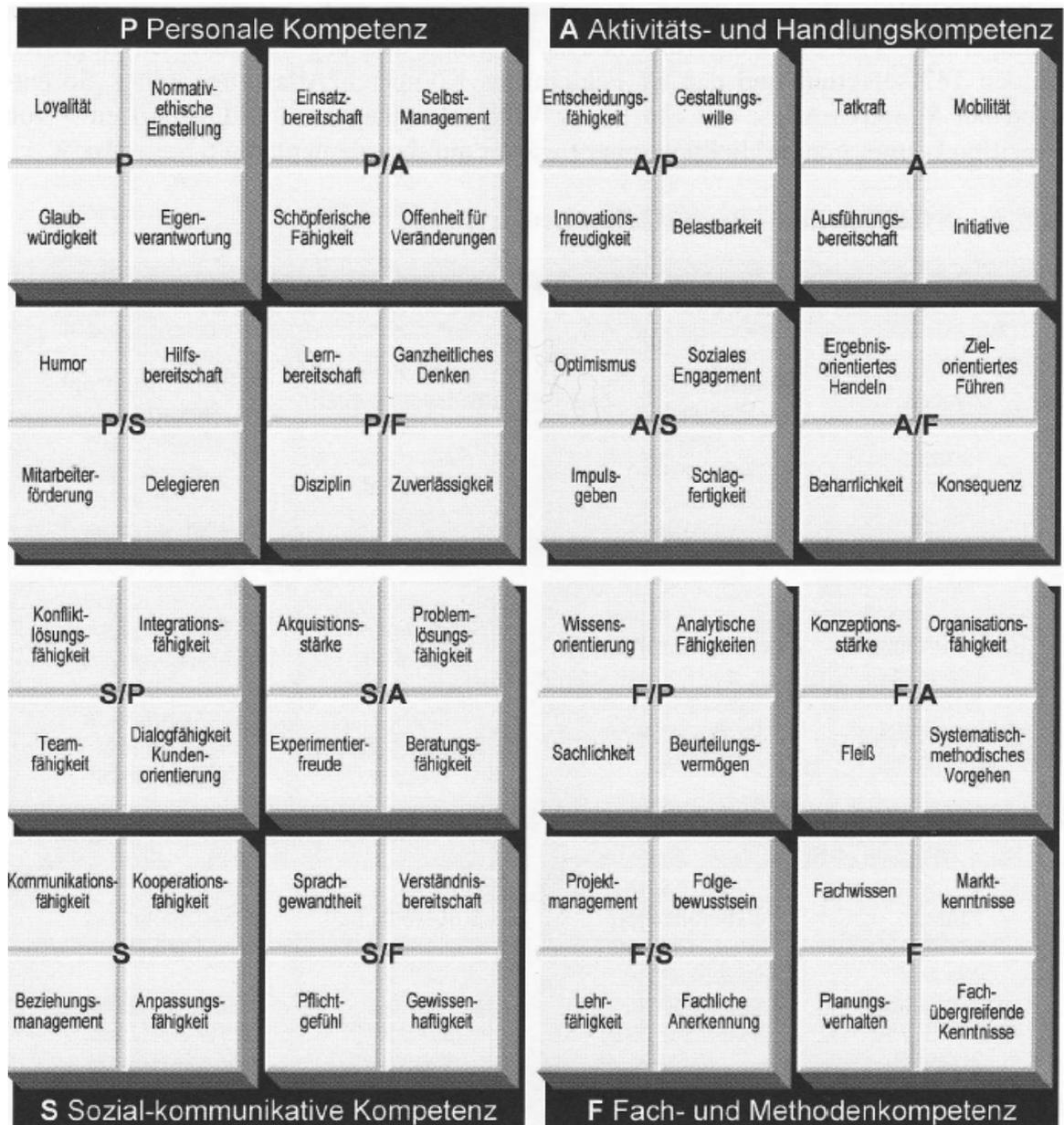
##### 2. Definitionen der Begriffe

- (4) Die in der Prüfleitlinie 140 benutzen Begriffe sollen im Folgenden erläutert werden.  
Dabei werden - mit deren Zustimmung - die umfangreichen **Definitionen von Heyse/Erpenbeck**<sup>78</sup> verwendet und nachfolgend wörtlich zitiert.
- (5) Die in folgenden Randziffern definierten Kompetenzbegriffe sind dem Kompetenzatlas von KODE®X<sup>79</sup> entnommen:

---

<sup>78</sup> s. KompetenzManagement – Methoden, Vorgehen, KODE® und KODE®X im Praxistest, Heyse/Erpenbeck (Hrsg.), 2007, S. 33-96

<sup>79</sup> Prof. Dr. John Erpenbeck und Prof. Dr. Volker Heyse, s. KompetenzManagement – Methoden, Vorgehen, KODE® und KODE®X im Praxistest, Heyse/Erpenbeck (Hrsg.), 2007, S. 27-31  
Leitlinien des IDR und der Revision



(6) Analytische Fähigkeit

Kompetenzbegriff:

Besitzt eine rasche Auffassungsgabe, beherrscht Methoden des abstrakten Denkens und kann sich klar ausdrücken. Kann Wesentliches von Unwesentlichem unterscheiden, die Informationsflut verdichten, Sachverhalte schnell auf den Punkt bringen, Tendenzen und Zusammenhänge erkennen und richtige Schlüsse und Strategien daraus ableiten. Versteht es, mit Zahlen, Daten und Fakten sicher umzugehen und aus der Informations- und Datenvielfalt ein klar strukturiertes Bild zu zeichnen.

Beherrscht relationale Datenbanken und andere neue IT-Tools.

Erläuterungen:

Analytische Fähigkeiten erfassen das Vermögen, ein komplexes System gedanklich oder physisch in seine Elemente bzw. Subsysteme zu zerlegen, diese zu klassifizieren, sowie zwischen ihnen kausale und finale Zusammenhänge aufzudecken. Sie

umfassen auch das Vermögen, beeinflussbare Variablen und Parameter des Systems so zu gestalten, dass sein IST Verhalten einem gewünschten Sollverhalten entspricht. Im Rahmen betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns geht es darum, komplexe Systeme in Hinblick auf bestimmte Zielsetzungen zu gestalten.

Hier besteht eine gewisse Nähe zum Controlling. Hinzu kommt die Fähigkeit die für die Arbeitstätigkeit unumgängliche Informationsflut zu verdichten und im Sinne von Diagnose, Klassifikation, Synthese, Planung und Konfiguration schnell auf den Punkt bringen können. Dabei geht es nicht allein um das reine „Faktenwissen“, sondern vor allem um das Denken in betriebswirtschaftlichen Zusammenhängen und in technisch-organisatorischen Fragestellungen. Fachwissen plus konzeptionelle Fähigkeiten sind dafür die Grundvoraussetzungen.

Kompetenzübertreibungen:

Versucht, alles auf einen rationalen Kern zurückzuführen und analytisch zu erschließen; wirkt unbeweglich, starr.

(7) Belastbarkeit

Kompetenzbegriff:

Organisiert sich bei Unbestimmtheiten, Schwierigkeiten, Widerständen und unter Stress für einen überschaubaren Zeitraum. Hält auch unter solchen komplizierten Bedingungen an Vorhaben fest und fühlt sich durch erhöhte Anforderungen herausgefordert und aktiviert.

Macht durch sein Verhalten auch anderen Mut, sich Belastungen zu stellen und diese als Herausforderungen für die Entwicklung der eigenen Person oder der Gruppe, Abteilung ...anzunehmen.

Betrachtet zurückliegende Konflikte und kritische Bewährungssituationen als persönliche Entwicklungs- und Reifeimpulse.

Erläuterungen:

Unter Belastbarkeit wird vorwiegend die personale Fähigkeit verstanden, auch unter schweren seelischen, sozialen und körperlichen Anspannungen weitgehend Fehlreaktionen zu vermeiden und zielorientiert und sachlich zu handeln.

Belastbarkeit setzt umfassende persönliche Erfahrungen im Umgang mit Stress (seitens der Arbeitsbedingungen und -umwelt) und sozialen Konflikten voraus.

Mit zunehmender Komplexität und Dynamik im Arbeitsprozess und damit zunehmender Unübersichtlichkeit und Vorhersagbarkeit von Ereignissen und Folgen nehmen die Anforderungen an die Belastbarkeit von Führungskräften,

Mitarbeitern, Teams und ganzen Organisationen ... zu.

Insbesondere gilt es, mit Risiken, Unbestimmtheiten, Widersprüchen mental anders umzugehen: sie als „normal“ anzunehmen, Möglichkeiten der Selbstentwicklung hierin zu sehen und gestaltend anzunehmen.

Kompetenzübertreibungen:

„Holt sich zu viel auf den Tisch“, hält mehr aus als andere und mutet sich und anderen zu viel zu.

(8) Beratungsfähigkeit

Kompetenzbegriff:

Weckt und fördert bei anderen Personen, in Gruppen, in Unternehmen ... die Bereitschaft zu sozial engagiertem selbstorganisiertem Handeln. Setzt sich offensiv dafür ein, einmal Erkanntes und für notwendig Gehaltenes auch umzusetzen.

Hat umfangreiche fachlich-methodische und soziale Erfahrungen Beweist erfolgreich Eigenständigkeit und Führungsfähigkeiten im Umgang mit Menschen. Anerkennt und fördert die personale Identität anderer, ihre Interessen und Begabungen.

Erläuterungen:

Beratungsfähigkeit beschreibt das Vermögen, eine andere Person, ein Team, ein Unternehmen oder eine Organisation zur selbstständigen Lösung von Schwierigkeiten, Engpässen und Mängeln mit Hilfe von neuen Wissensimpulsen, methodischen Anstößen, Vernetzungen und Vorgaben zu bringen. Das setzt ein umfangreiches Sachwissen, breite soziale Erfahrungen sowie soziale Aktivität und Durchsetzungskraft der Beratenden voraus. In Unternehmen

ist es besonders wichtig, die Kooperations- und Beratungsfähigkeit von Führungskräften weiter zu entwickeln und in den Führungsalltag zu integrieren. Primär besteht die Fähigkeit des Beraters hier vor allem darin, einen intensiven sozialen Selbstorganisationsprozess anzustoßen, der zu neuen Lösungen führt. Die Kundenberatung erfordert kenntnisreiche (bzgl. Produkt- und Leistungspalette des eigenen Unternehmens) und sozial hoch aktive Mitarbeiter (bzgl. der Kenntnis der Kundenprobleme und -bedürfnisse). Zugleich müssen sie fähig sein, auf Kunden psychologisch einzugehen und eine echte Vertrauensbasis herzustellen.

Kompetenzübertreibungen:

Neigt zu übermäßigem Generalisieren, Besserwissen, zu Arroganz.

(9) Delegieren

Kompetenzbegriff:

Überträgt persönliche Verantwortung gezielt auf andere mit dem Ziel der Verbesserung der Zusammenarbeit, regt sie an und ermutigt sie zur Selbstständigkeit. Schätzt die Stärken und die Schwächen von Mitarbeitern differenziert ein und delegiert dadurch sinnvoll und effektiv.

Setzt das Delegieren nicht nur als eine „Führungstechnik“ ein, sondern hat ein in seiner Persönlichkeit verankertes Bedürfnis, andere in Verantwortung einzubinden und an Entscheidungen zu beteiligen. Unterweist die Mitarbeiter kontinuierlich und verständlich, erhöht damit die Delegationsfähigkeit.

Erläuterungen:

Delegieren beschreibt die gezielte Übertragung persönlicher Verantwortung auf andere mit dem Ziel einer Verbesserung der gemeinsamen Arbeit.

Es reicht von der Übertragung von eng umrissenen Verantwortungsbereichen bis hin zu einer partizipativen Beteiligung aller Mitarbeiter und einem „Management by Delegation“ (MbD).

Delegieren basiert auf der Einsicht, als Führungskraft in erster Linie Zeit für die Führung zu sichern und Sachbearbeiteraufgaben an den zuständigen Stellen zu belassen sowie das eigenverantwortliche Handeln der Mitarbeiter bewusst zu stärken.

Kompetenzübertreibungen:

Delegiert mit guter Absicht, aber eher zu viel und wird von anderen als bedrängend empfunden.

(10) Eigenverantwortung

Kompetenzbegriff:

Identifiziert sich mit wichtigen, rein ökonomische Ziele überragenden Wertvorstellungen für die eigene Arbeit und das Unternehmen.

Steht für das eigene Handeln ein und misst es an diesen Wertvorstellungen.

Nimmt Verantwortung für das Unternehmen und die Mitarbeiter aus freier Entscheidung wahr. Ist gewissenhaft, gründlich, umsichtig.

Erläuterungen:

Eigenverantwortung ist die Ausnutzung des eigenen personalen Handlungsspielraums und der darin möglichen Verwirklichung des entsprechenden Verantwortungsbewusstseins.

Eigenverantwortung ist wesentlich moralisch bedingt und erfordert die persönliche Identifikation mit sittlichen, sozialen und politischen Wertforderungen, insbesondere auf die eigene Arbeitssphäre angewandt.

Kompetenzübertreibungen:

Nimmt das Unternehmen/ die eigene Arbeit zu ernst, fühlt sich für alles verantwortlich; wirkt auf andere als übertrieben ehrgeizig und gewissenhaft.

(11) Einsatzbereitschaft

Kompetenzbegriff:

Setzt sich selbstlos und verantwortungsbewusst für gemeinsame Unternehmens- und Arbeitsziele ein.

Stellt hohe Forderungen an die eigenen Anstrengungen und die der Mitarbeiter. Missbilligt Trägheit und Passivität und versucht, andere zum tatkräftigen Handeln zu bewegen. Wirkt durch sein Handeln für andere als Vorbild.

Erläuterungen:

Einsatzbereitschaft ist eine personale Grundhaltung, die gegenüber Forderungen aus Arbeit, Unternehmen und privatem Lebensbereich mit einem aktiven, nachdrücklichen, und weitgehend vorbehaltlosen Engagement der Persönlichkeit zugunsten geforderter und notwendiger Ziele führt. Sie steht im Gegensatz zu egoistischer Zurückhaltung oder passiver Gleichgültigkeit. Sie fordert und fördert Hilfsbereitschaft und Verantwortungsbewusstsein.

Kompetenzübertreibungen:

Setzt sich übertrieben stark für die Unternehmen- bzw. Arbeitsziele ein; fordert von anderen zu viel und überfordert sie.

(12) Entscheidungsfähigkeit

Kompetenzbegriff:

Nimmt unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten aktiv wahr, setzt sich eigene, kreative Ziele und realisiert diese auch; ist fähig, Alternativen sowohl erkenntnismäßig wie wertemäßig zu beurteilen; kann sich in Fällen nicht berechenbarer Entscheidungen auf seinen emotionalen und erfahrungsmäßigen Background verlassen, um aktiv werden zu können; konzentriert sich auf das Wesentliche und setzt deutliche Prioritäten, um zu handeln.

Erläuterungen:

Entscheidungsfähigkeit ist das personale Vermögen, aktiv und selbstbestimmt die unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten voll wahrzunehmen, um einen Auftrag oder eine Aufgabe zu erfüllen.

Das schließt stets selbstständige, kreative Zielsetzungen ein. Entscheidungen sind der Drehpunkt zwischen jedem Handlungsentschluss und der Handlungsausführung; Entscheidungsunfähigkeit führt zu Handlungsunfähigkeit.

Je größer die Freiheitsgrade des Handelns sind, je unbestimmter sich Aufgaben und Ziele der Arbeit darstellen, desto wichtiger wird die Entscheidungsfähigkeit.

Führungsfähigkeit setzt in besonderem Maße Entscheidungsfähigkeit voraus und schließt damit zugleich das Setzen von Zielen, das wirksame Entscheiden, Realisieren, Kontrollieren sowie das differenzierte Fördern von Menschen ein.

Es ist die Fähigkeit, Mitarbeiter zielorientiert, planvoll, organisiert und kontrolliert einzusetzen und zu steuern und selbst Vorbild zu sein.

Das ist ohne die Fähigkeit, zu entscheiden, nicht zu realisieren.

Kompetenzübertreibungen:

Trifft Entscheidungen vorschnell, unabgesprochen, leichtsinnig, unbedacht.

### (13) Fachübergreifende Kenntnisse

Kompetenzbegriff:

Ist bereit und in der Lage, über den „Tellerrand“ des eigenen Arbeitsbereichs, des eigenen Unternehmens, der eigenen Kenntnisse hinauszublicken.

Hat eine breite fachliche und überfachliche Allgemeinbildung.

Sucht mithilfe von Weiterbildung nach formellen Möglichkeiten, die eigenen Kenntnisse zu erweitern. Nutzt Erfahrungsgewinne als informelle Möglichkeiten, die eigenen Kenntnisse zu erweitern.

Erläuterungen:

Fachübergreifende Kenntnisse beziehen sich auf all jene fachlichmethodischen Kenntnisse, die das Wissen um die gegenwärtigen Produkte und Dienstleistungen des Unternehmens und die aktuell genutzten Wege von Absatzvorbereitung, Absatzdurchführung und Absatzverpflichtung (Kundenbeziehung) überragen. Hierzu gehören zum einen Kenntnisse des gesamten Produkt- bzw.

Dienstleistungshintergrundes (also nicht nur von Produkten/Dienstleistungen der Wettbewerber, sondern auch von Produkten und Produktzusammenhängen, die in Zukunft wichtig werden können) zum anderen Kenntnisse möglicher Organisations-, Vertriebs- und Verkaufsalternativen.

Das setzt wiederum breite Kenntnisse ökonomischer und politischer Gesamtzusammenhänge voraus. Schließlich gehört auch ein fundiertes Normen- und Wertwissen sowie ein Wissen juristischer, sozialer, möglicherweise auch ästhetischer Zusammenhänge dazu.

Kompetenzübertreibungen:

Kümmert sich zu viel um Fragen außerhalb der eigenen Aufgaben;  
neigt zum abgehobenen Generalisten.

### (14) Fachwissen

Kompetenzbegriff:

Besitzt fachliches und methodisches Detailwissen, betriebswirtschaftliche Kenntnisse sowie Vertriebs- und Verkaufserfahrungen;

verfügt über breite Produktkenntnisse und über Kenntnisse der Wettbewerber-Produkte; ist in der Lage, sachgerecht zu organisieren, d.h. adäquate Arbeits- und

Organisationsmethoden zu entwickeln und einzuführen. Hat eine übergreifende Allgemeinbildung, insbesondere bezüglich wirtschaftlich-politischer Zusammenhänge. Erweitert und vervollkommnet das fachlich-methodische Wissen stetig durch Weiterbildung, durch Lernen im Prozess der Arbeit und auf informellem Wege.

Erläuterungen:

Fachwissen repräsentiert den klassischen Bereich der Berufsausbildung und stützt sich in erster Linie auf das Wissen, das in der Schule, Ausbildung sowie bei betrieblichen und persönlichen Weiterbildungsmaßnahmen vermittelt wird.

Es werden die Qualifikationen angesprochen, die insbesondere zur Vorbereitung und Argumentation von Entscheidungen oder Empfehlungen eingesetzt werden müssen, um überzeugend und sicher argumentieren zu können. Andererseits ist zum Fachwissen das allgemeine Generalisten-Wissen hinzu zu zählen, das auch als Teil der Lebenserfahrung gilt. Während beispielsweise die Berufsausbildung für eine Führungskraft unterschiedlich erfolgt sein kann, sind jedoch generell mehrjährige Berufserfahrungen in gleichen oder vergleichbaren Positionen und Aufgaben und gute Branchenkenntnisse wichtig. Als fachliche Fähigkeiten und Fertigkeiten gelten die praktische Anwendung von Fach- und Generalisten-Wissen unter Einbeziehung von entsprechenden Hilfsmitteln (z. B. EDV) und der zielgerichtete Umgang damit.

