

GEMEINSAME ARBEITSGRUPPE zu PRÜFUNGSTÄTIGKEITEN

(ENTWURF) LEITFADEN zu GUTEN VERFAHREN BEI DER ZUSAMMENARBEIT in Prüfungstätigkeiten, gestützt auf Erfahrungen von ORKBn in den Kandidatenländern und in der Europäischen Union.

Einleitung

1. Die Zusammenarbeit zwischen Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) ist nichts Neues, nimmt aber immer mehr zu. Derzeit vollzieht sich ein Wandel mit rapidem Tempo, beschleunigt durch wichtige geopolitische Initiativen wie den EU-Erweiterungsprozess und die fortschreitende Globalisierung von Bemühungen zur Stärkung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und Verbesserung der Regierungsführung. Die ORKBn in der EU und in den Kandidatenländern haben sich gemeinsam mit wichtigen Partnern wie dem Europäischen Rechnungshof, SIGMA¹ und anderen als willens und auch als fähig erwiesen, auf den Bedarf nach gesteigerter fachlicher Unterstützung zu reagieren, den solche Veränderungen bewirken.

2. Es bestehen derzeit verschiedene Arten der fachlichen Unterstützung, darunter:

- groß angelegte durch Geldgeber finanzierte Programme wie TWINNING (Partnerschaften), die Aktivitäten in den Bereichen Strategie, Methodik, Ausbildung und Heranbildung des Führungsnachwuchses umfassen,
- Fachnetze der ORKBn, unterstützt durch SIGMA und betrieben auf dem Wege von Beurteilungen durch Gleichgestellte („Peer Reviews“), Seminare zur Erfahrungsaustausch und Sachverständigengruppen zu spezifischen Themen,
- Gelegenheiten zur Teilnahme an Rechnungsprüfungen von EU-Finzen durch den ERH,
- Teilnahme an Referendar- und Austauschprogrammen sowie
- spezifische bilaterale Arrangements zwischen ORKBn.

Diese Aktivitäten nehmen unterschiedliche Gestalt an, arbeiten in unterschiedlichen Größenordnungen und bedienen sich einer Reihe verschiedener Ansätze, aber alle verfolgen im Grunde das gleiche Ziel – **den Aufbau von Kapazitäten und die berufliche Weiterbildung einer Institution (ORKB) durch den Transfer von Kenntnissen von und den Austausch mit Entwicklungspartnern (ORKBn oder sonstige Partner).**

3. Das Hauptaugenmerk der gemeinsamen Arbeitsgruppe (des EU-Kontaktausschusses und der Kandidatenländer) zu Prüfungstätigkeiten liegt auf der Förderung und Erleichterung klein

¹ SIGMA ist eine gemeinsame Initiative von OECD und EU, vornehmlich durch die EU finanziert

angelegter, konkreter Prüfungstätigkeiten zwischen den ORKBn der EU, SIGMA und anderen Kooperationspartnern. Mitglieder der Gruppe nahmen in den Jahren 1999 bis 2004 an mehr als 50 derartigen Aktivitäten teil und haben eine Reihe von Erkenntnissen identifiziert. Ziel dieses Dokuments ist die Nutzung und der Austausch dieser Erfahrungen als Beitrag zur Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des breiteren Kooperationsprozesses durch Schaffung eines Leitfadens zu guten Verfahren für ORKBn und ihre Partner bei der gemeinsamen Durchführung künftiger konkreter und praktischer Prüfungstätigkeiten.

Der Leitfaden zu guten Verfahren : Quellen und Anwendungen

4. Bei der Lektüre oder der Anwendung des Leitfadens ist es wichtig, seinen Ausgangspunkt, den Kontext, in dem er genutzt werden kann und seinen wahrgenommenen Wert klar vor Augen zu haben. Der Einsatz technischer Unterstützung – einschließlich der klein angelegten Prüfungstätigkeiten auf denen das vorliegende Papier basiert – erreicht an und für sich noch keine signifikanten nachhaltigen Ergebnisse. Er muss Teil des institutionellen Weiterbildungsprogramms der ORKB sein. Innerhalb eines solchen Programms kann er jedoch erhebliche Entwicklungsvorteile bieten, deren Wert weit über den der unmittelbaren Ergebnisse und Befunde hinaus reicht.