Kompetenzübertreibungen:

Hält sich und das eigene Fachwissen „für den Nabel der Welt“; überwertet Fachwissen und meidet eigene Gefühle.

#### (15) Folgebewusstsein

Kompetenzbegriff:

Besitzt ein hohes Maß an fachlichem und methodischem Wissen über die auf dem eigenen Gebiet wirkenden Ursache-Folge-Beziehungen. Schätzt Folgeerscheinungen in ihren Auswirkungen auch ohne strenge Kausalzusammenhänge intuitiv „statistisch“ ab. Ist sich der sozialen Folgen seines Handelns und seiner Entscheidungen bewusst und fühlt sich dafür verantwortlich. Hat auch umfassendere, nicht selbst verursachte, über die eigene Privat- und Unternehmenssphäre hinausgehende soziale Folgen (z. B. ökologische Zusammenhänge) mit im Blick.

Erläuterungen:

Folgebewusstsein umfasst zwei Komponenten. Zum einen das fachliche und methodische Wissen um kausale und statistische Prozessabläufe: bestimmte Sachverhalte, Bedingungen, Ursachenkonstellationen bringen kausal oder statistisch determinierte Folgeerscheinungen hervor; z. B. hat eine bestimmte Personal-, eine bestimmte Verkaufsentscheidung bei zureichender Fach- und Methodenkenntnis vorhersehbare Konsequenzen für den internen Prozess der Arbeitsgestaltung bzw. für den Erfolg oder Misserfolg am Markt. Zum anderen umfasst Folgebewusstsein auch das soziale Sich-Verantwortlich-Fühlen für Folgen eigener Maßnahmen und Entscheidungen für den eigenen Arbeitsbereich oder das gesamte Unternehmen. Oft greift dieses Folgebewusstsein auch über die eigene Privat- und Arbeitssphäre, über das eigene Unternehmen hinaus und hat breitere politisch-ökonomisch-soziale Folgen im Blick. Das ist z. B. beim ökologischen Folgebewusstsein (Beispiel Technikfolgenabschätzung) der Fall.

Kompetenzübertreibungen:

Blockiert die eigene Spontaneität und Entschlusskraft auf Grund zu starker Vorwegnahme aller möglichen Folgen.

(16) Ganzheitliches Denken

Kompetenzbegriff:

Richtet das Denken nicht nur auf fachlich-methodische Details der eigenen Arbeit, sondern auf deren umfassenden Inhalte und Zusammenhänge. Schaut über die eigene Arbeitsgruppe und das eigene Unternehmen hinaus. Beachtet nicht nur die im engeren Sinne fachlichen, sondern auch die ökonomischen und politischen Wechselbeziehungen des eigenen Handelns. Geht mehr als Generalist denn als Spezialist an Arbeiten heran, Zielsetzungen werden eher von Visionen als von produktspezifischen Einzelheiten bestimmt; integriert das Fachliche und ordnet sich ihm nicht einfach unter.

Erläuterungen:

Ganzheitliches Denken bezeichnet die Fähigkeit, auf der Grundlage soliden Wissens weitere Aspekte - ethische, politische, ästhetische, ökonomische, juristische ... - in die eigenen Zielsetzungen und Entscheidungsfindungen einzubeziehen. Die Stärke der Persönlichkeit, ihr Wertgefüge und ihre Absichten spielen dabei eine integrierende Rolle. Gerade bei schnell wechselnden und wachsenden fachlich-methodischen Anforderungen wird diese Integrationsfähigkeit für den Handlungs- und letztlich den Unternehmenserfolg entscheidend.

Kompetenzübertreibungen:

Vernachlässigt Details, sieht alles zu sehr aus generalistischer Sicht; hat Schwierigkeiten, sich mit elementaren Alltagsfragen zu beschäftigen und sich ihnen unterzuordnen.

(17) Impulsgeben

Kompetenzbegriff:

Regt gemeinsames Denken an, gibt Denkanstöße. Setzt energisch Verhaltensanstöße für ein gemeinsames Handeln der Gruppe/des Teams. Begleitet das gemeinsame Handeln im Unternehmen und in Außenaktivitäten durch Ermunterung und Impulse.

Bringt den eigenen persönlichen Wissens- und Werthintergrund in Anregungen ein.

Erläuterungen:

Impulse zu geben heißt, Verhaltensanstöße in Form von Denkanstößen, Antrieben oder Auslösern für ein verbessertes Handeln – in der Projektgruppe, der Arbeitsgruppe, im Unternehmen, im Verkaufs- und Vertriebsgeschehen ... – zu setzen und das Handeln selbst durch wiederholte Ermunterung zu begleiten. Im Impulsgeben sind Aktivität und soziales Engagement der Persönlichkeit eng verflochten. Das Impulsgeben kann sich auf Denk- und Arbeitshandlungen, bei Letzteren wiederum auf Entwurfs-, Ausführungs-, Organisations- und nach außen gerichtete Aktivitäten beziehen.

Kompetenzübertreibungen:

Wirkt auf andere als bedrängend, aufdrängend; will immer wieder Neues durch- und umsetzen.

(18) Integrationsfähigkeit

Kompetenzbegriff:

Bündelt kraft der eigenen Persönlichkeit unterschiedliche soziale Bestrebungen, Interessen und Handlungen zielorientiert. Beherrscht Methoden, psychische- und

Handlungskonflikte rechtzeitig zu erkennen und zu neutralisieren. Fühlt sich in die widersprüchlichen psychischen Bedingungen und Sichtweisen der zu Integrierenden ein und bringst sie – v.a. durch eignen Vorbildwirkung – zu gemeinsamem Handeln. Schafft die institutionellen Rahmenbedingungen der Integration mit oder nutzt sie zumindest aktiv.

Erläuterungen:

Integrationsfähigkeit kennzeichnet das personale Vermögen, unterschiedliche soziale Bestrebungen, Interessen und Aktionen zu gemeinsamem Handeln zu bündeln und für die Arbeit, das Unternehmen, die Organisation... wirksam werden zu lassen. Integration wird damit nicht als ein zu erreichendes Ziel aufgefasst, sondern als das Prozessgeschehen selbst. Dabei sind integrative Prozesse diejenigen, bei denen „Einigungen“ zwischen grundsätzlichen Sichtweisen, interagierenden Personen und Personengruppen zu Stande kommen. Einigung bedeutet dabei die Entdeckung des gemeinsam Möglichen bei Akzeptanz des Unterschiedlichen, sie ist die Synthese aus den notwendigen Polen Annäherung und Abgrenzung, die in einem dialektischen Verhältnis das Wahrnehmen und den Ausgleich widerstreitender psychischer Anteile, sowie um Problem der Akzeptanz, u.a. von kulturell geprägtem anderen.

Kompetenzübertreibungen:

Versucht auch dort noch zu integrieren, wo eher Polarisierungen notwendig wären; neigt zu kompromisslerischem Verhalten.

#### (19) Kommunikationsfähigkeit

Kompetenzbegriff:

Geht auf andere offen und wohlwollend, aber ohne Distanzlosigkeit zu, knüpft schnell Kontakte und baut sie aus; zeigt Wertschätzung gegenüber seinen Gesprächspartnern Hört gut zu und geht auf Gesprächspartner ein, begegnet Einwänden sachlich und frustrationstolerant Ist reddegewandt, hat Verhandlungsgeschick, spricht und schreibt verständlich und drückt sich kundengerecht aus. Ist von den eigenen Argumenten überzeugt und besitzt damit und dadurch eine hohe Überzeugungsfähigkeit.

Erläuterungen:

Kommunikationsfähigkeit als wichtige Anforderung an Mitarbeiter und Führungskräfte meint vor allem die Eignung, in Gespräch, Verhandlung, Abstimmungsgespräch ... mit einer oder mehreren Personen vorteilhafte Ergebnisse für die eigene Arbeitsgruppe oder das eigene Unternehmen zu erzielen, ohne die Verhandlungspartner zu frustrieren bzw. zu dauerhaften Widersachern zu machen. Orientiert wird weitgehend auf gegenseitig vorteilhafte Lösungen. Es sollte der Unternehmensvorteil gewahrt werden, jedoch ohne in den Partnern das Gefühl zu hinterlassen, dass ihre berechtigten Interessen und Einwände unberücksichtigt blieben. Kommunikationsfähigkeit schließt ein, Zuhören zu wollen und zu können, sowie mündliche und schriftliche Informationen mit hoher Verständlichkeit zu gestalten. Sie umfasst Reddegewandtheit, Kontakt- und Überzeugungsfähigkeit - auch gegenüber schwierigen Kommunikationspartnern. Bei Führungskräften gehört die Fähigkeit dazu, gute Kontakte zu unterschiedlichen Gesprächspartnern (Kunden, Zulieferern ...) anzubahnen und intensiv zu nutzen (Verhandlungsgeschick).

Kompetenzübertreibungen:

Neigt zur Schwatzhaftigkeit, Leutseligkeit; ist zu sehr von der Anerkennung durch Dritte abhängig.

(20) Konfliktlösungsfähigkeit

Kompetenzbegriff:

Erkennt die Interessengegensätze anderer und kennt die eigene Interessenlage. Besitzt die nötige Einsicht und Toleranz, andere Interessen unvoreingenommen zu prüfen und die eigenen kritisch zu hinterfragen, führt Konfliktgespräche mit Kollegen, Führungskräften, Kunden ... sensibel und hält Konflikte aus. Besitzt Überzeugungsfähigkeit, löst Widerstände und Blockaden durch überzeugende Argumentation auf, schafft Vertrauen und wirkt sicher im Auftreten. Löst Konflikte nicht auf Kosten der widerstreitenden Parteien, sondern so, dass deren Eigenverantwortung, Kreativität und soziale Kommunikation zunimmt, ist deshalb eine Persönlichkeit, die in Konfliktfällen gern als Vermittler aufgesucht wird.

Erläuterungen:

Konfliktlösungsfähigkeit beinhaltet das Erkennen von Interessengegensätzen, die persönliche Toleranz, Meinungen anderer auch dann noch zuzulassen, wenn sie der eigenen Vorstellung widersprechen sowie die individuelle Bereitschaft zur Konfliktbearbeitung. Dabei soll die Konfliktlösung nicht das Ergebnis harmoniegeleiteter schneller Einigungen sein, sondern aus einem fair geführten Ausgleich der Interessengegensätze herbeigeführt werden. Besonders wichtig ist Konfliktlösungsfähigkeit in Prozessen der Mediation, wobei Konflikte zwischen zwei oder mehreren Personen, unter Hinzuziehung eines neutralen Dritten ohne Entscheidungsbefugnis (Mediator), außergerichtlich, freiwillig und eigenverantwortlich gewalt- und zwangsfrei durch direkte soziale Kommunikation und Interaktion geregelt werden. Ein wichtiger Bestandteil der Konfliktlösungsfähigkeit ist die Überzeugungsfähigkeit, d.h. die Befähigung, eigene Standpunkte klar und fundiert vorzutragen und Dritten das Gefühl zu vermitteln, Lösungen durch eigene Einsichten gewonnen zu haben.

Kompetenzübertreibungen:

Bringt ein zu hohes Verständnis für das Handeln von Mitarbeitern, Gruppen ... auf; versucht auch noch dann zwischen Konfliktparteien zu vermitteln, wenn konsequente Entscheidungen und Standpunkte notwendig wären.

(21) Lernbereitschaft

Kompetenzbegriff:

Ist offen gegenüber Neuem und interessiert an Erfahrungen Dritter. Weist Entwicklungsbereitschaft und eine hohe Selbstmotivation auf. Lernt unaufgefordert mit einem hohen freiwilligen, selbstorganisiertem Engagement und nimmt ohne Widerspruch an sinnvollen Weiterbildungsmaßnahmen teil. Besitzt und nutzt die Fähigkeit zum informellen Lernen im Prozess der Arbeit, im sozialen Umfeld und im Freizeitbereich.

Erläuterungen:

Lernbereitschaft kennzeichnet die Bereitwilligkeit, fehlendes fachliches und methodisches Wissen, tätigkeitsspezifische Qualifikationen und Erfahrungen durch entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen oder auf anderen Wegen zu erwerben. Weiterbildungsbereitschaft ist ein Teil der Lernbereitschaft, sie ist darauf gerichtet, vorhandene Qualifikationen im Rahmen von Weiterbildungsmaßnahmen den sich ständig ändernden Anforderungen der Tätigkeit anzupassen. Lernbereitschaft schließt aber auch das Lernen im Prozess der Arbeit und das Lernen im sozialen Umfeld (Region, Verein, Familie, Freizeit ...) ein. Die Offenheit für ein solches informelles Lernen wird ein zunehmend wichtiges Kriterium für die Lernbereitschaft.

Kompetenzübertreibungen:

Interessiert sich „für alles“, ist ständig neuen Erfahrungen hinterher und verzettelt sich; häuft Wissen an, ohne es umfassend zu verarbeiten.

(22) Mitarbeiterförderung

Kompetenzbegriff:

Praktiziert Mitarbeiterförderung als persönliches Anliegen und als Mittel, die soziale Kooperation und Kommunikation und damit die Zusammenarbeit zu verbessern. Setzt sich für zeitweilige Arbeitsphasen mit ungesteuerter, nicht direkt Aufgaben gebundener Ideenproduktion und mit weitgehender Kritikfreiheit (Brainstorming-Situation) ein.

Setzt sich für intensive Lernphasen in verschiedenen Formen für interessierte Mitarbeiter ein.

Unterstützt reflexive, selbstkritische Auseinandersetzungen der Mitarbeiter mit den eigenen Problemlösungsprozessen.

Erläuterungen:

Mitarbeiterförderung beinhaltet das persönliche Bedürfnis des Fördernden, die gegenständlichen und sozialen Bedingungen für innovatives Verhalten der Mitarbeiter in Arbeitsprozessen kontinuierlich zu verbessern.

Sie zielt damit nicht allein auf die Besetzung von bestimmten Positionen mit geeigneten Mitarbeitern ab. Zur Mitarbeiterförderung gehören neben anspruchsvollen Zielvereinbarungen, vielfältigen Informationsbeziehungen und anregenden Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen, vor allem das Setzen breiter Tätigkeitsspielräume, die Gewinnung von Anregungen und Anforderungen aus der Gruppe, Vorkehrungen zur Stützung des Selbstvertrauens und der Motivation der Mitarbeiter, die Schaffung kreativer Freiräume und die Ermöglichung eines intensiven Lernens in den unterschiedlichsten Formen.

Kompetenzübertreibungen:

Setzt sich übermäßig für die Mitarbeiter ein; vertraut „zu blauäugig“ auf die Entwicklungsbereitschaft und Eigenverantwortung der Mitarbeiter.

(23) Normativ-ethische Einstellung

Kompetenzbegriff:

Baut auf eine innere Haltung, die sich in konsequent verantwortungsbewusstem sittlichem Handeln ausdrückt Ehrlichkeit, Pflichtbewusstsein und Zuverlässigkeit sind wichtige Persönlichkeitsmerkmale der Person Handelt wertgeleitet, mit hohen Ansprüchen an sich selbst und an andere. Setzt sich dafür ein, wichtige Werte in der Unternehmenskultur zu verankern.

Erläuterungen:

Normativ-ethische Einstellung ist die Bereitschaft, auf der Grundlage allgemein gültiger und z. B. im eigenen Unternehmen erarbeiteter Normen sowie ethischer und anderer Werte selbstverantwortlich zu handeln. Gerade in handlungsmäßig offenen, unsicheren Situationen ist die feste personale Verankerung von Norm- und Wertvorstellungen wichtige Voraussetzung für ein

erfolgreiches Wirken. In der Regel werden normativ-ethische Einstellungen sehr früh und außerhalb der Arbeitssphäre erworben – im Elternhaus, in persönlichen Beziehungen und Freundschaften, im sozialen Umfeld. Umso wichtiger ist es, das Vorhandensein dieser Einstellungen von Anfang an sorgfältig zu hinterfragen.

Kompetenzübertreibungen:

Stellt Werte und Prinzipien über alles, idealisiert; kann weltfremd wirken.

(24) Selbstmanagement

Kompetenzbegriff:

Hat ein zutreffendes Bild von den eigenen Handlungsmöglichkeiten und –begrenzungen. Schöpft die gegebenen Handlungsmöglichkeiten aktiv aus und versucht bewusst, sie auszuweiten. Handelt planvoll und überlegt, ohne durch Vorsicht den eigenen Wirkungsrahmen vorzeitig einzuengen. Sucht unaufgefordert nach Möglichkeiten, welche die eigenen Erfahrungen und das eigene Wissen erweitern.

Erläuterungen:

Selbstmanagement ist die Fähigkeit, das eigene Handeln aktiv und weitgehend unabhängig von unterstützenden oder störenden Faktoren situationsentsprechend zu realisieren. Es baut auf Selbstständigkeit und Eigenaktivität des Handelnden, auf Selbsterfahrung und Selbstkontrolle, einschließlich der notwendigen Selbstkritik. Es setzt eine hohe Stufe des Selbstbewusstseins, der eigenen Handlungsmöglichkeiten und -begrenzungen voraus.

Kompetenzübertreibungen:

Verhält sich übermäßig selbstkontrolliert-sachlich, geht außerordentlich überlegt vor; erscheint anderen als distanziert und schwer einzuordnen.

(25) Tatkraft

Kompetenzbegriff:

Geht an alle Arbeits- und Lernbedingungen mit großer Aktivität und starkem Antrieb heran. Ist hoch motiviert im eigenen Handeln. Wird in schwierigen Situationen als „Durchbeißer“ aktiv. Zieht langen Reflexionen und übermäßigem Bedenken die wirksame Aktion vor.

Erläuterungen:

Tatkraft kennzeichnet alle menschliche Aktivität, die auf bewusste, organisierte Tätigkeiten, insbesondere auf Lern- und Arbeitstätigkeiten gerichtet ist. Tatkraft ist zwar auch ein Ausdruck der entsprechenden Persönlichkeit, aber nicht ein zwangsläufiges Resultat hoher personaler Vollkommenheit. Deshalb bildet die Aktivität einen von der Persönlichkeit deutlich abzusetzenden eigenen Bereich.

Kompetenzübertreibungen:

Ist überaktiv, neigt zu Aktionismus und „Flächenbrand“; wird von anderen mitunter als „Dampfwalze“ oder als „Elefant im Porzellan-laden“ empfunden.

(26) Systematisch methodisches Vorgehen

Kompetenzbegriff:

Löst Aufgaben und Probleme intensiv zupackend durch Rückgriff auf den eigenen sowie auf den im Unternehmen vorhandenen Vorrat fachlichen und methodischen Wissens. Passt sich in bestehende, feste Arbeits- und Unternehmensstrukturen ein und versucht, diese zu optimieren. Entfaltet seine beste Leistungsfähigkeit bei Detaillösungen und Detailverbesserungen. Grenzt Risiken systematisch ein und löst komplexe Probleme in bearbeitbare Teilprobleme und -schritte auf.

Erläuterungen:

Systematisch-methodisches Vorgehen ist die Verflechtung von einem intensiven, drängenden Zugehen auf Probleme und Aufgaben, mit einer planvoll vorgehenden Analyse vor dem Hintergrund eines möglichst umfassenden fachlichen und methodischen Wissens.

Im beruflichen, betrieblichen Bereich ist ein solches Vorgehen vor allem für Situationen von entscheidender Bedeutung, in denen es um die Weiterführung und Ausgestaltung bestehender Bedingungen und Arbeitsprozesse oder um die Reorganisation bestehender Organisationsstrukturen geht.

Kompetenzübertreibungen:

Neigt zu übermäßigem Abstrahieren und Formalisieren;  
opfert Inhalte und Beziehungen der Systematik und Methodik.

(27) Teamfähigkeit

Kompetenzbegriff:

Ist bereit und in der Lage, in Gruppen/Teams zu arbeiten. Veranlasst die offene Darlegung anderer Sichtweisen und Meinungen, hält sie aus und ist in der Lage, sie in die Gruppenprozesse einzubinden; ist konsensfähig und setzt sich auch bei Differenzen für gemeinsame Lösungen ein. Wirkt vermittelnd zwischen eigenem Leistungsniveau, durchschnittlichem Leistungsniveau der Gruppe und sozialen Leistungs- und Wertvorgaben.

Erläuterungen:

Teamfähigkeit ist die persönliche Bereitschaft und Fähigkeit, in einer Gruppe zu arbeiten, Meinungen und Gedanken anderer weiter zu entwickeln und sich auf Gruppenprozesse einlassen zu können. Wichtig ist dabei die Befähigung, in der Teamarbeit Regeln gemeinsamen Herangehens mit formulieren und tragen zu können. Dabei muss ein stetiges, dynamisches Gleichgewicht zwischen dem eigenen Leistungsniveau, dem gemeinsamen durchschnittlichen Leistungsniveau der Teammitglieder sowie den sozialen Leistungs- und Wertvorgaben gefunden werden. Eine weitere erforderliche Befähigung ist es, unterschiedliche Sichtweisen nicht nur zu provozieren, sondern sie auch „auszuhalten“ und effektiv in die Arbeitsergebnisse einzubinden.

Teamfähigkeit schließt zunehmend die Fähigkeit ein, aus einzelnen Personen eine Gemeinschaft zu gestalten, die Neuem gegenüber aufgeschlossen und handlungsbereit ist und sich gegenüber anderen Personen und Teams nicht ablehnend verhält. Zukünftig nehmen auch Anforderungen an zeitweilige virtuelle Teams, e-Teams zu.

Kompetenzübertreibungen:

Idealisiert Teamarbeit; setzt übermäßig viel Zeit und Energie in Teambesprechungen sowie in die Unterstützung einzelner Teammitglieder.

## **IDR Prüfungshilfe H 2180**

### **"Fortbildungskonzept für die Rechnungsprüfung"**

#### **1. Vorbemerkungen**

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit dieser Prüfungshilfe die Berufsauffassung dar, nach der kommunale Rechnungsprüfer im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit ihre Aufgaben der kommunalen Rechnungsprüfung integriert durchführen.
- (2) Die Prüfungshilfe beschreibt das IDR-Fortbildungskonzept für die Rechnungsprüfung.
- (3) Die Prüfungshilfe ist unter Berücksichtigung der länder- und kommunalspezifischen Regelungen in den einzelnen Bundesländern anzuwenden.

#### **2. Zertifikat für Rechnungsprüfer**

- (4) Das IDR hat einen Arbeitskreis Fortbildung gegründet. Ausgehend vom Leitbild der Rechnungsprüfung (Hinweis auf IDR L 10) und den im IDR L 140 formulierten Anforderungen an die Mitarbeiter der Rechnungsprüfung (Hinweis auf IDR L 140) hat der Arbeitskreis ein Qualifizierungsprogramm „Zertifizierte Rechnungsprüferin (IDR)“/„Zertifizierter Rechnungsprüfer (IDR)“ entwickelt.
- (5) Der Arbeitskreis Fortbildungskonzept hat das Qualifizierungsprogramm bewusst über Verwaltungs- und Ländergrenzen hinweg entwickelt. Es richtet sich an Prüferinnen und Prüfern von Gemeinden jeder Größe, von Zweck- und Gemeindeverbänden sowie Beteiligungsunternehmen, von Rechnungshöfen und von Kirchen.
- (6) Vorrangige Zielgruppe des Qualifizierungsprogramms sind
  - Neue oder zukünftige Rechnungsprüferinnen/Rechnungsprüfer sowie
  - Prüferinnen/Prüfer, die ihr Wissen aktualisieren und vertiefen möchten
- (7) Das Programm ist auch geeignet für Führungskräfte der Rechnungsprüfung. Für sie hat das IDR ergänzend ein Aufbauprogramm konzipiert, das Sie in Kapitel 7 finden.

#### **3. Anforderungen an die Rechnungsprüfer**

- (8) Die Rechnungsprüfung ist eine besondere Aufgabe in Kommunalverwaltung, Landesverwaltung und Kirchenverwaltung. In Beauftragung durch Politik und Verwaltungslei-

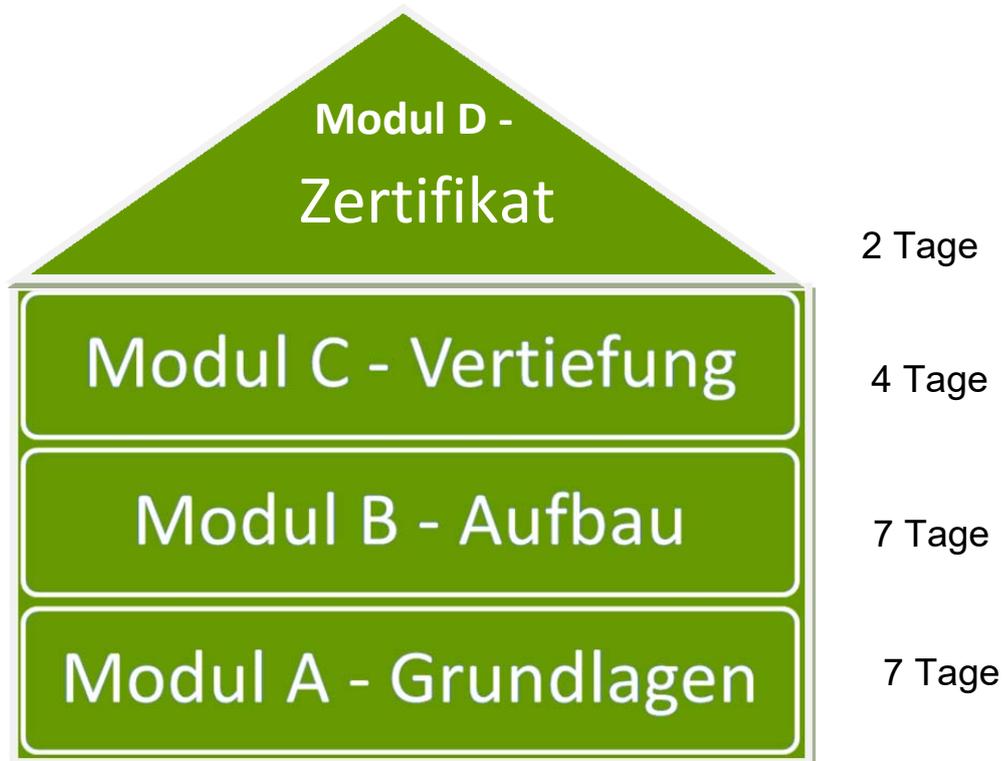
tung soll sie das Verwaltungshandeln auf Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, nicht zuletzt auf seine Wirksamkeit hin überprüfen. Ihr Prüfungsgebiet umfasst sämtliche Verwaltungsbereiche, was ganz unterschiedliche Mitarbeiterprofile in einem Team erfordert, Verwaltungsgeneralisten, Betriebswirte und Spezialisten für Fachthemen, wie Rechnungswesen, IT, Personal, Soziales, Vergaben, Bauen und mehr.

- (9) Das heutige Leitbild der Rechnungsprüfung hat sich gewandelt hin zu einer Führungsunterstützung und Beratung. Rechnungsprüfung bedeutet nicht mehr die nachträgliche Auswertung abgeschlossener Vorgänge, sondern sie ist zukunftsorientiert. Sie zielt auf Unterstützung der Steuerungsprozesse der Verwaltung ab. Hierauf konzentrieren sich ihre Prüfungen und Beratungen. Dabei nimmt sie sich in ihrer Prüfungsplanung und Auswahl der Prüfungsobjekte besonders der Risiken und Chancen an. Erfolgreiche Rechnungsprüfung verlangt heute vor allem Methodenkompetenz und Beratungskompetenz, wobei die Kommunikationskompetenz schon (fast) als selbstverständlich vorausgesetzt wird.
- (10) Eine Differenzierung der Prüferinnen und Prüfer aufgrund ihrer Fachrichtungen im Studium und in anschließender Praxis ist heute immer weniger erfolgversprechend. Zeitgemäße Prüfungsprozesse erfordern ein Zusammenwirken aller Prüfer über die Professionen hinweg.
- (11) Unabhängig von einer Spezialisierung erfordert Rechnungsprüfung folgende Kompetenzen von allen Prüferinnen und Prüfern:
- Die Prüfungsmanagementkompetenz: Um die einzelnen Prüfschritte wie auch deren Planung und Dokumentation zielbezogen und risikoorientiert, qualitätssicher und wirtschaftlich zu bewältigen.
  - Die Wirtschaftlichkeitsprüfungskompetenz: Formell war sie schon immer erforderlich. In Zeiten großen Konsolidierungsdrucks ist sie in sämtlichen Prüffeldern gefragt. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip gilt auch für die Arbeit der Rechnungsprüfung selbst.
  - Die Beratungskompetenz: Um aus Prüfersicht Anforderungen formulieren und an der Erstellung von Konzeptionen zur Problemlösung mitwirken zu können.
  - Die Kommunikationskompetenz: Um durch angebrachte Sprache mündlich und schriftlich zu gemeinschaftlich getragenen Lösungen zu kommen und Einwände sachlich zu erheben, ohne die Zusammenarbeit und realisierbare Ergebnisse zu belasten.

- Die Konfliktlösungskompetenz: Um unnötige Konfliktlinien oder Scheingefechte gar nicht erst entstehen zu lassen und im Falle tatsächlicher Interessenkollisionen auf eine sachgerechte Lösung hinzuwirken, die den Interessen sämtlicher Beteiligten bestmöglich entspricht.
- (12) Das IDR hat es sich zur Aufgabe gemacht, diese Kompetenzen zu schulen und zu stärken, damit die Mitarbeiter ihre Aufgaben in der Verwaltung sachgerecht erfüllen können und den an sie gestellten Anforderungen gerecht werden können. Gut geschulte Prüferinnen und Prüfer sind so in der Lage, zu einer wirkungsvollen Verwaltungsarbeit beizutragen und mit ihrer Arbeit einen Mehrwert für die Verwaltung und damit für die Bürger zu erzielen.
- (13) Dabei ist ihre Schulung nicht nur Spezialausbildung für die Prüfung, vielmehr erhalten sie auch das nötige Rüstzeug für viele Aufgaben in der Verwaltung und ihrer Führung.

**4. Das Zertifikatsprogramm im Überblick**

- (14) Das Zertifikatsprogramm umfasst mindestens 20 Tage und ist untergliedert in:



**Abbildung 1: Überblick über die Module des Zertifikatsprogramms**

- (15) Die Module bauen aufeinander auf. Modul A umfasst Grundlagenkenntnisse und Methoden, die für die Prüferinnen und Prüfer als obligatorisch zu bezeichnen sind. Modul B ist hierzu als allgemeines Aufbaumodul konzipiert. Modul C vertieft einzelne spezielle, in A und B bereits grundgelegte Themen, die für eine erfolgreiche Arbeit der Rechnungsprüfung besonders wichtig sind.
- (16) Nach Absolvieren der Module A bis C oder Nachweis dieser Kenntnisse, kann in Modul D das IDR-Zertifikat „Zertifizierte Rechnungsprüferin / Zertifizierter Rechnungsprüfer (IDR)“ erworben werden.
- (17) In den Modulen wird teilweise Wissen als bekannt vorausgesetzt, das in aller Regel bereits in Aus- und Fortbildung erworben worden wird, wie z.B. Kenntnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung für das Vertiefungsmodul „Wirtschaftlichkeitsprüfungen“. Diese Inhalte werden in den Modulen nur kurz wiederholt.
- (18) Bereits absolvierte gleichwertige Schulungen, die den Modulinhalt entsprechen und noch nicht zu viele Jahre zurück liegen, können auf Antrag anerkannt werden.

## 5. Die einzelnen Qualifizierungsmodule

- **Modul A: Grundlagen der Rechnungsprüfung, Prüfungs-, Kommunikations- und Beratungskompetenz**

- (19) Das Grundlagen-Modul A umfasst mind. 7 Schulungstage und ist unterteilt in zwei Teile mit folgenden Inhalten:

### **Teil A-1: Grundlagen der Rechnungsprüfung (5 Tage)**

- Stellung und Leitbild der modernen örtlichen Rechnungsprüfung
- Normen und Standards zur Durchführung
- Prüfungsansätze und Prüfungsmethoden
- Prozess der risiko- und nutzenorientierten Rechnungsprüfung
- Prüfungsablauf
- Dokumentation
- Vermittlung und Vertiefung anhand von Übungen
- IT-Unterstützung und Netzwerk im IDR

### **Teil A-2: Prüfungs-, Kommunikations- und Beratungskompetenz (2 Tage)**

- Extern und interne Kommunikation
- Konflikte vermeiden oder angemessen darauf reagieren
- Qualitätsmanagement und Marketing betreiben
- Visualisieren der Prüfungsergebnisse
- Vermittlung und Vertiefung anhand von Übungen

- **Modul B: Organisationen und Veränderung, Ziele, Prozesse**

(20) Das Aufbau-Modul B umfasst mind. 7 Schulungstage und ist unterteilt in drei Teile:

**Teil B-1: Organisationen und Veränderung (2 Tage)**

- Veränderung
- Möglichkeiten der Rechnungsprüfung, Veränderungen zu bewirken
- Unterstützende Methoden und Instrumente

**Teil B-2: Ziele (2 Tage)**

- Grundlagen zielorientierter Steuerung
- Bedeutung für die Rechnungsprüfung
- Zielbildung
- Kennzahlen
- Berichtswesen
- Widerstände und Akzeptanz

**Teil B-3: Prozesse (3 Tage)**

- Prozessaufnahme
- Prozessdarstellung
- Prozessanalyse und Prozessverbesserung
- Vermittlung und Vertiefung anhand von Übungen

- **Modul C: Risikomanagement, Wirtschaftlichkeit, Projekte, Führungsprozesse**

(21) Das Vertiefungs-Modul C umfasst mind. 4 eintägige Modulteile zu folgenden Themen:

**Teil C-1: Prüfung des Risikomanagements und des Internen Kontrollsystems (1 Tag)**

- Bedeutung von Prüfungen des Risikomanagements/IKS
- Grundlagen der Prüfung
- Gesamtkonzeption einer IKS-Prüfung der Rechnungsprüfung
  - einschl. ggf. einer Einführungsberatung
- Vermittlung und Vertiefung anhand von Übungen

**Teil C-2: Wirtschaftlichkeitsprüfungen (1 Tag)**

- Die Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen
- Grundlagen der Prüfung
- Beispiele für Wirtschaftlichkeitsprüfungen
- Vermittlung und Vertiefung anhand von Übungen

**Teil C-3: Prüfungen von Projekten, projektbegleitende Prüfungen (1 Tag)**

- Die Bedeutung von Projektbegleitung und Prüfung durch die Rechnungsprüfung
- Prüfungsmethoden
- Beispiele für projektbegleitende Prüfungen
- Vermittlung und Vertiefung anhand von Übungen

**Teil C-4: Prüfung von Führungsprozessen u. Einsatz wichtiger Führungsinstrumente**

- Bedeutung der Prüfungen von Führungsprozessen, Führungsinstrumenten und ihres Einsatzes
- Grundlagen sowie Beispiele:
  - Prüfung von Haushaltsplan und Vollzug
  - Dienst- und Fachaufsicht
  - Personalentwicklung
- Kommunikation und Berichterstattung
- Vermittlung und Vertiefung anhand von Übungen (1 Tag)

• **Modul D: Der Abschluss „Zertifizierte(r) Rechnungsprüfer/-in (IDR)“**

- (22) Das Abschluss-Modul D umfasst zwei Veranstaltungstage und eine Bearbeitungszeit von drei Monaten:

**Teil D-1: Repetitorium (1 Tag)**

**Teil D-2: Prüfprojekt in der eigenen Verwaltung (Bearbeitungszeit 3 Monate)**

- Auswahl und Durchführung eines Prüfauftrages in der eigenen örtlichen Rechnungsprüfung
- schriftl. Ausarbeitung über das Prüfprojekt und die Ergebnisse (ca. 4000 Wörter)
- Der Bericht erhält einen Sperrvermerk, inhaltliche Kenntnis erlangt nur der Zertifikatsausschuss, der aus drei Personen besteht.

**Teil D-3: Abschließendes mündliches Kolloquium, 30 Minuten (1 Tag)**

Abschluss "Zertifizierte Rechnungsprüferin (IDR)", "Zertifizierter Rechnungsprüfer (IDR)"

6. **Kooperationspartner**

- (23) In der Umsetzung dieses Programms kooperiert das IDR mit Instituten, Akademien und Hochschulen, die in der Fortbildung von Rechnungsprüfern anerkannt und gefragt sind.

## 7. Fortbildungsreihe für Leitungskräfte der Rechnungsprüfung

- (24) Für Leitungskräfte in der Rechnungsprüfung bieten IDR und KGSt in Kooperation ein Aufbauprogramm in 4 Teilen (insg. 7 Tage) an:

**Abbildung 2: Überblick über die Module des Aufbauprogramms**



## 8. Der Arbeitskreis Fortbildung

- (25) Das Qualifizierungsprogramm wurde von einem Arbeitskreis von Rechnungsprüfer/-innen bestehend aus Mitgliedern des IDR und weiterer Rechnungsprüfungsleiter mit Unterstützung der kooperierenden Institute entworfen.
- (26) Das Programm soll dauerhaft angeboten und weiterentwickelt werden. Für Feedback, Rückmeldungen, und Anregungen ist die Arbeitsgruppe dankbar. E-Mail an [info@idrd.de](mailto:info@idrd.de)
- (27) Alle Informationen zum Konzept und zum Arbeitskreis sind auf der IDR-Homepage verfügbar unter <http://www.idrd.de/unsere-arbeit/fortbildungskonzept/>

## 9. Termininformationen

- (28) Informationen zu den Seminarterminen erhalten die Internetseiten der KGSt und des IDR unter <https://idrd.de/unsere-arbeit/fortbildungskonzept/veranstaltungen/>

## **IDR Prüfungshilfe H 2200**

### **"Einheitliche Normen für die Rechnungsprüfung"**

#### ***Empfehlung des Instituts der Rechnungsprüfer an die Landesparlamente***

##### **1. Vorbemerkungen**

Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) hat in seiner Mitgliederversammlung am 16.11.2016 diese Empfehlungen an die bundesdeutschen Landesparlamente beschlossen. Danach sollen die Gemeindeordnungen wie folgt geändert werden:

##### **2. Einheitliche Normen – Empfehlung zum Gesetzestext**

#### **§ 1 Ziele der Rechnungsprüfung**

(1) Die Rechnungsprüfung ist ein unabhängiges Organ der öffentlichen Finanzkontrolle. Sie ist dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet, überparteilich und unparteilich.

(2) Ziele der Prüfungen und Beratungen sind,

- die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des gesamten Verwaltungshandelns zu fördern und
- die Gemeindevertretung und den Bürgermeister/die Bürgermeisterin bei der Führung der Gemeinde zu unterstützen, insbesondere bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Überwachungsverpflichtungen.

(3) Die Prüfungen und Beratungen erfolgen chancen-, nutzen- und risikoorientiert.

#### **§ 2 Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes**

(1) Die Prüfung und Beratung erstrecken sich auf alle Zuständigkeitsbereiche der Gemeinde.