5. Bis dato lassen sich die um die 50 Prüfungstätigkeiten kennzeichnen als Pilotprüfungen, Parallelprüfungen oder gemeinsame Prüfungen, und zwar nach den folgenden allgemeinen Definitionen:

- Eine **Pilotprüfung** ist eine von einer ORKB unternommene Rechnungsprüfung, die unter anderem die Zielsetzung der Überprüfung neuer Arbeitsverfahren, -praktiken oder -methoden ist. Dabei kann die ORKB alleine handeln, oder im Rahmen eines Projektes zur technischen Unterstützung oder zum Aufbau einer Institution, kann Hilfe von externen Sachverständigen herangezogen werden (etwa von SIGMA oder einer anderen ORKB), obgleich die Berichterstattung gewöhnlich nur gegenüber dem Parlament des Gastgeber-/Empfängerlandes stattfindet (Beispiele finden sich in Anhang 2, Fall 1, 3, 4 und 5).

- Eine **Parallelprüfung** ist eine Prüfung, bei der wichtige Entscheidungen gemeinsam gefällt werden, die Arbeit jedoch von separaten Prüfungsteams der jeweils beteiligten ORKBn ausgeführt wird. Alle ORKBn untersuchen denselben Bereich, aber jeweils aus der spezifischen Warte der Einzelnen und unter Berücksichtigung ihres gesetzlichen Auftrags. Beobachtungen werden ausgetauscht und gegenseitig berücksichtigt, aber die Abschlussberichte werden von jeder einzelnen ORKB unabhängig vor ihrem jeweiligen Parlament oder ihrem Aufsichtsgremium abgelegt. Der ERH hat verschiedene Parallelprüfungen zur Überprüfung von EU-Finanzmitteln geleitet (Nähere Angaben finden sich im Anhang 2, Fall 6).

- Eine **gemeinsame Prüfung** ist eine Prüfung, bei der wichtige Entscheidungen gemeinsam getroffen werden, die Arbeit von einem Prüfungsteam durchgeführt wird und ein einziger Bericht erstellt wird, der den einzelnen Parlamenten oder Aufsichtsgremien vorgelegt werden kann. Einige der Aktivitäten des ERH, wo Mitarbeiter aus einer anderen ORKB dem Prüfungsteam des ERH zugeteilt werden, fallen in diese Kategorie (Nähere Angaben finden sich im Anhang 2, Fall 2, 3 & 6).

6. Man muss zugeben, dass diese Definitionen nicht immer konsequent zur Anwendung kommen – dies war jedoch beim Erarbeiten des vorliegenden Leitfadens kein größeres Problem. Aus jeder der Kategorien ließen sich wertvolle Erkenntnisse ziehen und ein hohes Maß an Übereinstimmung kam zum Vorschein zwischen den Punkten, die sich unter verschiedenen Aktivitäten ergaben. Trotz der eingeschränkten Bandbreite der Aktivitäten, auf die er sich stützt, erscheint es als denkbar, dass sich der Leitfaden je nach den Bedürfnissen der beteiligten Partner auch für andere Formen und Größenordnungen der Zusammenarbeit in der Rechnungsprüfung als nützlich erweisen wird. Der Einfachheit halber wird im vorliegenden Dokument keine weitere Unterscheidung zwischen den betroffenen Arten der Prüfungstätigkeiten (Pilot-, Parallel-gemeinsame Prüfung) gemacht, außer wenn ein Unterlassen derselben irreführend wäre.

Vorteile durch die Eingliederung von Prüfungstätigkeiten in weiter gefasste Arbeiten im Bereich Kooperation und Institutionsaufbau

5. Prüfungstätigkeiten sind nützlich

- in Umständen, wo eine ORKB eine neue Prüfungsmethodik entwickelt. In einem solchen Falle wären die Prüfungstätigkeiten wohl ausschließlich der Förderung dieser Entwicklung gewidmet. Sie würden in einem realen Arbeitsumfeld stattfinden und hätten das Doppelziel der Prüfungsentwicklung innerhalb der ORKB und der Information der hauptsächlichlichen externen Interessierten über die von Statten gehenden Veränderungen;
- als besonders gute Möglichkeit zur Einsatzerprobung einer Methodik vor ihrer Vorgabe in Handbüchern für die Rechnungsprüfung oder Dokumentationen zum Prüfungsprozedere;
- als praktisches Hilfsmittel zur Entwicklung von Mitarbeitern und Prüfungsteams über die neuen Verfahren selbst hinweg. Die Erfahrung in der Durchführung einer Prüfung bildet einen direkten Beitrag zur Förderung der Fachkompetenz von Prüfungspersonal. Sie verhilft dem Personal außerdem zu einem Verständnis des Gesamtprozess statt lediglich eine Reihe von Einzelschritten zu sehen. Der (im Allgemeinen) begrenztere Umfang vieler Prüfungstätigkeiten kann hierbei helfen; sowie
- durch weiter gefasste Folgevorteile für die ORKB. Die Durchführung einer Reihe von verschiedenen Prüfungstätigkeiten über verschiedene Bereiche hinweg mit verschiedenen Teams ermöglicht beispielsweise die Entstehung von Konsequenz im Ansatz und in der Qualität. Mittel- bis längerfristig steigert sich damit auch die Möglichkeit eines flexiblen Personaleinsatzes für die ORKB, innerhalb von Teams und zwischen Teams ohne Einbußen an der Prüfungsqualität.

6. Entwicklungsaktivitäten sind am wirkungsvollsten, wenn sie im Rahmen einer breiteren Entwicklungsinitiative für die ORKB stattfinden, die auf die Verbesserung der prüferischen Arbeitsgänge und Methoden abzielen. Diese Entwicklungsinitiative kann selbst wiederum Teil der Implementierung eines breiter angelegten strategischen Entwicklungsplans sein, der sich an die korporativen Entwicklungsbedürfnisse der ORKB richtet (häufig das Ergebnis einer Art Peer-Review zur Unterstützung eines Verfahrens der Selbsteinschätzung). Derartige Pläne basieren auf Analysen des Wunschzustands und identifizieren die Hauptbereiche, wo Änderungsbedarf besteht, und sie legen außerdem Prioritäten fest. Sie können unter Zusammenarbeit mit Sachverständigen aus anderen Ländern mit weiten Erfahrungen in internationalen

Prüfungsnormen und Arbeitspraktiken erstellt werden, aber deren Kenntnisse im Bezug auf die Lage und Kultur in der Gastgeber - ORKB und auf das Umfeld in dem diese tätig ist sind sehr wahrscheinlich bestenfalls oberflächlich. Eine konkrete Prüfungstätigkeit kann einen praktischen Weg zur Erprobung der Veränderungen bieten und die Gewissheit eines glatten Verlaufs für eine umfassende Implementierung geben.

7. Die Umsetzung von Entwicklungsplänen ist für alle ORKBn eine enorme Herausforderung und sie müssen erhebliche Ressourcen einsetzen um ihren glatten und erfolgreichen Verlauf sicher zu stellen. Es ist wahrscheinlich dass sich die Ergebnisse aus den bereits existenten Tätigkeiten und Zuständigkeiten der ORKB angesichts der begrenzten verfügbaren Personalressourcen vermindern. In manchen Ländern kann dies zu Kritik von Seiten wichtiger Interessengruppen führen, wie etwa der Parlamentarier. Es ist daher unabdingbar, dass die Mischung zwischen Prüfungsentwicklungstätigkeiten und der Erfüllung der laufenden Zuständigkeiten der ORKBn so ausgewogen ist, dass die Qualität der Ergebnisse aus beiden Bereichen nicht gefährdet wird. Die Anwendung einer Reihe von Prüfungstätigkeiten hilft dabei, dieses Mischungsverhältnis der Aufgaben auf dem angemessenen Niveau zu halten.

8. Die Komponente zur Prüfungsmethodik in einem strategischen Entwicklungsplan umfasst häufig eine Zeitspanne von vier oder fünf Jahren für die erfolgreiche Implementierung neuer Prüfungsmethoden. Gemeinsame und Pilotprüfungen bieten in der ersten Frühphase dieser Pläne einen ausgezeichneten Mechanismus für hochwertige Rückmeldungen zum Funktionieren dieser Veränderungen in der Praxis. Sie haben außerdem den Vorteil, dass sie nur relativ wenige Mitarbeiter der ORKB für die erforderliche Arbeit in Anspruch nehmen. Das Risiko einer Vergeudung knapper Humanressourcen wird daher minimal gering gehalten.