(2) Zu den Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gehören unter anderem:

1. die Prüfung des Verwaltungshandelns auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit
2. die Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses der Gemeinde und ihrer Sondervermögen
3. die Prüfung des Haushalts- und Rechnungswesens
4. die Prüfung von finanzwirksamen Maßnahmen und Vergaben

5. die Prüfung der Informationstechnologien
6. die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter, Aktionär oder Mitglied in Gesellschaften und anderen Vereinigungen des öffentlichen und privaten Rechts
7. die Prüfung der Wirtschaftsführung der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen, Sondervermögen und anderer Vereinigungen des öffentlichen und privaten Rechts sowie der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags
8. die Wahrnehmung der Prüfungsrechte, die sich die Gemeinde bei der Gewährung von Darlehen, bei Zuschüssen und Beihilfen und in sonstigen Fällen hat einräumen lassen
9. die Beratung der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin

(3) Die Gemeindevertretung kann dem Rechnungsprüfungsamt Prüfungsaufträge erteilen. Die Erteilung von Prüfungsaufträgen darf keinen Umfang annehmen, der die Wahrnehmung der übrigen Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gefährdet.

(4) Prüfungen für Dritte können nur aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen sowie aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung durchgeführt werden.

### **§ 3 Einrichtung einer Rechnungsprüfung**

(1) Jede Gemeinde muss über eine Rechnungsprüfung verfügen. Das Rechnungsprüfungsamt ist personell und sachlich angemessen auszustatten.

(2) Kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohnern haben ein eigenes Rechnungsprüfungsamt einzurichten.

(3) Sonstige kreisangehörige Städte und Gemeinden können ein Rechnungsprüfungsamt einrichten.

(4) Im Übrigen stehen die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit offen.

(5) Sofern kein Rechnungsprüfungsamt vorhanden ist, werden diese Aufgaben gegen Kostenerstattung durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises wahrgenommen.

### **§ 4 Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamtes**

(1) Das Rechnungsprüfungsamt ist bei seinen Prüfungen und Beratungen unabhängig und keinen fachlichen Weisungen unterworfen. Dennoch erteilte Weisungen sind nichtig.

(2) Das Rechnungsprüfungsamt kann sich im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung direkt an die überörtliche Prüfung und an die allgemeine Aufsichtsbehörde wenden.

## **§ 5 Rechtsstellung der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes und der Prüferinnen und Prüfer**

(1) Die Gemeindevertretung bestellt die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes mit der Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl. Die Bestellung der stellvertretenden Leitung setzt das Einvernehmen mit dem Leiter/der Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes voraus.

(2) Als Leitung des Rechnungsprüfungsamtes darf nur bestellt werden, wer über die für das Amt erforderlichen Fach-, Sozial- und Führungskompetenzen verfügt.

(3) Prüferinnen und Prüfer müssen über die erforderlichen Fach- und Sozialkompetenzen verfügen. Die Prüfungsfunktionen dürfen nur mit Zustimmung des Leiters/der Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes übertragen oder entzogen werden.

(4) Die Leitung sowie die Prüferinnen und Prüfer dürfen nicht Mitglied der Gemeindevertretung sein und nicht Angehörige des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin, des Kämmers/der Kämmerin, des/der für das Finanzwesen und die Zahlungsabwicklung zuständigen Bediensteten oder deren Stellvertretung.

(5) Die Leitung sowie die Prüferinnen und Prüfer dürfen weitere Aufgaben in der Gemeinde nur wahrnehmen, wenn dies mit ihren Prüfungsaufgaben vereinbar ist. Sie dürfen sich nicht an einer Prüfung beteiligen, wenn sie am Prüfungsgegenstand mitgewirkt haben und die Unabhängigkeit gefährdet erscheint.

(6) Die Gemeindevertretung kann die Leitung gegen deren Willen nur mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl abberufen. Voraussetzung ist, dass die Leitung ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt. Die Abberufung der Leitung gegen deren Willen bedarf der Zustimmung der Aufsichtsbehörde.

## **§ 6 Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes**

- (1) Der Leiter/die Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes legt die Prüfungsplanung, die Prüfungsaufträge und die Grundsätze ihrer Durchführung nach pflichtgemäßem Ermessen fest.
- (2) Das Rechnungsprüfungsamt kann für die Wahrnehmung seiner Aufgaben alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, die es nach seinem pflichtgemäßen Ermessen für eine sorgfältige Prüfung für erforderlich hält.
- (3) In diesem Rahmen darf es alle Grundstücke, Baustellen und Räume der Gemeinde betreten sowie Behälter, Bücher, Pläne, Belege, Dateien und sonstige Unterlagen einsehen und erforderlichenfalls Gegenstände und Unterlagen sicherstellen. Auf Verlangen sind ihm Leserechte zur Nutzung von DV-Programmen einzuräumen.
- (4) Der Leiter/die Leiterin oder ein von ihm/ihr benannter Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes ist berechtigt, an den Sitzungen der Gemeindevertretung und aller Ausschüsse teilzunehmen.
- (5) Der Leiter/die Leiterin oder ein von ihm/ihr benannter Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes hat in der Gemeindevertretung und den Ausschüssen Rederecht.
- (6) Die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes kann für die Prüfungstätigkeit Sachverständige hinzuziehen. Die Finanzierung ist durch die Gemeinde sicherzustellen.
- (7) Die Bediensteten können sich direkt an das Rechnungsprüfungsamt wenden.

## **§ 7 Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes**

- (1) Das Rechnungsprüfungsamt prüft nach anerkannten Prüfungsgrundsätzen unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots und berichtet zeitnah über die relevanten Prüfungsergebnisse.
- (2) Dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin ist Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.
- (3) Das Rechnungsprüfungsamt leitet der Gemeindevertretung die wesentlichen Prüfungsergebnisse zu. Die Stellungnahme des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin ist beizufügen.

## **§ 8 Rechnungsprüfungsausschuss**

- (1) Die Gemeindevertretung kann einen Rechnungsprüfungsausschuss bilden oder beauftragt einen anderen Ausschuss mit der Aufgabenwahrnehmung.

(2) Der Rechnungsprüfungsausschuss berät die Berichte des Rechnungsprüfungsamtes und empfiehlt der Gemeindevertretung entsprechende Maßnahmen. Der Leiter/die Leiterin oder ein von ihm/ihr benannter Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes nimmt an den Sitzungen mit Rederecht teil.

### **§ 9 Verordnungsermächtigung**

(1) Das Innenministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung (Kommunalprüfungsverordnung) die Ressourcenausstattung des Rechnungsprüfungsamtes (Personal, Finanzen, Sachmittel), das bei der Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses zu beachtende Verfahren sowie die Berichterstattung durch Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss näher zu regeln.

(2) Die Kommunalprüfungsverordnung ergeht mit Zustimmung des Innenausschusses des Landtags nach vorheriger Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände und der auf Landesebene bestehenden Organisationen der Rechnungsprüfung.

### **§ 10 Satzungsermächtigung**

Die Gemeindevertretung soll durch Satzung (Rechnungsprüfungsordnung) die Rechtsstellung, Aufgaben sowie Rechte und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes konkretisieren.

### **§ 11 Rechtsweg**

Für Klagen des Rechnungsprüfungsamtes gegen die Gemeindevertretung, den Rechnungsprüfungsausschuss oder den Bürgermeister/die Bürgermeisterin wegen der Behauptung, in seiner Rechtsstellung verletzt zu sein, ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Die Kosten des Verfahrens trägt die Gemeinde.

### 3. **Begründung – Einheitliche Normen (Stand: 16.11.2016)**

#### A. Allgemeiner Teil

Die Einrichtung einer örtlichen Rechnungsprüfung hat sich seit ihrer Einführung bewährt. Durch die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns leistet die örtliche Rechnungsprüfung einen erheblichen Beitrag dazu, dass die Kommunen die ihnen obliegenden Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger ordnungsgemäß erfüllen.

So wie sich die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen veränderten Rahmenbedingungen anpasst, muss sich spiegelbildlich auch die örtliche Rechnungsprüfung weiterentwickeln.

Wesentliche neue Rahmenbedingungen sind u. a. die Herausforderungen des demografischen Wandels, der Finanzkrise oder der verstärkten Durchdringung aller Lebensbereiche durch die Informationstechnologie.

Die örtliche Rechnungsprüfung muss in die Lage versetzt werden, durch ihre Prüfungstätigkeit einen gesteigerten Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderungen zu leisten.

Dem will der vorliegende Gesetzentwurf Rechnung tragen und die Funktion der örtlichen Rechnungsprüfung stärken und in ihren Strukturen weiterentwickeln.

#### B. Besonderer Teil

##### Zu § 1: Ziele der Rechnungsprüfung

##### Überschrift

§ 1 konkretisiert die Ziele und Zwecke der Rechnungsprüfung.

##### Absatz 1 Satz 1

Die örtliche Rechnungsprüfung ist Teil der öffentlichen Finanzkontrolle. Sie nimmt die Aufgabe der Rechnungsprüfung auf der kommunalen Ebene wahr (Selbstkontrolle der Verwaltung). Sie unterscheidet sich insoweit von der überörtlichen Prüfung der Kommunen als Teil der Staatsaufsicht sowie von der Prüfung des Bundes und der Länder durch den Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe.

Die Rechnungsprüfung hat Organstellung. Sie hat eigene Rechte und Pflichten. Diese kann sie notfalls im Klagewege geltend machen (vgl. § 11).

Die Rechnungsprüfung erfolgt unabhängig. Sie entscheidet also grundsätzlich selbst, was/wann/wo/wie sie prüft und über ihre Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen.

##### Absatz 1 Satz 2

Die Rechnungsprüfung ist dem Wohl der Allgemeinheit und nicht Einzelinteressen verpflichtet. Eine wie auch immer geartete Bindung an eine Partei oder Bevorzugung einer Interessengruppe ist unzulässig. Die Rechnungsprüfung ist unparteiisch im Spannungsfeld Gemeindevertretung/Bürgermeister(in).

Das Prüfungsergebnis muss sich nachvollziehbar aus einer unvoreingenommenen Prüfung ergeben.

#### Absatz 2

Die Rechnungsprüfung erfolgt im Kern durch Prüfungen und Beratungen. Prüfungen sind Soll-/Ist-Vergleiche. Bei Beratungen werden darüber hinaus Empfehlungen zum weiteren Vorgehen gemacht.

Bezweckt wird zunächst die Förderung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des gesamten Verwaltungshandelns.

Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ergibt sich aus Art. 20 Abs. 3 GG. Danach ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Zu beachten sind also neben dem Grundgesetz alle sonstigen Rechtsakte wie Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsakte, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verträge, Einzelweisungen etc. Der Grundsatz der Zweckmäßigkeit bzw. Effektivität verlangt, „die richtigen Dinge zu tun“, also einen hohen Zielbeitrag zu leisten (Wirkungsorientierung). Die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist gegeben, wenn es der Erfüllung der kommunalen Aufgaben auf bestmögliche Art und Weise dient.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz verlangt, „die Dinge richtig zu tun“, also ein möglichst günstiges Verhältnis von Mitteleinsatz und Ergebnis zu erreichen. Ziel der Prüfungen und Beratungen ist aber auch die Unterstützung der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin bei der Führung der Gemeinde. Die Ergebnisse der Prüfungen und die aus Beratungen resultierenden Empfehlungen der Rechnungsprüfung helfen ihnen, die ihnen in der Gemeinde obliegenden Aufgaben, insbesondere ihre Überwachungsverpflichtungen, wahrzunehmen.

#### Absatz 3

Die Prüfungen und Beratungen unterstützen die Gemeinde bei der Steuerung der Verwaltung. Sie sollen die Chancen und Risiken des Verwaltungshandelns berücksichtigen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist zum Mehrwert verpflichtet (wobei unter Mehrwert sowohl finanzielle als auch nicht-monetäre Nutzen zu verstehen sind).

Zu § 2: Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes

#### Überschrift

Die Vorschrift leitet in den Aufgabenkatalog des Rechnungsprüfungsamtes ein.

Gleichzeitig wird die rechtliche Bezeichnung der Organisationseinheit, die die Aufgabe der Rechnungsprüfung wahrnimmt, festgelegt: Rechnungsprüfungsamt.

#### Absatz 1

Absatz 1 stellt klar, dass sich die Prüfungen und Beratungen auf alle Zuständigkeitsbereiche der Gemeinde erstrecken. Damit werden prüfungsfreie Räume vermieden.

#### Absatz 2 Einleitungssatz

Die Formulierung „unter anderem“ verdeutlicht, dass die nachfolgende Aufgabenbeschreibung nicht abschließend ist. Es werden aber besonders wichtige Aufgabenbereiche ausdrücklich erwähnt.

#### Abs. 2 Nr. 1

Nr. 1 enthält eine Generalklausel und normiert die für alle Prüfungen relevanten Prüfmaßstäbe.

#### Abs. 2 Nr. 2

Durch die Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse ihrer Sondervermögen wird die Gemeinde „wie ein Konzern“ geprüft. Der Nutzen dieser Prüfung besteht darin, dass die Gemeinde ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage erhält.

#### Abs. 2 Nr. 3

Durch die Prüfung des Haushalts- und Rechnungswesens wird sichergestellt, dass die Steuerung zielorientiert erfolgt, den Entscheidungsträgern die für ihre Aufgaben erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden und die Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts ordnungsgemäß erfolgen.

#### Abs. 2 Nr. 4

Angesichts der angespannten Haushaltslage hat die Prüfung finanzwirksamer Maßnahmen eine besondere Bedeutung. Finanzwirksame Maßnahmen (z.B. Investitionen und Vergaben) sind solche, die sowohl in der Finanzplanung/Finanzrechnung als auch in der Ergebnisplanung/Ergebnisrechnung ihren Niederschlag finden.

Die Bedeutung der Prüfung von materiellen und immateriellen Investitionen ergibt sich aus der Höhe der Mittelbindung, den Langfristwirkungen und den Folgekosten. Die Prüfung soll sich auch darauf erstrecken, ob notwendige Investitionen und Instandhaltungen unterlassen werden.

Die Prüfung von Vergaben soll gewährleisten, dass Beschaffungsvorgänge korrekt, d.h. transparent und diskriminierungsfrei abgewickelt werden. Hierdurch kann z. B. der Gefahr von Korruption begegnet werden.

#### Abs. 2 Nr. 5

Die Prüfung der Informationstechnologien ist in einer modernen Kommunalverwaltung unverzichtbar. Eine nicht oder nicht ordnungsgemäß funktionierende Informationstechnologie kann zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Verwaltungshandelns führen. Die Prüfung der Informationstechnologien umfasst

insbesondere die IT-Organisation, IT-Sicherheit, Berechtigungskonzepte, Customizing, Schnittstellen und Qualität der Ein- und Ausgabedaten. Sie umfasst nicht die Programmlogik; diese Aufgabe sollte zentral erfolgen, z.B. durch Zertifizierung oder durch eine zentrale Stelle des Landes.

Abs. 2 Nr. 6

Die sogenannte Betätigungsprüfung soll gewährleisten, dass die Gemeinde die ihr obliegenden Aufgaben bei Beteiligungen ordnungsgemäß und wirkungsvoll wahrnimmt.

Prüfungsobjekt ist insoweit die Gemeinde, nicht die Organisation, an der die Beteiligung besteht.

Abs. 2 Nr. 7

Die sogenannte Beteiligungsprüfung beinhaltet die direkte Prüfung aller unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen der Gemeinde, wobei die jeweilige Rechtsform unerheblich ist. Prüfungsgegenstand ist ausdrücklich auch die Erfüllung des öffentlichen Auftrags durch die Beteiligung. Mit dieser Aufgabe sollen prüfungsfreie Räume vermieden werden, da die übliche Jahresabschlussprüfung nur einen Teilbereich der Aktivitäten der mittelbaren und unmittelbaren Beteiligungen abdeckt.

Die Bedeutung der Beteiligungsprüfung nimmt in dem Maße zu, in dem kommunale Aufgaben durch organisatorisch/rechtlich verselbständigte Aufgabenträger wahrgenommen werden.

Abs. 2 Nr. 8

Die Kompetenz zur Prüfung Dritter bei der Gewährung von Darlehen, bei Zuschüssen und Beihilfen und in sonstigen Fällen besteht nur, wenn sie dem Rechnungsprüfungsamt ausdrücklich eingeräumt ist. Die Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt ersetzen nicht die Prüfungen durch die Verwaltung selbst, wie z. B. die Prüfung der Verwendungsnachweise.

Abs. 2 Nr. 9

Durch die Beratung der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin kann das Rechnungsprüfungsamt diese Gemeindeorgane bei der Führung der Gemeinde unterstützen. Das Rechnungsprüfungsamt darf aber nicht selbst Führungsaufgaben in der Gemeinde wahrnehmen, also nicht in das Verwaltungshandeln eingreifen.

Abs. 3 S. 1

Hierdurch wird der Gemeindevertretung die Möglichkeit eröffnet, dem Rechnungsprüfungsamt konkrete Prüfungsaufträge zu erteilen. Die Kompetenz beschränkt sich darauf zu bestimmen, was geprüft werden soll. Sie erstreckt sich aber nicht darauf zu bestimmen, wie und (bis) wann geprüft werden soll und zu welchem Ergebnis das Rechnungsprüfungsamt kommen soll. Eine entsprechende Beauftragungskompetenz steht

dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin nicht zu. Dadurch soll die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung gewahrt bleiben.

Abs. 3 S. 2

Satz 2 schränkt die Beauftragungskompetenz der Gemeindevertretung insoweit ein, als dass Anzahl und Umfang der Prüfungsaufträge nicht dazu führen dürfen, dass die Wahrnehmung der übrigen Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gefährdet wird.

Abs. 4

Das Rechnungsprüfungsamt ist ein Organ der Gemeinde. Deshalb soll es grundsätzlich auch nur Prüfungen für die Gemeinde durchführen. Prüfungen für Dritte (z. B. EU, Bund, Land, sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts) sind nur zulässig, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung besteht oder die Gemeindevertretung dieses aufgrund eigener Interessen beschlossen hat. Die Regelung trägt der Überlegung Rechnung, dass derjenige, der eigene Prüfungsinteressen hat, diese auch durch eigene Prüfungsinstitutionen wahrnehmen sollte. Sofern also die tatbestandlichen Voraussetzungen des Absatzes 4 nicht vorliegen, muss das Rechnungsprüfungsamt beispielsweise kein Testat für fremde Fördermittelgeber erteilen.

Zu § 3: Einrichtung einer Rechnungsprüfung

Überschrift

Die Überschrift stellt klar, dass nachfolgend die Organisation der Rechnungsprüfung bestimmt wird.

Abs. 1 S. 1

Satz 1 legt fest, dass jede Gemeinde – funktional – über eine Rechnungsprüfung verfügen muss, die den Anforderungen der §§ 1 und 2 gerecht wird. Die Aufgabe der Rechnungsprüfung muss also in jeder Gemeinde durchgeführt werden, um prüfungsfreie Räume zu vermeiden. Die Organisationsform richtet sich nach den folgenden Absätzen.

Abs. 1 S. 2

Damit die Funktion und Aufgaben der Rechnungsprüfung effektiv wahrgenommen werden können, muss das hierfür verantwortliche Organ der Gemeinde, nämlich das Rechnungsprüfungsamt, personell und sachlich angemessen ausgestattet werden. Soweit nicht die Ressourcenausstattung des Rechnungsprüfungsamtes durch eine Kommunalprüfungsverordnung gem. § 9 näher bestimmt ist, hat die Gemeindevertretung einen Beurteilungsspielraum.

Abs. 2

Die Vorschrift stellt klar, dass kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und

Gemeinden ab 20.000 Einwohnern zwingend ein eigenes Rechnungsprüfungsamt einzurichten haben. Für die Aufgaben nach §§ 1 und 2 ist im Regelfall eine Mindestgröße von fünf Prüfern erforderlich. Städte und Gemeinden, die diese Mindestgröße nicht erreichen, sollten ein gemeinsames Rechnungsprüfungsamt einrichten oder andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit nutzen.