9. Prüfungstätigkeiten können auch angemessen sein, wenn ORKBn für die geplanten Veränderungen das Verständnis und die Akzeptanz ihrer Interessengruppen benötigen. Die Wahrung des Ansehens und der Glaubwürdigkeit der ORKB kann sich schwierig gestalten, wenn Veränderungen eingeführt werden, die nicht umfassend erläutert oder verstanden wurden. Durchstrukturierte, praktische Prüfungstätigkeiten und Ergebnisse geben eine nützliche Grundlage ab für Diskussionen mit wichtigen Interessierten zur Feststellung deren Belange und zur Sicherung von Lösungsansätzen für die Zukunft.

10. In manchen Ländern erfordern die vorgenommenen Veränderungen auch Abänderungen an den Rechtsstrukturen und Änderungen wichtiger Regierungsprozesse (z.B. Budgetprozess, Haushalts- und Wirtschaftsführung, Einführung einer Innenrevision), und daher ist entscheidend, dass gewährleistet ist, dass die von der ORKB eingeführten Veränderungen in mit den andernorts in der Regierung vorgenommenen Änderungen jeder Hinsicht verträglich sind. Derartige Fragen lassen sich durch eine konzentrierte Prüfungstätigkeit auf brauchbare Art und Weise herausheben und sie ermöglichen der ORKB einen Beitrag zu Veränderungen im weiteren Feld der finanziellen Rechenschaftspflicht.

11. Wenn sich eine ORKB zur Einführung einer neuen Prüfungsmethodik entschließt oder zur erheblichen Revision einer bestehenden Methodik (mit Revision sowohl der Praxis als auch der Dokumentation im Bezug auf Handbücher), entspricht es immer der besten Vorgehensweise die neuen Arbeitsverfahren, -praktiken und -methoden zu erproben, bevor sie für alle Rechnungsprüfungen implementiert werden. Damit wird dazu beigetragen, dass so viele Mängel,

bzw. Probleme wie möglich erkannt werden, sodass entsprechende Abhilfemaßnahmen ergriffen werden können. Ohne eine derartige Erprobung sind Qualität und Glaubwürdigkeit der neuen Prüfungsmethodik gefährdet.

12. Klein ausgelegte, fokussierte Prüfungstätigkeiten sind eine ausgezeichnete und praktische Möglichkeit zur Erweiterung und Verstärkung von Botschaften und Methoden, die durch erste Schulungen, Seminare und Austauschbesuche eingeführt wurden. Neben der Qualifikationsförderung der Personen in den an der Prüfung beteiligten Prüfungsteams bietet die Rechnungsprüfung eine klare Gelegenheit zum Nachweise des Nutzwertes und der Vorteile neuer Prüfungsmodi in einem praktischen Umfeld. Die Erfahrungen der beteiligten Mitarbeiter können als Modellbeispiele aus der Praxis an das gesamte Personal weitergegeben werden. ORKBn sollten auch die Optimierung der Vorteile dieser Erfahrungen durch den Einsatz von Mitgliedern der Prüfungsteams als ‚Trainer‘ für andere ORKB-Mitarbeiter bei Einführung der Prüfungsmethodik in der gesamten ORKB erwägen. Dieser Ansatz kann einen großen Beitrag zur Nachhaltigkeit des Entwicklungsprogramms leisten, wenn Projekte zur technischen Unterstützung auslaufen und die internationalen Experten abreisen. Zusätzlich bieten die Rückmeldungen, die internationale Sachverständige über ihre eigene ORKB und ihre Prüfungsmethoden aufgrund der von Kollegen in der Empfänger – ORKB gestellten Fragen erhalten, diesen eine einzigartige Chance zum Betrachten des eigenen Ansatzes, der eigene Praktiken in einem neuen Licht und gegebenenfalls zur Einführung von Veränderungen.