#### Abs. 3

Bei den sonstigen Kommunen, die die in Abs. 2 genannte Einwohnerzahl nicht erreichen, wird die Mindestgröße für ein Rechnungsprüfungsamt in der Regel nicht erreicht werden. Deshalb besteht hier in besonderem Maße die Notwendigkeit, die Alternativen gemeinsames Rechnungsprüfungsamt oder andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu prüfen.

#### Abs. 4

Absatz 4 verweist ausdrücklich auf die verschiedenen in Formen der interkommunalen Zusammenarbeit.

#### Abs. 5

Soweit nach den vorstehenden Absätzen kein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet ist, wird die Aufgabe der Rechnungsprüfung gegen Kostenerstattung durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises wahrgenommen. Durch diese Auffanglösung wird sichergestellt, dass für jede Kommune ein Rechnungsprüfungsamt zuständig ist und es somit keine prüfungsfreien Kommunen gibt.

### Zu § 4: Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamtes

#### Überschrift

In § 4 wird die Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamtes näher geregelt.

#### Abs. 1 S. 1

Die fachliche Weisungsfreiheit ist uneingeschränkt und besteht deshalb nicht nur gegenüber dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin, sondern auch gegenüber der Gemeindevertretung sowie gegenüber Dritten. Das Rechnungsprüfungsamt entscheidet also nach fachlichem Ermessen selbständig darüber, was wann wie und in welchem Umfang geprüft wird und zu welchen Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen es kommt. Dasselbe gilt für die Beratung.

#### Abs. 1 S. 2

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Weisungsfreiheit führt zur Nichtigkeit (Unbeachtlichkeit) der entsprechenden Weisung.

Abs. 2

Absatz 2 ermöglicht die Einschaltung der überörtlichen Prüfung und der allgemeinen Aufsichtsbehörde, wenn Meinungsverschiedenheiten von grundsätzlicher Bedeutung (z.B. bei Verstößen gegen geltendes Recht oder erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen für die Gemeinde) mit dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin nicht ausgeräumt werden können.

Dieses Informationsrecht bietet die Möglichkeit, Meinungsverschiedenheiten bereits im Vorfeld der politischen Beratung einer Klärung zuzuführen.

Die Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes können auf diese Weise von einem unabhängigen Dritten einer gesonderten Bewertung unterzogen werden.

Zu § 5: Rechtsstellung der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes und der Prüferinnen und Prüfer

Überschrift

Zur Gewährleistung einer unabhängigen und kompetenten Wahrnehmung der Aufgaben der Rechnungsprüfung enthält § 5 besondere Anforderungen an die Leitung und die Prüferinnen und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes.

Abs. 1 S. 1

Die Wahrnehmung der Aufgabe der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes erfolgt aufgrund einer Entscheidung der Gemeindevertretung.

Hierfür ist die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich. Unter den Begriff der Leitung fällt hier auch die stellvertretende Leitung.

Abs. 1 S. 2

Satz 2 stellt sicher, dass die Bestellung der stellvertretenden Leitung nur im Einvernehmen mit dem Leiter/der Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes möglich ist. Hierdurch soll eine konstruktive Zusammenarbeit erleichtert werden.

Abs. 2

Die Bestellung als Leitung (gilt hier auch für die stellvertretende Leitung) darf nur bei Vorliegen der erforderlichen Fach-, Sozial- und Führungskompetenzen erfolgen. Das Vorliegen dieser Kompetenzen ist im Rahmen der Auswahlverfahren festzustellen.

Zu den Fachkompetenzen gehören neben vertieften Prüfungskennnissen auch umfangreiche Grundkenntnisse aus den zu prüfenden Aufgabenbereichen. Zu den Sozialkompetenzen zählen beispielsweise Kommunikationsfähigkeit sowie Durchsetzungsfähigkeit. Zu den Führungskompetenzen gehört u. a. die Fähigkeit, Prüfungen und Beratungen chancen-, nutzen- und risikoorientiert auszurichten, das Rechnungsprüfungsamt strategisch aufzustellen und die Mitarbeiter so zu führen, dass den spezifischen Anforderungen von effektiven Prüfungen Rechnung getragen wird.

Abs. 3 S. 1

Auch Prüferinnen und Prüfer müssen über die für ihre Tätigkeit erforderlichen Fach- und Sozialkompetenzen verfügen. Im Gegensatz zur Leitung müssen sie über vertiefte Fachkenntnisse ihres konkreten Prüfbereichs verfügen oder über die Fähigkeit, sich in unbekannte Sachverhalte schnell einzuarbeiten. Auch

Sozialkompetenz, z. B. in Form von Kommunikationsfähigkeit, ist unverzichtbar.

Abs. 3 S. 2

Eine förmliche Bestellung von Prüferinnen und Prüfern durch die Gemeindevertretung ist nicht vorgesehen. Sie ist weder erforderlich noch in großen Kommunen praktikabel.

Allerdings dürfen die Prüfungsfunktionen/Zuordnung von Prüferinnen und Prüfern zum Rechnungsprüfungsamt durch den Bürgermeister/die Bürgermeisterin nur mit Zustimmung des Leiters/der Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes übertragen oder entzogen werden. Das zugrundeliegende Arbeits- oder Beamtenverhältnis wird hierdurch nicht berührt.

Abs. 4

Diese Regelung soll die persönliche Unabhängigkeit der Leitung sowie der Prüferinnen und Prüfer sichern und das Vertrauen in die Sachgerechtigkeit und Unvoreingenommenheit der Prüfungsergebnisse schützen.

Abs. 5 S. 1

Die Vorschrift sichert die sachliche Unabhängigkeit der Leitung sowie der Prüferinnen und Prüfer. Sie dürfen also keine Aufgaben wahrnehmen, die selbst Gegenstand einer Prüfung sein könnten.

Abs. 5 S. 2

Satz 2 enthält das Verbot der Selbstprüfung. Voraussetzung ist aber, dass die Unabhängigkeit wegen der früheren Mitwirkung am Prüfungsgegenstand gefährdet erscheint.

Abs. 6 S. 1

Die Abberufung der Leitung (umfasst auch die stellvertretende Leitung) kann gegen deren Willen nur durch die Gemeindevertretung mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erfolgen. Hierdurch und durch die folgenden Regelungen der Sätze 2 und 3 soll die Unabhängigkeit der Leitung abgesichert werden.

Abs. 6 S. 2

Materielle Voraussetzung für die Abberufung ist, dass die Leitung ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt. Die Aufgabenerfüllung ist nicht ordnungsgemäß, wenn sie für einen längeren Zeitraum oder in einem besonders schwerwiegenden Einzelfall rechtswidrig, zweckwidrig oder unwirtschaftlich erfolgt.

Abs. 6 S. 3

Formale Voraussetzung für eine Abberufung der Leitung gegen deren Willen ist weiterhin die Zustimmung der Aufsichtsbehörde. Die Aufsichtsbehörde hat vor Erteilung der Zustimmung zu prüfen, ob die Tatbestandsmerkmale des Absatzes 6 Sätze 1 und 2 vorliegen.

Zu § 6: Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes

Überschrift

In § 6 werden die Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes geregelt.

Abs. 1

Die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung wird in Absatz 1 dahingehend konkretisiert, dass der Leiter/die Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes die Prüfungsplanung, die Prüfungsaufträge und die Grundsätze ihrer Durchführung nach pflichtgemäßem Ermessen festlegt.

Die Prüfungsplanung darf also nicht willkürlich erfolgen, sondern muss, wie sich auch bereits aus § 1 Abs. 3 ergibt, chancen-, nutzen- und risikoorientiert erfolgen. Sie kann beispielsweise so gestaltet sein, dass alle Prüfungsbereiche mindestens alle fünf Jahre einmal geprüft werden. Eine häufigere Prüfung kann sich aber aus einer Chancen-, Nutzen- und Risikoanalyse ergeben.

Auf Basis der Prüfungsplanung werden die konkreten Prüfungsaufträge festgelegt. Hierzu gehören z. B. das genaue Prüfungsobjekt, das Ziel der Prüfung, die beteiligten Prüferinnen und Prüfer oder der Prüfungszeitraum.

Zu den Grundsätzen der Durchführung der Prüfung gehört z. B. die Entscheidung, ob ex ante, projektbegleitend oder ex post geprüft werden soll.

Abs. 2

Absatz 2 gibt dem Rechnungsprüfungsamt das Recht, Aufklärung (Information) und Nachweise (Unterlagen, Belege) zu verlangen.

Abs. 3 S. 1

Absatz 3 Satz 1 konkretisiert und erweitert die für eine sorgfältige Prüfung notwendigen Befugnisse.

Abs. 3 S. 2

Leserechte zur Nutzung von DV-Programmen sind auf Verlangen von der Verwaltung einzuräumen. Diese sind unverzichtbar, da das Verwaltungshandeln sehr stark unter Verwendung der Informationstechnologien erfolgt.

Abs. 4

Abs. 4 regelt das Teilnahmerecht an den Sitzungen der Gemeindevertretung und aller Ausschüsse. Dieses Teilnahmerecht steht originär dem Leiter/der Leiterin und mit deren Be-

nennung auch sonstigen Prüferinnen und Prüfern zu. Die Ausübung dieses Teilnahmerechts sichert die erforderliche Informationsgewinnung durch das Rechnungsprüfungsamt. Das Teilnahmerecht erstreckt sich auch auf den nichtöffentlichen Teil der Sitzungen.

Abs. 5

Absatz 5 räumt der Leiterin/dem Leiter oder einer benannten Vertretung ein Rederecht in der Gemeindevertretung und den Ausschüssen ein. Durch die Ausübung dieses Rederechts kann die Gemeindevertretung durch das Rechnungsprüfungsamt wirkungsvoll bei der Führung der Gemeinde unterstützt werden (vgl. § 1 Abs. 2, 2. Spiegelstrich).

Abs. 6 S. 1

Absatz 6 Satz 1 trägt der Tatsache Rechnung, dass kein Rechnungsprüfungsamt in der Lage sein wird, allen fachlichen Prüfungsanforderungen nachzukommen. Dies gilt auch für sehr große Rechnungsprüfungsämter. Deshalb muss für die Leitung die Möglichkeit bestehen, für die Prüfungstätigkeit Sachverständige hinzuzuziehen. Dies wird bei Spezialfragen regelmäßig auch erforderlich sein. Diese Sachverständigen unterstützen das Rechnungsprüfungsamt mit ihrem Sachverstand, treten aber nicht an deren Stelle.

Die Letztverantwortung für eine ordnungsgemäße Prüfung verbleibt also beim Rechnungsprüfungsamt.

Abs. 6 S. 2

Die Gemeinde hat die Finanzierung der Beauftragung von Sachverständigen im Haushaltsplan sicherzustellen. Über die Höhe der Finanzmittel entscheidet die Gemeindevertretung nach pflichtgemäßem Ermessen. Hierbei ist der Unterstützungsbedarf des Rechnungsprüfungsamtes zu berücksichtigen.

Abs. 7

Absatz 7 ermöglicht es den Bediensteten der Gemeinde, sich mit Fragen, Hinweisen oder Beschwerden direkt, also ohne Einhaltung des Dienstweges, an das Rechnungsprüfungsamt zu wenden. Hierdurch soll insbesondere das sog. Whistleblowing (Hinweisgebersystem) ermöglicht werden, damit rechtswidrige, zweckwidrige oder unwirtschaftliche Handlungen/Unterlassungen und Zustände aufgedeckt werden können.

Diese Möglichkeit hat sich z. B. im Rahmen der Korruptionsprävention und –bekämpfung als hilfreiches Mittel erwiesen.

Zu § 7: Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes

Überschrift

In § 7 werden die Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes geregelt.

Abs. 1

Absatz 1 beinhaltet die Verpflichtung des Rechnungsprüfungsamtes, nach anerkannten Prüfungsgrundsätzen zu prüfen. Hierzu gehören etwa Standards des Instituts der Rechnungsprüfer, des Deutschen Instituts für Interne Revision sowie der öffentlichen Finanzkontrolle (INTOSAI). Diese Standards beschreiben Vorgehensweisen, um grundsätzlich eine rechtmäßige, zweckmäßige und wirtschaftliche Prüfung zu gewährleisten. Die Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsgebots wird im Gesetzestext besonders erwähnt. Im Einzelfall kann von den jeweiligen Standards abgewichen werden, wenn das Prüfungsziel auf anderem Weg besser erreicht werden kann.

Das Rechnungsprüfungsamt muss weiterhin zeitnah über die relevanten Prüfungsergebnisse berichten. Nur dann dient es dem Wohl der Allgemeinheit (vgl. § 1 Abs. 1 S. 2). Zeitnah ist eine Berichterstattung nur dann, wenn sie so zügig erfolgt, dass aus ihr noch die notwendigen Konsequenzen gezogen werden können. Die Berichterstattung muss sich auf die relevanten Prüfungsergebnisse konzentrieren. Das Rechnungsprüfungsamt muss dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin Gelegenheit zur Stellungnahme einräumen. Die Stellungnahme dient einerseits der Überprüfung und Qualitätssicherung des Prüfungsergebnisses und ermöglicht dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin andererseits, die aus der Prüfung gezogenen Konsequenzen für die Verwaltungsarbeit darzulegen.

Abs. 3 S. 1

Das Rechnungsprüfungsamt leitet der Gemeindevertretung die wesentlichen Prüfungsergebnisse zu, damit die Gemeindevertretung diese insbesondere bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Überwachungsverpflichtungen (vgl. § 1 Abs. 2, 2. Spiegelstrich) berücksichtigen kann.

Abs. 3 S. 2

Die Stellungnahme des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin ist beizufügen, damit die Gemeindevertretung ein vollständiges Bild von der Prüfung erhält und sich eine eigenständige Meinung bilden kann.

Zu § 8: Rechnungsprüfungsausschuss

Überschrift

§ 8 regelt die Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsausschusses.

Abs. 1

Absatz 1 eröffnet der Gemeindevertretung die Möglichkeit, einen Rechnungsprüfungsausschuss zu bilden oder einen anderen Ausschuss mit der Aufgabenwahrnehmung zu beauftragen.

Abs. 2 S. 1

Der Rechnungsprüfungsausschuss bzw. ein beauftragter Ausschuss hat die Aufgabe, die Berichte des Rechnungsprüfungsamtes zu beraten. In diesem Zusammenhang wird er sich eine eigene Meinung bilden, inwieweit die Verwaltung in den geprüften Bereichen rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich gehandelt hat. Aufgrund des Beratungsergebnisses empfiehlt der Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeindevertretung entsprechende Maßnahmen.

Abs. 2 S. 2

Absatz 2 Satz 2 ist eine Sonderregelung zu § 6 Absatz 4 und beinhaltet die Verpflichtung für den Leiter/die Leiterin oder eine benannte Vertretung, an den Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses teilzunehmen, wobei ein Rederecht besteht.

Zu § 9: Verordnungsermächtigung

Überschrift

§ 9 ermächtigt das Innenministerium zum Erlass einer Kommunalprüfungsverordnung.

Abs. 1

Mit der Verordnungsermächtigung für das Innenministerium wird es möglich, nähere Regelungen zu wichtigen Aspekten der Prüfung zu erlassen.

Durch Rechtsverordnung kann zunächst die Ressourcenausstattung des Rechnungsprüfungsamtes konkretisiert werden. Denn ohne ausreichend qualifiziertes Personal und ohne hinreichende Finanz- und Sachmittel wird eine effektive Finanzkontrolle nicht möglich sein.

Durch Kommunalprüfungsverordnung kann des Weiteren das bei der Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses zu beachtende Verfahren geregelt werden.

Auch die Berichterstattung durch das Rechnungsprüfungsamt und den Rechnungsprüfungsausschuss kann detaillierter bestimmt werden. Hierzu gehört z. B. die Frage, ob die Berichte des Rechnungsprüfungsamtes im Internet veröffentlicht werden dürfen/müssen.

Abs. 2

Wegen ihrer Bedeutung für eine effektive Finanzkontrolle im kommunalen Bereich kann die Kommunalprüfungsverordnung nur mit Zustimmung des Innenausschusses des Landtags nach vorheriger Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände und der auf Landesebene bestehenden Organisationen der Rechnungsprüfung ergehen. Die Organisationen der Rechnungsprüfung können so ihr spezifisches Prüfungswissen einbringen. Da die Vorschriften über die Rechnungsprüfung das Verhältnis der Organe innerhalb der Gemeinde tangieren, ist eine Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände ebenso unverzichtbar wie die Zustimmung des Innenausschusses des Landtags.

Zu § 10: Satzungsermächtigung

Überschrift

§ 10 enthält eine Satzungsermächtigung für die Gemeindevertretung.

Damit ihren Informationsbedürfnissen angemessen Rechnung getragen wird, soll die Gemeindevertretung die Rechtsstellung, Aufgaben sowie Rechte und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes näher bestimmen.

Wegen ihrer Bedeutung muss die Rechnungsprüfungsordnung formal als Satzung ergehen. Der Erlass dieser Satzung ist, wenn nicht ein besonderer Ausnahmefall vorliegt, eine Pflichtaufgabe der Gemeindevertretung.

Die Satzung muss sich im Rahmen höherrangigen Rechts, insbesondere der Gemeindeordnung und der Kommunalprüfungsverordnung, halten.

Zu § 11: Rechtsweg

Überschrift

§ 11 enthält eine besondere Rechtswegbestimmung für das Rechnungsprüfungsamt.

S. 1

Das Rechnungsprüfungsamt kann sich gegen unzulässige Eingriffe in seine Rechtsstellung im Klagewege vor den Verwaltungsgerichten zur Wehr setzen. Die Klage kann sich gegen die Gemeindevertretung, den Rechnungsprüfungsausschuss oder den Bürgermeister/die Bürgermeisterin richten. Voraussetzung für die Zulässigkeit einer entsprechenden Klage ist die schlüssige Behauptung, in seiner Rechtsstellung verletzt zu sein. Aus dem Klagevortrag des Rechnungsprüfungsamtes muss sich also die Möglichkeit der Verletzung eigener Rechte ergeben. Nicht ausreichend ist hingegen der Vortrag, dass die Prüfungsergebnisse nicht akzeptiert oder nicht umgesetzt worden sind.

S. 2

Satz 2 regelt die Kostentragung durch die Gemeinde.

Dies ist sachgerecht, da es sich um ein kommunales Organstreitverfahren handelt und nicht die persönliche Sphäre der Bediensteten des Rechnungsprüfungsamtes tangiert ist.

**IDR H 2300**

**IDR Prüfungshilfe 2300**

**"Vollständigkeitserklärung"**

### Vorwort

Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit der Prüfungshilfe 2.300 eine Arbeitshilfe zur Einholung einer Erklärung Vollständigkeit der Unterlagen und Angaben im Rahmen der kommunalen Jahresabschlussprüfung vor.

Die in der vorliegenden Prüfungshilfe vorgestellte Prüfungshilfe deckt sich mit dem Aufbau des VERPA – Prüferarbeitsplatzes, sowie der Strukturierung der AuditSolutions für Kommunale Prüfung.