Voraussetzungen einer erfolgreichen Rechnungsprüfung

13. Erfahrungsgemäß geben die folgenden Mindestanforderungen oder Voraussetzungen ein gutes Fundament für erfolgreiche Prüfungen:

- Sie sind Bestandteil eines breiteren Verfahrens im Rahmen eines strategischen Entwicklungsplans zur Umsetzung erwünschter Veränderungen und Entwicklungen. Dies ist wichtig für das Implementierungsteam und für leitende Mitarbeiter, damit gewährleistet ist, dass der Plan weiter gedeiht.
- Es muss allen klar sein, dass die obere Führung die Bestrebungen zur Entwicklung neuer Prüfungsmethodiken mitträgt, und diese Unterstützung muss demonstriert werden. Ohne eine solche Unterstützung werden die beteiligten Mitarbeiter bald von dem Verfahren desillusioniert werden.
- Einsatz von erfahrenem und qualifiziertem Prüfungspersonal mit Potenzial zur Ausbildung anderer Mitarbeiter.
- Einsatz von spezifischen Mitarbeitern für Prüfungsmethodik. Diese sind Kernmitarbeiter der ORKB, die zur Entwicklung oder Revision der Prüfungsmethodik und/oder des Handbuchs zur Rechnungsprüfung angesichts ihrer Erfahrungen und der Forschung eingesetzt werden.
- Externe Sachverständige mit erheblicher Erfahrung im Bereich Prüfungen- und technischer Unterstützung einsetzen, die bei der Überprüfung von Fortschrittsprüfungen in wichtigen Phasen zur Hand gehen. Dies kann durch eine andere ORKB oder sonstige Experten ermöglicht werden.

- Ausreichend Zeit sollte zur Durchführung der Prüfungen bestehen, damit gewährleistet ist, dass die Methodiken ordnungsgemäß angewendet werden.
- Die Anwendung neuer Methodiken sollte sorgfältig bewertet werden um deren verhältnismäßigen Erfolg und ihre Anwendbarkeit für das Umfeld der Gastgeber – ORKB zu beurteilen.
- Abhalten interner Seminare für regelmäßige Rückmeldungen in wichtigen Phasen jeder Prüfung (Planung, Feldarbeit, Revision, Berichterstattung, Erkenntnisse und Rückmeldung).
- Seminare für das gesamte Prüfungspersonal unter Einsatz von Mitarbeitern aus Pilot-, oder gemeinsamen Prüfungsteams als Trainer.
- Gewährleisten, dass Diskussionen mit den Interessengruppen zur Klärung der sich wandelnden Rolle der ORKB und der Grundlage der Prüfungsmethodik stattfinden, dass die Prüfung sorgfältig geplant wird und dass die Prüfungsziele klar sind;
- Die Auditierte Organisation und das eigene Prüfungsteam der ORKB müssen sich über Umfang, Zweck und Absichten der Prüfungstätigkeit vollkommen im Klaren sein, auch der Tatsache, dass sich das Verfahren und das Ergebnis anders darstellen können, als man es nach dem herkömmlichen Ansatz der ORKB gewöhnt ist;
- Die Prüfungsergebnisse sind akkurat, gerecht und konstruktiv und die Tätigkeit wird insgesamt als erfolgreich und nützlich für alle Beteiligten erachtet, und trägt damit dazu bei die Beteiligten von den Vorzügen der Revision von Ansätzen und Methoden zu überzeugen;
- Aus gewonnen Erfahrungen wird gelernt;
- Die gewonnenen Einblicke werden auf kohärente Art und Weise in die Entwicklung und Verbesserung von Standardpraktiken und -verfahren in der Rechnungsprüfung eingebracht;
- Rolle und Funktion des Prüfungsteams und der Partner – ORKB sind klar und werden von Anfang an von allen an der Tätigkeit Beteiligten verstanden; und
- Die Kommunikation innerhalb des Prüfungsteams ist wirksam und regelmäßig und der Ansatz ist ausreichend flexibel zum Einbau jeglicher während der Rechnungsprüfung erforderlichen Änderungen.

Erkenntnisse

14. Die folgenden Erkenntnisse erwachsen aus der kombinierten Erfahrung der Gruppe mit Prüfungstätigkeiten im Rahmen des Verfahrens zur EU – Erweiterung.