---

### Vollständigkeitserklärung

---

Jahresabschluss und Lage- bzw. Rechenschaftsbericht für das Haushaltsjahr \_\_\_\_\_

Eröffnungsbilanz/ Jahresabschluss zum \_\_\_\_\_

Herr/Frau Bürgermeister/in/ - Landrat/rätin<sup>80</sup> \_\_\_\_\_ gibt persönlich folgende Erklärung ab:

### Aufklärungen und Nachweise

1. Der Rechnungsprüfung habe ich die von ihr gemäß gesetzlicher Vorschriften verlangten und darüber hinaus für eine sorgfältige Prüfung notwendigen Nachweise und Informationen vollständig und nach bestem Wissen und Gewissen zur Verfügung gestellt:
2. Folgende Auskunftspersonen habe ich angewiesen, der Rechnungsprüfung alle Auskünfte, Nachweise und Informationen richtig und vollständig zu geben:

---

<sup>80</sup> Gemeint ist der jeweilige Hauptverwaltungsbeamte der Einrichtung  
Leitlinien des IDR und der Revision

Die Mitglieder des Verwaltungsvorstandes

---

---

---

Sowie folgende Mitarbeiter der Kämmerei und Kasse

---

---

**Buchführung, Inventar, Zahlungsabwicklung**

3. Es sind alle Bücher, Belege und sonstigen Unterlagen zur Verfügung gestellt worden. Zu den Unterlagen gehören neben den Büchern der Finanzbuchhaltung insbesondere Verträge und Schriften von besonderer Bedeutung, Arbeits- und Dienstanweisungen sowie Organisationspläne, die zum Verständnis der Buchführung erforderlich sind.
4. In den Unterlagen der Finanzbuchhaltung sind alle Geschäftsvorfälle, die für das Haushaltsjahr buchungspflichtig waren, erfasst und belegt. Zu den Belegen gehören alle für die richtige und vollständige Ermittlung der Ansprüche und Verpflichtungen zu Grunde zu legenden Nachweise (begründende Unterlagen) .
5. Die nach der Gemeindehaushaltsverordnung erforderliche Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer DV-gestützter Buchführungssysteme wurde sichergestellt.
6. Bei der Inventur sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur beachtet und alle im wirtschaftlichen Eigentum stehenden Vermögensgegenstände und die Schulden erfasst worden.
7. Die ggf. in der Gemeindehaushaltsverordnung vorhandenen erforderlichen Regelungen zu Sicherheitsstandards und interner Aufsicht wurden erlassen und sind in aktueller Fassung vorgelegt worden. Die Aufsicht über die Finanzbuchhaltung wurde
  - von mir wahrgenommen
  - auf Herrn/Frau \_\_\_\_\_ übertragen und hiervon wahrgenommen

**Jahresabschluss und Lage- bzw. Rechenschaftsbericht**

8. Der Jahresabschluss beinhaltet alle bilanzierungspflichtigen Vermögenswerte, Verpflichtungen, Rückstellungen, Wagnisse (z.B. drohende Verluste aus schwebenden Verfahren) und Abgrenzungen, sämtliche Aufwendungen und Erträge und sämtliche Aus- und Einzahlungen. Der Anhang enthält alle erforderlichen Angaben.
9. Im Lage- bzw. Rechenschaftsbericht sind alle Vorgänge von besonderer Bedeutung erläutert worden, insbesondere sind alle Risiken und Chancen der künftigen Entwicklung, wie sie von mir und dem Verwaltungsvorstand / der Verwaltungsleitung eingeschätzt werden, dargestellt.
10. Zu berücksichtigende Ereignisse nach dem Bilanzstichtag
- bestehen nicht
  - sind im Jahresabschluss enthalten
  - sind im Lage- bzw. Rechenschaftsbericht dargelegt.
11. Umstände, die der Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens, Schulden, Ertrags- und Finanzlage entgegenstehen
- bestehen nicht
  - sind gesondert erläutert
12. Im Beteiligungsbericht, der bezogen auf den Abschlussstichtag fortgeschrieben und dem Jahresabschluss beigelegt ist, ist die wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Betätigung der Gemeinde/des Kreises, unabhängig davon, ob verselbstständigte Aufgabenbereiche dem Konsolidierungskreis des Gesamtabschlusses angehören, vollständig erläutert. Ausleihungen, Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen bestanden am Abschlussstichtag
- nicht
  - nur in der Höhe, in der sie im Jahresabschluss berücksichtigt sind
13. Verbindlichkeiten aus Bürgschaften, Verlustübernahmeverträgen und sonstigen Sicherheiten bestanden am Abschlussstichtag

- nicht
- nur in der Höhe, in der sie im Jahresabschluss berücksichtigt sind

Im Verbindlichkeitspiegel sind alle Haftungsverhältnisse aus der Bestellung von Sicherheiten nachrichtlich ausgewiesen.

14. Rückgabeverpflichtungen für in der Jahresbilanz ausgewiesene Vermögensgegenstände sowie Rücknahmeverpflichtungen für nicht in der Jahresbilanz ausgewiesene Vermögensgegenstände bestanden am Abschlussstichtag

- nicht
- und sind unter Ziffer \_\_\_\_\_ aufgeführt

15. Derivative Finanzinstrumente (z.B. fremdwährungs-, zins-, wertpapier- und indexbezogene Optionsgeschäfte und Terminkontrakte, Zins- und Währungsswaps, Forward Rate Agreements und Forward Forward Deposits) bestanden am Abschlussstichtag

- nicht
- und sind in den Büchern vollständig erfasst sowie der Rechnungsprüfung dargelegt worden
- und sind unter Ziffer \_\_\_\_\_ aufgeführt

16. Verträge, die für die Beurteilung der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Kommune von Bedeutung sind oder werden können (z.B. wegen ihres Gegenstandes, ihrer Laufzeit, möglicher Verpflichtungen oder aus anderen Gründen), bestanden am Abschlussstichtag

- nicht
- und sind unter Ziffer \_\_\_\_\_ bzw. in der Anlage vollständig aufgeführt

17. Die finanziellen Verpflichtungen aus diesen Verträgen sowie sonstige, wesentliche finanzielle Verpflichtungen sind – soweit sie nicht in der Bilanz erscheinen

- im Anhang angegeben
- unter Ziffer \_\_\_\_\_ bzw. in der Anlage aufgeführt

Leitlinien für die Rechnungsprüfung

---

18. Rechtsstreitigkeiten und sonstige Auseinandersetzungen, die für die Beurteilung der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage von Bedeutung sind,
- lagen am Abschlussstichtag und liegen auch zur Zeit nicht vor
  - sind im Anhang angegeben
  - sind unter Ziffer \_\_\_\_\_ bzw. in der Anlage aufgeführt
19. Störungen oder wesentliche Mängel des rechnungslegungsbezogenen Internen Kontrollsystems
- lagen am Abschlussstichtag und liegen auch zur Zeit nicht vor
  - sind vollständig mitgeteilt worden
20. Alle bekannten Täuschungen und Vermögensschädigungen sind mitgeteilt worden.
21. Die am Schluss des Lage- bzw. Rechenschaftsberichtes gemachten Angaben gemäß der Regelungen der Gemeindeordnung sind nach meinem Kenntnisstand vollständig und zutreffend.

\_\_\_\_\_  
Ort, Datum

\_\_\_\_\_  
Unterschrift

Anlagen:

- Nach Prüfung korrigiertes, im Original unterzeichnetes, Exemplar des Jahresabschlusses/der Eröffnungsbilanz einschließlich aller Bestandteile und Anlagen  
Anlagen, wie in der v. g. Erklärung durch Ankreuzen angegeben.

## **IdR H 2400**

### **IdR Prüfungshilfe 2400**

#### **„Hinweis zur Strukturierung der internen Arbeitspapiere“**

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit der Prüfungshilfe 2.400 eine Arbeitshilfe zur Strukturierung der internen Arbeitspapiere im Rahmen der kommunalen Jahresabschlussprüfung vor.

Eine richtige und strukturierte Dokumentation der durchgeführten Prüfungshandlung erleichtert nicht nur die Planung, Durchführung und Überwachung der Jahresabschlussprüfung, sie bildet ebenfalls die Grundlage zur Erstellung eines Prüfberichtes.

- (2) Arbeitspapiere sind klar und übersichtlich zu führen. Sie sollten so aufgebaut sein, dass sich jeder Mitarbeiter (Rechnungsprüfer, technische Prüfer, weitere Prüfer, Mitarbeiter anderer Fachbereiche) innerhalb kürzester Zeit einen Überblick über den Stand der Prüfung verschaffen kann.

Nur ein einheitlicher Aufbau der Arbeitspapiere sowie die einheitliche, strukturierte Arbeitstechnik können diese Zielsetzung erfüllen.

- (3) Die in der vorliegenden Prüfungshilfe vorgeschlagene Strukturierung der Arbeitspapiere deckt sich mit dem Aufbau des VERPA – Prüferarbeitsplatzes, sowie der Strukturierung der AuditSolutions für Kommunale Prüfung.

#### **1. Der Aufbau der Arbeitsakte**

- (4) Die Arbeitspapiere unterteilen sich in vier verschiedene Akten, welche in Form von Ordnern angelegt werden können:

Die Dauerakte (DA)

Die Grundakte (GA)

Die Postenakte (PA)

Die Berichtsakte (BA)

##### *1.1. Die Dauerakte*

- (5) Die Dauerakte sollte alle Informationen in systematisch geordneter Form beinhalten, die über mehrere Jahre hinweg von grundlegender Bedeutung für die Prüfungstätigkeit sind.
- (6) Ziel ist es, in der Dauerakte einen schnellen Einblick in die Information über die wesentlichen Faktoren der Kommune zu erlangen. Eine zeitintensive Doppelarbeit bei der Zusammenstellung wichtiger Unterlagen, auf die im Prüfbericht Bezug genommen wird, kann auf diese Art vermieden werden.

- (7) Um trotzdem eine Aktualität zu gewährleisten, sollte die Dauerakte jedes Jahr auf Veränderungen hin untersucht werden.
- (8) In der Dauerakte lassen sich z.B. Haushaltssatzungen, Rats-/Magistratsbeschlüsse, Darlehensverträge, Gerichtsurteile, Haushaltsplan, eventuelle Haushaltssicherungskonzepte oder Auflagen der Kommunalaufsichten, sowie Organisationspläne, verwendete Kontenpläne und weitere Dokumente ablegen, welche über mehrere Jahre von Bedeutung sind.

#### *1.2. Die Grundakte*

- (9) In der Grundakte werden die Unterlagen zu den vorläufigen Planungsaktivitäten, zur Entwicklung des Prüfplans, zu den Prüfungszeiten, zu der Prüfungsdurchführung, zur Prüfung des internen Kontrollsystems, zum Schriftverkehr, zu den offenen Punkten, zu Besprechungen sowie zu Prüfberichten anderer Stellen verwahrt.  
In diesem zentralen Teil der Arbeitspapiere ist der risikoorientierte Prüfungsansatz<sup>81</sup> mit den festgelegten Prüfungshandlungen sowie den Aufzeichnungen zur Ermittlung der Wesentlichkeitsgrenze nachvollziehbar dokumentiert.

#### *1.3. Die Postenakte*

- (10) Die Postenakte stellt den Teil der Arbeitspapiere dar, der den zu prüfenden Jahresabschluss sowie den Lage- bzw. Rechenschaftsbericht der Kommune und die Dokumentation der durchgeführten Prüfungshandlungen enthält.  
Die Postenakte wird entsprechend der einzelnen geplanten Prüffelder untergliedert.

#### *1.4. Die Berichtsakte*

- (11) Zur Ablage der Dokumentation, zur Urteilsbildung und Urteilsmitteilung in Form des Prüfberichtes<sup>82</sup> dient die Berichtsakte.  
In der Berichtsakte ist die offizielle Version des Prüfberichtes abzulegen.  
Zur Erleichterung zukünftiger Vervielfältigungen des Prüfberichtes, sollte ebenfalls eine Loseblattversion des endgültigen Prüfberichtes enthalten sein.
- (12) Neben dem aktuellen Prüfbericht findet sich hier auch der Prüfbericht des Vorjahres wieder, sowie das Protokoll der Schlussbesprechung und neben den einzelnen Berichtsteilen auch die Vollständigkeitserklärung der Verwaltungsleitung gegenüber dem Abschlussprüfer<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Vgl: IDR L 200

<sup>82</sup> Vgl. IDR L 260

<sup>83</sup> Vgl. IDR H 2.300

## 2. Der Aufbau der Arbeitspapiere

- (13) Unter Arbeitspapieren versteht man alle Aufzeichnungen und Unterlagen, die der Abschlussprüfer selbst erstellt, sowie alle Schriftstücke und Unterlagen, die er von geprüften Kommunen und von Dritten zum Verbleib in seinen Unterlagen erhält.
- (14) Die Arbeitspapiere der Postenakte sind einheitlich zu kennzeichnen. Jeder Bilanz- und Ergebnisrechnungsposten, für den als Prüffeld ein eigener Buchstabe zur Indizierung festgelegt wurde, ist innerhalb einer Postens in der Regel wie folgt zu gliedern:  
Buchstabe + 1 ff

### 1.5. Deck - Arbeitsblatt

- (15) In dem Deck-Arbeitsblatt sind alle Konten der Summen- und Saldenliste, die zu dem Prüffeld gehören, für das ein Buchstabe vergeben wird, zu finden. Das Deckarbeitsblatt ist als erstes für das entsprechende Prüffeld abzulegen.  
Die Dokumentation der einzelnen Prüfungshandlungen erfolgt auf Arbeitspapieren nach dem Deckarbeitsblatt, für die der Arbeitspapierindex zu erweitern ist (Buchstabe +10, 20, 21 etc).

### 1.6. Postenmemos

- (16) Die Postenmemos dienen dem Nachweis für die durchgeführten Prüfungstätigkeit in jedem Prüffeld der Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung und sind innerhalb eines jeden Prüffeldes entsprechend abzulegen. Die Indizierung erfolgt hier nach dem Schema:  
Buchstabe + 10

### 1.7. Standardarbeitsprogramm

- (17) Führt die Risikoeinstufung des Prüffeldes zu „mittel“ oder „hoch“, so ist ein Standardarbeitsprogramm anzuwenden<sup>84</sup>.

Die Indizierung erfolgt hier nach dem Schema:  
Buchstabe + 11

- (18) Das Standardarbeitsprogramm **oder** das Postenmemo sind für das entsprechende Prüffeld hinter dem Deck-Arbeitsblatt einzuordnen.

### 1.8. Analytische Prüfungshandlungen

- (19) Plausibilitätsprüfungen und Trends sind analytische Prüfungshandlungen. Diese Arbeitspapiere sind i.d.R. in Verbindung mit den Postenmemos entsprechend den vorgesehenen Prüfungshandlungen einzusetzen.  
Die Indizierung erfolgt hier nach dem Schema:  
Buchstabe + 12

---

<sup>84</sup> Vgl. IDR L 200

### 3. Die Arbeitspapiertechnik

- (20) Die Arbeitspapiere sind klar und übersichtlich zu gestalten. Dazu dienen:
- Nachvollziehbarkeit der Prüfungsschritte
  - Lesbarkeit von Text und Zahlen
  - Übersichtlichkeit der Ordnung und Ablage der Arbeitspapiere, soweit notwendig, sind Querverweise anzubringen
  - Einheitlicher Aufbau und einheitlich strukturierte Arbeitspapiertechnik

#### 1.9. Die Kopfzeile

- (21) Die Kopfzeile sollte folgende Bestandteile enthalten:
- Name der zu prüfenden Kommune (ggf. Kurzform, z.B. OBK)
  - **Inhalt** des Arbeitspapiers in Kurzform (z.B. EWB)
  - **Datum** des Jahresabschlusses
- (22) Die Arbeitspapiere sind in der rechten oberen Ecke (außer bei Systemausdruck) **zu indizieren** (z. B. erhält das Deck-Arbeitsblatt der Forderungen den Index **G-1**, die Dokumentation der Bestätigungsaktion ist unter **G-20** abzulegen, die Prüfung der Einzelwertberichtigung beispielsweise unter **G-70**). Die Indizierung kann frei vergeben werden, sofern sie nicht durch das Inhaltsverzeichnis der Arbeitspapiere fix vorgegeben ist

#### 1.10. Unterlagen der Kommune

- (23) Ist eine Unterlage von der Gemeinde erstellt (z.B. Berechnung der Urlaubsrückstellung) und soll diese Unterlage als Arbeitspapier in unsere Postenakte aufgenommen werden, so sollte dieses Arbeitspapier unterhalb der Indizierung wie folgt gekennzeichnet werden: "EdK" (= Erstellt durch Kommune). Von der Gemeinde erstellte Unterlagen sind grundsätzlich auf rechnerische Richtigkeit zu überprüfen. Darüber hinaus ist unter der Zahl, die geprüft worden ist, ein Häkchen zu setzen

#### 1.11. Namenskürzel und Datum

- (24) Unter der Indizierung bringt der Mitarbeiter sein Namenskürzel sowie das Datum, an dem er das Arbeitspapier erstellt hat, an (z.B. KR 02.05.2008).  
Wurde an einem Arbeitspapier an verschiedenen Tagen gearbeitet, so könnte dies auch mehrfach gekennzeichnet werden, da sich im Zweifelsfalle dadurch im Nachhinein der Kenntnisstand leichter feststellen lässt.

#### 1.12. Die Querverweise

- (25) Durch Querverweise wird eine standardisierte und effiziente Arbeitspapiertechnik erreicht. Die Arbeitspapiere sollen sich von oben nach unten bzw. vom Allgemeinen zum Besonderen immer weiter auffächern lassen. Dies wird durch Erreichen des sogenannten Referenzierens bzw. Verweisens sichergestellt.
- (26) Ausgangspunkt jeder Prüfungshandlung ist die zu prüfende Bilanz, die Finanz- und Ergebnisrechnung, der Anhang und der Lagebericht. Die zum Teil aggregierten Zah-

len der Bilanz (A-1, A-2), Ergebnis- (A-3) und Finanzrechnung (A-4) finden sich prüfungsfeldbezogen auf den Deck-Arbeitsblättern (D-1, E-1, F-1 usw.) wieder. Dort sind die einzelnen Posten auf Grundlage der Summen- und Saldenliste kontonbezogen aufgegliedert. Die Dokumentation der durchgeführten Prüfungshandlungen erfolgt in der Regel auf den nachfolgenden Arbeitspapieren.

- (27) Jede Zahl der Bilanz bzw. Ergebnis-/Finanzrechnung verweist auf das entsprechende Deck-Arbeitsblatt, auf dem diese Zahl wieder zu finden ist. Umgekehrt muss die entsprechende Zahl des Deck-Arbeitsblattes auf die Zahl in der Bilanz bzw. Ergebnisrechnung verweisen. Es handelt sich bei den Verweisen also immer um einen zweiseitigen Vorgang, was durch die Bezeichnung Cross-Referenzieren zum Ausdruck kommt. Cross-Referenzen müssen immer doppelt gesetzt werden, nämlich sowohl auf dem Arbeitspapier, von dem sie kommen, als auch auf dem Arbeitspapier, auf das sie verweisen. Auf den Deck-Arbeitsblättern wird durch Cross-Referenzen auf nachfolgende Arbeitspapiere verwiesen und umgekehrt.
- (28) Die **Vorteile der Querverweisteknik:**
- Man kann sofort erkennen, wo welche Prüfungshandlungen innerhalb der Arbeitspapiere dokumentiert worden sind
  - Arbeitspapiere lassen sich untergliedern, ohne dass der Zusammenhang ihrer Stellung innerhalb der Prüfung des Jahresabschlusses verloren geht (da jedes Arbeitspapier letztlich auf ein Deck-Arbeitsblatt und damit auf die zu prüfende Bilanz und Ergebnisrechnung verweist)
  - Die jeweiligen Posten müssen nicht auf jedem Arbeitspapier umständlich erklärt werden

#### 1.13. Prüferhaken

- (29) Prüfungshandlungen können häufig durch die Verwendung von Prüferhaken dokumentiert werden. Neben der Zahl bzw. den Sachverhalten, die geprüft worden sind, kann ein frei zu gestaltender Haken gesetzt werden, der am unteren Ende des Arbeitspapiers zu erläutern ist (z.B. **V** = Originalrechnung eingesehen, Skonto korrekt verbucht).
- Unterschiedliche Prüfungshandlungen können durch unterschiedliche Prüferhaken zum Ausdruck gebracht werden. Die **Prüferhaken sollten widerspruchsfrei definiert** sein. Bei Verwendung von Prüferhaken ist insbesondere darauf zu achten, dass die **ausgeführte Tätigkeit** durch die Definition des Prüferhakens **exakt beschrieben** wird (nicht ausreichend: Definition „in Ordnung“). Es kann so auf Belege und Verfahren Bezug genommen werden, ohne dass die Originalunterlagen zu den Akten genommen werden müssen. Insbesondere bei Bezugnahme auf EDV-Listen ist darauf zu achten, dass diese genau zitiert werden (vor allem bei Listen in der Kostenrechnung).

4. Anhang zu IDR H 2400

|   |   |
|---|---|
|  | <b>INHALTSVERZEICHNIS Arbeitspapiere</b>  |
| <b>Dok-Nr.</b>  |   |
| <b>Dauerakte</b>  |   |
| <b>I. Rechtliche Verhältnisse</b>   |   |
| DA-1  | Satzungen, Urkunden zur Kommune (Handelsregisterauszug von rechtlich selbständigen Unternehmen) |
| DA-2  | Gesellschaftsverträge, Betriebssatzungen  |
| DA-3  | Anteilseigner, Verbandsmitglieder, Gesellschafter   |
| DA-4  | Rat, Kreistag, Gesellschafterversammlungen / Beschlüsse und Protokolle                          |
| DA-5  | Ausschüsse / Aufsichtsrat / Beirat  |
| DA-6  | Verwaltungsleitung / (Ober-)Bürgermeister/ Landrat  |
| DA-10   | Eigengesellschaften / Beteiligungen / Verbundene Unternehmen                                    |
| DA-11   | Sondervermögen  |
| DA-20   | Wesentliche Miet-, Leasing- und Pachtverträge   |
| DA-21   | Darlehensverträge   |
| DA-26   | Sonstige wesentliche Verträge   |
| DA-30   | Grundbuchauszüge  |
| DA-36   | Gerichtsurteile / Rechtsstreitigkeiten  |
| <b>II. Wirtschaftliche Verhältnisse</b>   |   |
| DA-40   | Haushaltsplan, laufendes Jahr und Vorjahre  |
| DA-41   | Bestehende Haushaltssicherungskonzepte (HSK)  |
| DA-42   | Auflagen der Kommunalaufsicht   |
| <b>III. Organisation und EDV der Kommune</b>                                      |   |
| DA-50   | Organisationsplan (Verwaltungslieferungsplan) der Kommune                                       |
| DA-51   | Organisationshandbuch   |
| DA-54   | Prüfung der EDV   |
| <b>IV. Rechnungslegung</b>  |   |
| DA-60   | Plan über Ablauf und Organisation des Rechnungswesens   |
| DA-61   | Konten- und Kostenstellenplan   |
| <b>V. Steuerliche Verhältnisse</b>  |   |
| DA-65   | Zuständige Finanzämter  |
| DA-66   | Betriebe gewerblicher Art / Steuerbilanz  |
| <b>VI. Personelle Verhältnisse</b>  |   |
| DA-70   | Personal-Organigramme, Stellenplan  |
| DA-72   | Besoldungs- und Tarifrecht, Tarifverträge   |
| DA-73   | Pensionsplan  |
| DA-74   | Telefonliste / E-Mail   |
| DA-75   | Verwaltungsleitung, Geschäftsführer, Vorstand   |
| DA-76   | Rat, Kreistag, Ausschüsse, Aufsichtsrat   |
| <b>VII. Das Verfahren des Internen Kontrollsystems</b>                            |   |
| <b>VIII. Prüfungsdurchführung</b>   |   |
| DA-90   | Mehrjähriger Prüfungsplan   |
| DA-91   | Mehrjähriger Inventurplan   |
| DA-93   | Memos von grundlegender Bedeutung   |
| <b>Grundakte</b>  |   |
| <b>I. Bedingungen des Prüfungsauftrags (Auftragsbestätigung)</b>                  |   |

| <b>II. Prüfungsplanung und Prüfungsfeststellung</b> |  |
|---|--|
| GA II-10  | Geschäftstätigkeit und Umfeld der Verwaltung   |
| GA II-20  | Erste analytische Prüfungshandlungen   |
| GA II-30  | Beurteilung des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems   |
| GA II-40  | Zusammenfassende Risikoeinschätzung - "Risk Map"   |
| GA II-50  | Ermittlung der Wesentlichkeitsgrenze   |
| GA II-60  | Festlegung der Prüfungsstrategie   |
| GA II-61  | Prüffeldbezogene Risikobeurteilung   |
| GA II-70  | Aktualisierung der Prüfungsplanung und Prüfungsstrategie   |
| <b>III. Schriftverkehr</b>                          |  |
| GA III-10   | laufender Schriftverkehr   |
| GA III-20   | Aktenvermerke, Memos   |
| <b>IV. Prüfungszeiten und Prüfungsdurchführung</b>  |  |
| GA IV-10  | Personelle und zeitliche Planung der Prüfung   |
| GA IV-20  | Verzeichnis der zur Abschlußprüfung erwünschten Unterlagen   |
| <b>V. Offene Punkte</b>                             |  |
| GA V-10   | Offene Punkte der laufenden Prüfung  |
| GA V-12   | Punkte für Folgeprüfung  |
| <b>VI. Besprechungen</b>                            |  |
| GA VI-10  | Besprechungsprotokolle   |
| GA VI-11  | Präsentationen   |
| GA VI-12  | Verbesserungsvorschläge  |
| <b>VI. Prüfungsberichte anderer Stellen</b>         |  |
| GA VII-10   | Prüfungsberichte anderer Stellen (GPA, Fachaufsicht, Kommunalaufsicht, FA u.a.)                            |
| <b>Postenakte</b>                                   |  |
| <b>A</b>  | <b>Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung, Umbuchunge</b>  |
| A-1   | Bilanz Aktiva  |
| A-2   | Bilanz Passiva   |
| A-3   | Ergebnisrechnung   |
| A-4   | Finanzrechnung   |
| A-5   | Vorgeschlagene Umbuchunge  |
| A-6   | Vorgeschlagenen Umgliederungen   |
| A-7   | Umbuchungen der Verwaltung   |
| A-10  | Summen- und Saldenliste  |
| A-20  | Prüfung der Saldenvorträge   |
| <b>B</b>  | <b>Anhang</b>  |
| B-1   | Anhang   |
| B-11  | Standardarbeitsprogramm Anhang   |
| <b>C</b>  | <b>Lagebericht</b>   |
| C-1   | Lagebericht  |
| C-11  | Standardarbeitsprogramm Lagebericht  |
| <b>D</b>  | <b>Ingangsetzungs- und Erweiterungsaufwendungen, Immaterielle Vermögensgegenstände, Sachanlagevermögen</b> |
| D-1ff.  | Deck-Arbeitsblatt (Kontenumsätze des Prüffeldes)   |
| D-11-3  | Standardarbeitsprogramm Sachanlagevermögen   |
| <b>E</b>  | <b>Finanzanlagen, Wertpapiere des Umlaufvermögens</b>  |
| E-1ff.  | Deck-Arbeitsblatt (Kontenumsätze des Prüffeldes)   |
| E-11-1  | Standardarbeitsprogramm Finanzanlagen  |
| <b>G</b>  | <b>Forderungen</b>   |
| G-1   | Deck-Arbeitsblatt (Kontenumsätze des Prüffeldes)   |
| G-11  | Standardarbeitsprogramm Forderungen aus Lieferungen und Leistungen   |
| G-20  | Bestätigungsaktion   |

|   |   |
|---|---|
| G-50  | Durchsicht der Debitoren-Saldenliste  |
| G-70  | Einzelwertberichtigungen  |
| G-80  | Pauschalwertberichtigung  |
| <b>J</b>  | <b>Liquide Mittel und Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten</b>  |
| J-1ff.  | Deck-Arbeitsblatt (Kontenumsätze des Prüffeldes)<br>Standardarbeitsprogramm Liquide Mittel und Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten |
| J-11  |   |
| J-20  | Bestätigungsaktion / Bankenspiegel  |
| J-21  | Bankenkontrollarbeitspapier   |
| <b>K</b>  | <b>Eigenkapital und Sonderposten</b>  |
| K-1ff.  | Deck-Arbeitsblatt (Kontenumsätze des Prüffeldes)  |
| K-11-1  | Standardarbeitsprogramm Eigenkapital  |
| K-11-2  | Standardarbeitsprogramm Sonderposten  |
| <b>L</b>  | <b>Pensionsrückstellungen</b>   |
| L-1   | Deck-Arbeitsblatt (Kontenumsätze des Prüffeldes)  |
| L-11  | Standardarbeitsprogramm Pensionsrückstellungen  |
| L-20  | Rückstellungsnachweis (Rückstellungsspiegel)  |
| L-30  | Pensionsgutachten   |
| L-40  | Prüfung der Eingabedaten für das Pensionsgutachten  |
| <b>N</b>  | <b>Sonstige Rückstellungen</b>  |
| N-1   | Deck-Arbeitsblatt (Kontenumsätze des Prüffeldes)  |
| N-11  | Standardarbeitsprogramm Sonstige Rückstellungen   |
| N-20  | Rückstellungsnachweis (Rückstellungsspiegel)  |
| N-25  | Rückstellungsscheckliste  |
| <b>O</b>  | <b>Anleihen, Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen</b>   |
| O-1ff.  | Deck-Arbeitsblatt (Kontenumsätze des Prüffeldes)  |
| O-11-3  | Standardarbeitsprogramm Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen  |
| O-20  | Bestätigungsaktion Kreditoren   |
| O-50  | Durchsicht der Kreditoren-Saldenliste   |
| <b>P</b>  | <b>Sonstige Verbindlichkeiten</b>   |
| P-1   | Deck-Arbeitsblatt (Kontenumsätze des Prüffeldes)  |
| P-11  | Standardarbeitsprogramm Sonstige Verbindlichkeiten  |
| <b>Q</b>  | <b>Ergebnis- und Finanzrechnung</b>   |
| Q-1ff.  | Deck-Arbeitsblatt (Kontenumsätze des Prüffeldes)  |
| Q-11  | Standardarbeitsprogramm Ergebnisrechnung  |
| Q-120   | Standardarbeitsprogramm Finanzrechnung  |
| <b>Y</b>  | <b>Ereignisse nach dem Bilanzstichtag (IDW PS 203)</b>  |
| Y-11  | Standardarbeitsprogramm Ereignisse nach dem Bilanzstichtag  |
| Y-20  | Rechtsanwaltsbestätigungen  |
| <b>Berichtsakte</b>   |   |
| <b>Prüfungsergebnis, Prüfungsbericht, Bestätigungsvermerk</b> |   |
| BA-1  | Original-Prüfungsbericht  |
| BA-2  | Loseblattversion Prüfungsbericht (Kopiervorlage)  |
| BA-3  | Prüfungsbericht Vorjahr   |
| BA-4  | Protokoll Schlussbesprechung  |
| BA-5  | Vorständigkeitserklärung der Verwaltungsleitung   |

## IdR H 2600

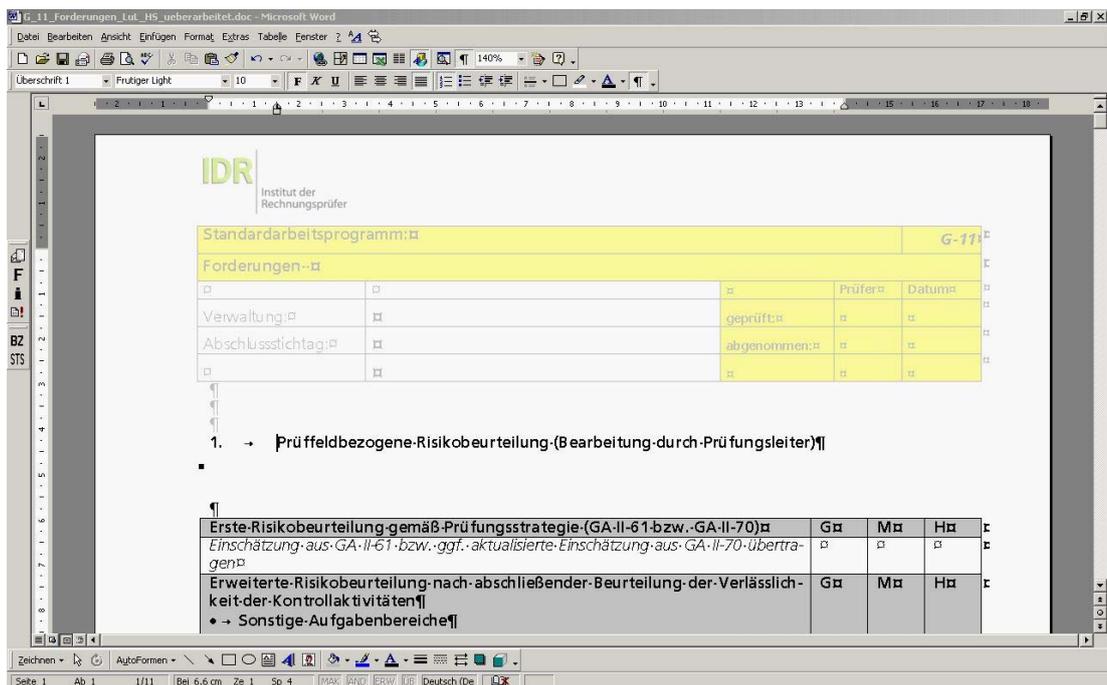
### IdR Prüfungshilfe 2600

#### „Leitfaden zur Erstellung einer Prüfungscheckliste“

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit der Prüfungshilfe 2.600 eine Arbeitshilfe zur Erstellung einer Prüfungscheckliste im Rahmen der kommunalen Jahresabschlussprüfung vor. Innerhalb der Jahresabschlussprüfung muss der Prüfer die im jeweiligen Prüffeld durchgeführten Prüfungshandlungen belegen.
- (2) Prüfungschecklisten als Bestandteil der Postenakte<sup>85</sup> dienen dem Nachweis für die durchgeführten Prüfungstätigkeiten in jedem Prüffeld der Bilanz und sind innerhalb eines jeden Prüffeldes entsprechend abzulegen.

#### 1. Aufbau einer Prüfungscheckliste

- (3) Grundsätzlich sollte sich jede Prüfungscheckliste in die folgenden Teilbereiche gliedern:



The screenshot shows a Microsoft Word document with the following content:

**IDR**  
Institut der Rechnungsprüfer

Standardarbeitsprogramm: G-11

| Forderungen       |            | Prüfer | Datum |
|-------------------|------------|--------|-------|
| Verwaltung        | geprüft    |        |       |
| Abschlussstichtag | abgenommen |        |       |
|                   |            |        |       |

1. → Prüffeldbezogene Risikobeurteilung (Bearbeitung durch Prüfungsleiter)

| Erste Risikobeurteilung gemäß Prüfungsstrategie (GA-II-61 bzw. GA-II-70)                                 | G | M | H |
|--|---|---|---|
| Einschätzung aus GA-II-61 bzw. ggf. aktualisierte Einschätzung aus GA-II-70 übertragen                   |   |   |   |
| Erweiterte Risikobeurteilung nach abschließender Beurteilung der Verlässlichkeit der Kontrollaktivitäten |   |   |   |
| • → Sonstige Aufgabenbereiche  |   |   |   |

- Kopfzeile
- Prüffeldbezogene Risikobeurteilung
- Prüfungsziele
- Prüfungshandlungen
- Prüfungsfeststellungen

<sup>85</sup> Vgl: IDR\_PH\_2.400

- Prüfungsergebnis
- Ort, Datum, Unterschrift des Prüfers

(4) Während die Teilbereiche der Kopfzeile und Ort, Datum, Unterschrift des Prüfers eher organisatorischen Charakter haben und im Folgenden kurz dargestellt werden, sind die Inhaltsteile in einem separaten Abschnitt aufgeführt.

### **1.1 Die Kopfzeile**

(5) In der Kopfzeile ist der jeweilige Bilanzposten und dessen laufende Nummerierung anzugeben. Des Weiteren sollte erkenntlich sein, wer die zu prüfende Kommune ist sowie das Datum des Abschlussstichtags angegeben werden. Außerdem muss der Prüfer, der den jeweiligen Bilanzposten geprüft hat namentlich mit Datumsangabe enthalten sein. Dies gilt ebenfalls für denjenigen, der das Postenmemorandum abnimmt.

### **1.2 Ort, Datum, Unterschrift**

(6) Im Rahmen einer ordnungsgemäßen Dokumentation und in Hinblick auf die Zusammenführung der Ergebnisse pro Prüffeld zu einer Gesamtaussage sollte der Inhaltliche Teil einer Prüfungscheckliste unter der Angabe von Ort und Datum durch den Prüfer unterzeichnet werden.

## **2. Der Inhalt einer Prüfungscheckliste**

### **2.1 Prüffeldbezogene Risikobeurteilung**

(7) Die Bearbeitung dieses Abschnitts obliegt dem Prüfungsleiter. Die Risikobeurteilung kann in eine erste Risikobeurteilung gemäß der Prüfungsstrategie<sup>86</sup> unterteilt werden.

(8) Für die Risikobeurteilung sollte eine Klassifizierung des Risikos in die Kategorien: Gering – Mittel – Hoch erfolgen. Grundsätzlich ist aber zu beachten, dass eine Bearbeitung eines Postenmemorandums nur bei Prüffeldern mit geringem Risiko erfolgt. Sonst ist eine umfangreichere Prüfung des Prüffeldes erforderlich.

### **2.2 Prüfungsziele**

(9) Grundsätzliches Prüfungsziel der Jahresabschlussprüfung ist eine Prüfung der einzelnen Bilanzposten auf ihren Bestandsnachweis, den richtigen Ausweis innerhalb der Bilanzgliederung sowie die korrekte Bewertung. Darüber hinaus sollte geprüft

---

<sup>86</sup> Vgl. IDR L 200

werden ob die richtigen und vollständigen Ausweis-, Angaben- und Berichterstattungspflichten im Anhang und im Lagebericht beachtet wurden.

### **2.3 Prüfungshandlungen**

- (10) Damit eine systematische Vorgehensweise der Prüfung gewährleistet ist, empfiehlt sich der Aufbau einer Prüfungscheckliste in Form eines Standardarbeitsprogramms oder eines Postenmemorandums.<sup>87</sup>
- (11) Die Prüfungscheckliste sollte sich demnach bei den Prüfungshandlungen untergliedern in die Vorabanalyse, die Ansatzprüfungshandlungen, die Bewertungsprüfungshandlungen und den Ausweis, sowie die richtige Behandlung in der Ergebnis- und Finanzrechnung, im Anhang und im Lage- bzw. Rechenschaftsbericht.
- (12) Bei den Prüfungshandlungen gemäß der Prüfungsstrategie ist auszuwählen, ob die Eröffnungsbilanzsalden einer Prüfung unterzogen werden, nur analytische Prüfungshandlungen durchgeführt, oder analytische Prüfungshandlungen vorgenommen und somit die Posteninhalte kritisch durchgesehen werden. Letzteres beinhaltet eine Reduktion des Prüfungsumfangs. Generell gilt jedoch, dass bei auffälligen Abweichungen oder ungewöhnlichen Sachverhalten nachzuforschen ist, wo die Ursache der Abweichung liegt. Ggf. sind weitere Prüfungshandlungen und eine Anpassung der Prüfungsplanung erforderlich.
- (13) Die Auswahl der Prüfungshandlungen ist durch die Angabe von Querverweisen auf die Dokumentation der Prüfungshandlungen in einer Spalte „Dok-Nr.“ zu kompletieren.
- (14) Zur Erhöhung der Prüfungssicherheit und zur Berücksichtigung postenspezifischer Risikoindikatoren kann die kritische Durchsicht des Posteninhalts durch den Prüfungsleiter um folgende Prüfungshandlungen ergänzt werden. Die durchzuführenden Prüfungshandlungen können mit anzukreuzen von „Ja“ oder „Nein“ unterteilt werden. Es empfiehlt sich die Einrichtung einer Spalte „Hinweise“, wo ggf. Vorgaben zum Stichprobenumfang und zur Prüfungsdurchführung zu vermerken sind. In einer Spalte „Dok-Nr.“ sind dann vom Prüfer Querverweise auf die Dokumentation der Prüfungshandlungen (inkl. Prüfungsunterlagen) anzugeben.

---

<sup>87</sup> Vgl. VERPA-Prüferarbeitsplatz NRW  
Leitlinien des IDR und der Revision

**IDR H 2800**

**IDR Prüfungshilfe 2800**

**"Einstieg in die Massendatenanalyse im Rahmen des Jahresabschlusses**

**- 15 Prüfungsschritte -"**

### **Vorwort**

Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) legt mit der Prüfungshilfe 2.800 eine Einstiegshilfe in die Analyse von Massendaten vor.

In der Vergangenheit wurde der Einstieg immer sofort über ein Softwareprodukt diskutiert. Die Fragen nach Nutzen, Aufwand und Kosten verdrängten die inhaltliche Diskussion.

Rechnungsprüfer und Prüferinnen, die „beschafft und ausprobiert“ haben, hatten die Idee, die 15 interessantesten Prüfungsschritte inhaltlich zu beschreiben und zu dokumentieren. Diese können nun softwareunabhängig beurteilt und auch ggf. mit unterschiedlichen Softwareprodukten ausprobiert werden.

Die 15 Prüfungsschritte zum Einstieg in die Analysen von Massendaten im Rahmen der Jahresrechnung werden ansprechend benannt. Das Prüfungsziel wird beschrieben. Eine Interpretation wird versucht und ein Beispiel wird gegeben.

Anliegende Tabelle stellt das Ergebnis dar.

|   |                             |                                  |                          |  |   |  |  |
|---|-----------------------------|----------------------------------|--------------------------|--|---|--|--|
| 1 | Produktgebührenrechnung     | Klassifizierung<br>kommunaler PS | Redakteur<br>Wolf Bredow | Der IDR empfiehlt für den Einstieg bei Datenanalysen folgende 15 Überprüfungen:<br>Überprüfen Sie alle Teilergebnisse. Sie bekommen einen schnellen Überblick über die Teilergebnisse einer Kommune. | Prüfungsziel des Prüfungsschrittes<br>Dieser Prüfungsschritt liefert eine schnelle Übersicht aller Jahresergebnisse (Aufwand minus Ertrag) gegliedert nach Produkten; Produktgruppe und Produktbereich.   | Interpretation der Ergebnisse des Prüfungsschrittes<br>Da fast alle kommunalen Finanzsysteme die Produkte in ihren Hauptbüchern abbilden, bietet dieser PS eine schnelle Übersicht z.B. über die Zuschussbedarfe im Jahresabschluss  | Beispiel wenn möglich (neu)<br>Beispiel: Sie erhalten schnell z.B. einen Überblick über die 20 zuschusstärksten Produkte und können diese mit der Haushaltsplanung abgleichen.   |
| 2 | Aktivierungsfähiger Aufwand | Klassischer PS                   | Wolf Bredow              | Überprüfen Sie die hohe Aufwendungen auf eine mögliche Aktivierungspflicht.  | Dieser Prüfungsschritt liefert eine Liste aller hohen Aufwendungen, ab eines Betrages und eine Anzahl   | Es ist natürlich klar, dass nicht alle hohen Aufwendungen aktivierungspflichtig sind. Sie könnten die Suche auf Aufwandskonten die nur der Hochbau oder Tiefbau bebucht einschränken. Der PS hilft Ihnen bei der Analyse ob richtig investiv verbucht.   | Beispiel: Sie könnte die 50 höchsten Aufwendungen ihrer Kommune auf eine mögliche Aktivierungspflicht hin untersuchen.   |
| 3 | Finanzsaldo                 | kommunaler PS                    | Wolf Bredow              | Gleichen Sie den Finanzsaldo mit der Gesamtfiananzrechnung ab.   | Dieser Prüfungsschritt berechnet aus allen Einnahme- (i.d.R. 6er Konten) und Ausgabeposten (i.d.R. 7er Konten) den Finanzsaldo. Das Ergebnis muss den Veränderungen aller Bankbestände zwischen dem 1.1. und dem 31.12. entsprechen (lt. Bankbestätigungen).  | Dieser Prüfungsschritt überprüft mit allen Posten aus der Finanzrechnung und im Extremfall mit den Bankbestätigungen die Gesamtfiananzrechnung. Alle möglichen Interpretationen der Finanzsoftware werden ausgeschaltet. Führt dieser Schritt zu einem positiver Ergebnis können sie sicher sein dass, dass Ihre Finanzrechnung generell richtig funktioniert. Alle finanzwirksamen Vorgänge sind erfasst. Fehlbuchungen von nicht finanzwirksamen Vorgängen als Einnahme oder Ausgabe können trotzdem noch auftreten, da sie sich mit plus bzw. minus herauskurzen und den Finanzsaldo nicht beeinflussen.  | Beispiel: Der Finanzsaldo einer Stadt beträgt 1Mio €. Die Stadt hat zwei Hausbanken. Bank A weist zum 1.1.: 1,1Mio. € aus zum 31.12.: 0,7Mio. €; Bank B weist zum 1.1.: 1,6Mio. € und zum 31.12.: 3,0Mio. € aus. Ergebnis: Die Finanzrechnung der Stadt funktioniert generell richtig. |
| 4 | Erträge im Soll             | Klassischer PS                   | Daniel Stricker          | Überprüfen Sie die Erträge im Soll. Wieso ist z.B. von einer Steuer, einem Beitrag oder einer Gebühr abgesehen worden.   | Prüfungsziel ist die Ermittlung von Sollbuchungen auf Ertragskonten, die üblicherweise nur im Haben gebucht werden.<br>Hierbei können durch Filterbedingung die Ertragskonten (4er Konten) eingegrenzt werden.<br>Als Ergebnis wird eine Liste mit allen Sollbuchungen auf den in den Filterbedingungen definierten Sachkonten erzeugt. Darüber hinaus wird eine Zusammenfassung dieser Buchungen auf Produktebene erstellt.                                | Dieser Prüfungsschritt filtert Buchungen auf selektierten Ertragskonten heraus, die nicht wie üblich im Haben, sondern im Soll verbucht worden sind. Daneben wird eine Produktübersicht erstellt. Für Buchungen im Soll kann es verschiedene Gründe geben, z.B. Korrekturbuchungen. Die Buchungen können Aufschluss auf die Fehleranfälligkeit in der Buchhaltung geben. Eine weitere Prüfung ist erforderlich. Gefordert ist das Prüferfingespür.   | Beispiel: Sie finden 20 Erträge im Soll größer 10T€. Hier sollten Sie die Belege prüfen.   |
| 5 | Aufwendungen im Haben       | Klassischer PS                   | Daniel Stricker          | Überprüfen Sie die Aufwendungen im Haben.  | Prüfungsziel ist die Ermittlung von Habenbuchungen auf Aufwandskonten, die üblicherweise nur im Soll gebucht werden.<br>Hierbei können durch Filterbedingung die Aufwandskonten (5er Konten) eingegrenzt werden.<br>Als Ergebnis wird eine Liste mit allen Sollbuchungen auf den in den Filterbedingungen definierten Aufwandskonten erzeugt. Darüber hinaus wird eine Zusammenfassung dieser Buchungen auf Produktebene erstellt.                          | Dieser Prüfungsschritt filtert Buchungen auf selektierten Aufwandskonten heraus, die nicht wie üblich im Soll, sondern im Haben verbucht worden sind. Daneben wird eine Produktübersicht erstellt. Für Buchungen im Haben kann es verschiedene Gründe geben, z.B. Korrekturbuchungen, Auflösung von Rückstellungen. Die Buchungen können Aufschluss auf die Fehleranfälligkeit in der Buchhaltung geben. Eine weitere Prüfung ist erforderlich. Gefordert ist das Prüferfingespür.   | Beispiel: Sie überprüfen die Belege der 30 größten Aufwendungen im Haben.  |
| 6 | Kurze Buchungstexte         | Klassischer PS                   | Daniel Stricker          | Überprüfen Sie Ihre Geschäftsbuchung auf "kurze Buchungstexte". Wenige "kurze Buchungstexte" deuten auf ein gute Buchhaltung hin.  | Prüfungsziel ist die Ermittlung von Buchungen mit ungewöhnlich kurzen oder fehlenden Buchungstexten. Dazu werden als Filterbedingung die Anzahl der Zeichen (min. 0- max. 10) sowie die auszuwertenden Sachkonten selbst angegeben.<br>Als Ergebnis wird eine Datei mit den Buchungen ausgegeben, bei denen die Länge des Buchungstextes kleiner oder gleich dem in den Filterbedingungen angegebenen Wert ist. Eine weitere Belegprüfung ist erforderlich. | Ein aussagefähiger, sinnvoller Buchungstext ist sehr wichtig, da ein sachverständiger Dritter in angemessener Zeit in die Lage versetzt werden muss, den Nachweis der Geschäftsvorfälle und deren buchhalterische Verarbeitung nachvollziehen zu können. Ungewöhnlich kurze oder nicht aussagefähige Buchungstexte können einen Verstoß gegen interne Buchungsanweisungen darstellen, in bestimmten Fällen sogar ein Verstoß gegen die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) sein. Fehlende Buchungstexte oder Buchungstexte in Form alphanumerischer Kürzel können zudem darauf hinweisen, dass Geschäftsvorfälle in der Buchführung verschleiert werden sollen. | Beispiel: Sie stellen in der Jahresabschlussprüfung hundert verschiedene "kurze Buchungstexte" mit 3 und weniger Zeichen auf Ihren Aufwands- und Ertragskonten fest. Ihre Geschäftsbuchhaltung solle unbedingt eine Schulung in Hinsicht auf die Einhaltung der GoB bekommen.          |

|    |   |               |   |   |  |   |
|----|---|---------------|---|---|--|---|
| 7  | Cut-Off-Erträge                           | Karen Verbit  | Überprüfen Sie ob gegen Ende der Prüfperiode Erträge gebucht sind wofür noch keine Leistung erbracht ist (falscher Periodenzuordnung).  | Prüfungsziel ist die Ermittlung von gebuchten Erträge. Diese können dann stichprobenhaft auf die zugrunde liegende Lieferungen oder Leistungen überprüft werden. Der Prüfschritt akzeptiert als Filterbedingung die Anzahl von Tagen vor Ende des Prüfzeitraumes. Bei Eingabe von 30 werden die Erträge von 1. des Monats bis 31. des Monats betrachtet.  | Prüfungsergebnis ist eine Aufstellung der höchsten Erträge ausgewählter Sachkonten in den letzten Tagen des Prüfungszeitraums. Die X (wobei X in den Filterbedingungen festgelegt wird) höchste Werten werden nochmals separat in eine Liste zusammengestellt. Die Erträge werden zusätzlich in eine weitere manuelle Belegprüfung, ob die zugrunde liegenden Lieferungen oder Leistungen im Prüfungszeitraum erbracht wurden, ist notwendig.  | Beispiel: Zuschüsse oder Umlagen für das Folgejahr werden möglicherweise bereits Ende Dezember überwiesen. Diese sollten aber das Folgejahr zugeordnet werden.  |
| 8  | Cut-Off-Aufwendungen                      | Karen Verbit  | Überprüfen Sie ob am Anfang der Prüfperiode Aufwendungen gebucht sind wofür bereits in der Vorperiode eine Lieferung oder Leistung erbracht ist (falscher Periodenzuordnung).                   | Prüfungsziel ist die Vorbereitung eines Cut-Off-Testes hinsichtlich Aufwendungen und bezogener Leistungen, die im Prüfungszeitraum gebucht wurden, aber bereits in der Vorperiode (Haushaltsjahr) in Anspruch genommen wurden. In den Filterbedingungen kann die Anzahl von Tagen bestimmt werden, die den Zeitraum der zu prüfenden Daten im Prüfungszeitraum festlegt. Bei Eingabe von z. B. „30“ werden die Daten der ersten 30 Tage nach Beginn des Prüfungszeitraums untersucht. | Prüfungsergebnis, durchgeführt auf dem Prüfzeitraum, ist eine Aufstellung der höchsten Aufwendungen ausgewählter Sachkonten in den ersten Tagen des Prüfungszeitraums sowie eine Zusammenfassung dieser Posten nach Produkt. Weitere manuelle Belegprüfung, ob die zugrunde liegenden Lieferungen oder Leistungen im Prüfungszeitraum empfangen wurden, ist notwendig.   | Beispiel: eine hohe Wartungsrechnung wobei die Wartung in Dezember durchgeführt ist, wird erst im Januar des Folgejahres gebucht.   |
| 9  | Leasing                                   | Karen Verbit  | Überprüfen Sie Ihre Geschäftsbuchhaltung auf Leasinggeschäfte. Wesentliche Leasinggeschäfte mit zukünftige Auswirkung müssen separat im Anhang des Jahresabschlussberichtes aufgelistet werden. | Prüfungsziel ist die Ermittlung von Buchungen mit dem Wort "Leasing" im Buchungstext. Der Prüfschritt sucht in den Buchungstexten der Sachposten ausgewählter Sachkonten nach Suchbegriffen „Leasing“. Als Ergebnis erhält man eine Aufstellung der Sachposten, in denen entsprechende Begriffe im Buchungstext enthalten sind sowie eine Zusammenfassung der Posten nach Sachkonto. Eine weitere Belegprüfung ist notwendig.   | Im Anhang des Jahresabschlusses sind zukünftig erhebliche finanzielle Verpflichtungen auszuweisen. Die anzusetzende Wertgrenze für Erheblichkeit kann von der Gemeinde individuell festgelegt werden (z. B. § 100 Abs. 1 Satz 3 HGO Hessen) Möglicherweise bestehen Leasingverträge mit größerem Aufwand oder lange Laufzeiten. Anhand der Buchungsposten mit „Leasing“ im Buchungstext können diese identifiziert werden. Vertragslaufzeiten und Gesamtkosten sind über weitere Belegprüfung (Verträge) zu ermitteln. Die Vollständigkeit der Liste im Anhang kann an Hand der Posten überprüft werden. | Ein Verkehrsrechner für die Steuerung der Anpelmislagen wurde geleast. Die Vertragslaufzeit betrug 10 Jahre.  |
| 10 | OP-Debitoren - Schichtung nach Betrag     | Baris Ataözt  |   |   |  |   |
| 11 | OP-Debitoren - Schichtung nach Fälligkeit | Baris Ataözt  |   |   |  |   |
| 12 | OP-Debitoren - Schichtung nach Mahnstufe  | Baris Ataözt  |   |   |  |   |
| 13 | Aktive Rechnungsabgrenzungsposten         | Markus Kemper | Überprüfen Sie im Rahmen der Jahresabschlussprüfung die gebuchten Posten im Bereich der aktiven Rechnungsabgrenzung.  | Prüfungsziel ist die Ermittlung von gebuchten aktiven Rechnungsabgrenzungsposten. Hierbei können durch Filterbedingung die Bilanzkonten (i.d.R. 19er Konten) eingegrenzt werden. Als Ergebnis wird eine Liste mit allen Buchungen auf den in den Filterbedingungen definierten Bilanzkonten erzeugt.  | Die Aufwands- und Ertragskonten müssen dahingehend überprüft werden, welchem Geschäftsjahr die gebuchten Beträge wirtschaftlich zuzuordnen sind. Enthalten die Konten Beträge, die auf spätere Wirtschaftsjahre entfallen, müssen sie abgegrenzt werden. Solche Rechnungsabgrenzungsposten sind Bilanzposten, die der richtigen Periodenabgrenzung, d. h. zeitlich richtigen Ertrags-/Aufwandsaufstellung, dienen.   | <b>Aktive Rechnungsabgrenzung (aktap)</b><br>Auf der Aktivseite handelt es sich um Ausgaben vor dem Abschlussstichtag, die Aufwand für eine bestimmte Zeit nach diesem Stichtag darstellen.<br><b>Beispiel:</b><br>KDN-Soz. Auszahlung am 31.12. für den Monat Januar des Folgejahres. = Ausgabe vor dem Stichtag, Aufwand nach Stichtag ==> aktive RAP |

|    |                                    |               |   |  |   |   |
|----|------------------------------------|---------------|---|--|---|---|
| 14 | Passive Rechnungsabgrenzungsposten | Markus Kemper | Überprüfen Sie im Rahmen der Jahresabschlussprüfung die gebuchten Posten im Bereich der passiven Rechnungsabgrenzung. | <p>Prüfungsziel ist die Ermittlung von gebuchten passiven Rechnungsabgrenzungsposten. Hierbei können durch Filterbedingung die Bilanzkonten (i.d.R. 39er Konten) eingegrenzt werden. Als Ergebnis wird eine Liste mit allen Buchungen auf den in den Filterbedingungen definierten Bilanzkonten erzeugt.</p>   | <p>Die Aufwands- und Ertragskonten müssen dahingehend überprüft werden, welchem Geschäfts-/Haushaltsjahr die gebuchten Beträge wirtschaftlich zuzuordnen sind. Enthalten die Konten Beträge, die auf spätere Wirtschafts-/Haushaltsjahre entfallen, müssen sie abgegrenzt werden. Solche Rechnungsabgrenzungsposten sind Bilanzposten, die der richtigen Periodenabgrenzung, d.h. zeitlich richtigen Ertrags-/Aufwandsaufstellung, dienen.</p> <p>Die Notwendigkeit einer Rechnungsabgrenzung ergibt sich, wenn bei einem Leistungsaustausch, bei dem für eine bestimmte Zeit Leistungen zu erbringen sind, diese Leistungen und Gegenleistungen zeitlich auseinanderfallen (§ 42 GemHVO NRW, 6.Abschnitt). Es gibt aktive und passive Abgrenzungsposten.</p> | <p><b>Passive Rechnungsabgrenzung (Pflanz)</b></p> <p>Auf der Passivseite handelt es sich um Einnahmen vor dem Abschlussstichtag, die Ertrag für eine bestimmte Zeit nach diesem Stichtag darstellen</p> <p><b>Beispiele:</b></p> <p>Für Theaterabos/ Theaterkarten werden im November des aktuellen Haushaltsjahres Rechnungen erstellt für Vorstellungen im Februar/März des Folgejahres = Einnahmen vor dem Bilanzstichtag, Ertrag nach dem Stichtag ==&gt; passive RAP</p> <p>Mit der Aufnahme passiver RAP soll erreicht werden, daß vorab erhaltenen Einnahmen entsprechend dem Realisationsprinzip (§ 32 GemHVO NRW, 5.Abschnitt; vgl.§ 252, Abs.1, Nr.4 HGB) erst dann als Ertrag in Erscheinung treten, wenn die betriebliche Leistung erbracht wurde.</p> |
| 15 | Rückstellungen - Pivot             | Markus Kemper | Überprüfen Sie im Rahmen der Jahresabschlussprüfung die gebuchten Posten im Bereich der Rückstellungen.               | <p>Prüfungsziel ist die Ermittlung von gebuchten Posten im Bereich der Rückstellungen. Hierbei können durch Filterbedingung die Bilanzkonten (i.d.R. 25er - 28er Konten) eingegrenzt werden. Als Ergebnis wird eine Pivot-Tabelle mit allen Buchungen auf den in den Filterbedingungen definierten Bilanzkonten erzeugt.</p> <p>Mit Hilfe dieser Tabelle kann der Rückstellungsspiegel überprüft werden.</p> | <p>Diese Prüfroutine ermöglicht einen schnellen Überblick über die gebuchten Posten im Bereich der Rückstellungen.</p> <p><b>Beispiel:</b></p> <p>Sie überprüfen im Rahmen der Jahresabschlussprüfung die gebuchten Posten im Bereich der Instandhaltungsrückstellung und gleichen diesen mit dem Rückstellungsspiegel ab.</p>  |   |