- Ein Prüfungsgebiet von Substanz und von Bedeutung auswählen. Solche Prüfungen bieten der ORKB eine seltene Gelegenheit zur klaren Darstellung der vorgenommenen Änderungen und welchen Mehrwert und Beitrag diese zur eigenen Entwicklung der Interessengruppen einbringen. Es ist jedoch besser eine erfolgreiche Prüfung von begrenzterem Umfang zu haben als eine, die aus übermäßigem Ehrgeiz fehlschlägt.
- Die Anzahl der Prüfungen überschaubar halten. Eine überschwängliche Reformbegeisterung kann die Vorteile des ursprünglichen Einsatzes dieser Prüfungen als Instrument mindern.
- Gewährleisten, dass Experten ein möglichst gutes Verständnis des Prüfungsumfeldes gewinnen, sowohl im Allgemeinen als auch im Bezug auf das spezifische Prüfungsgebiet. Einsetzen des Prüfungsteams zur Durchführung der Einweisungen – damit werden zu füllende Lücken in deren eigenem Wissen vor Beginn der Prüfung aufgezeigt.
- Sicherstellen, dass der Experte zwischen den Besuchen über die Prüfungstätigkeit auf dem Laufenden gehalten wird. Das trägt nicht nur zur Stärkung der Teamarbeit bei, sondern auch zur optimalen Nutzung der Zeit der Experten im Land.
- Potentielle Sprachprobleme sind nicht zu unterschätzen. Fachterminologie und Fachausdrücke müssen klar definiert werden.
- Prüfungen auswählen, die im Rahmen des Jahresarbeitsplans der ORKB Prioritäten sind. Widerstreitende Prioritäten wirken sich nachteilig auf die Prüfungsqualität aus.
- Gewährleisten, dass die Prüfung auf einer soliden Rechtsgrundlage steht um das Risiko eines Anfechtens der Berichte zu mindern.
- Die Schwierigkeiten im Umgang mit geprüften Organen, die möglicherweise nicht verstehen, was der neue Prüfungsmodus erfordert, ist nicht zu unterschätzen. Es ist von fundamentaler Bedeutung, dass die Experten bei bestimmten wichtigen Anlässen Bestandteil des Prüfungsteams sind, das den Kunden besucht, beispielsweise in der Planungsphase und wenn über die Prüfungsfeststellungen berichtet wird. Damit können alle Parteien verstehen, was eigentlich vor sich geht.
- Gewährleisten, dass Feststellungen und Berichte an die Geschäftsleitung im Bezug auf die Entwicklung des geprüften Organs Wert schöpfen. Die Ausdrucksweise der Feststellungen ist entscheidend, da dies für die Teilnehmer aller Wahrscheinlichkeit nach eine neue Erfahrung darstellt.
- Die Ergebnisse der Prüfungen müssen wieder in den Prüfungsentwicklungsprozess einfließen. Das Methodik-Team kann hierbei federführend sein, aber Mitarbeiter aus

den Prüfungsteams sollten an dem Verfahren aktiv beteiligt sein. Sie können eine unabhängige Sicht der Auswirkungen der Feststellungen auf die Entwicklung der Prüfungsmethodik der ORKB beitragen.

- Gewährleisten, dass die Ergebnisse der Prüfungen effektiv verbreitet werden. Druck mit der nächsten Prüfung vorwärts zu kommen kann dazu führen, dass die bereits gewonnenen Kenntnisse nicht im vollen Umfang disseminiert werden.
- Man darf nicht davon ausgehen, dass Erkenntnisse aus einer spezifischen Prüfungsform (z.B. Wirtschaftlichkeitsprüfung) bei der Durchführung anderer Arbeiten (z.B. Finanzprüfungen/Risikoprüfungen) nicht relevant oder von Wert sein können. Eine Übertragung von Erfahrungen kann manchmal von Nutzen sein.
- Seminare und praktische Lehrveranstaltungen sind gute Mechanismen, insbesondere da sich die Erfahrungen im Dialog zwischen dem Experten und dem Prüfungsteam interessanter gestalten können.
- Bei Abschluss jeder Prüfung ist sicherzustellen, dass die Teammitglieder in neuen Prüfungen in Führungsrollen eingesetzt werden, sodass ihre Erfahrung nicht ‚verloren geht‘. Damit werden begrenzte Ressourcen am wirksamsten eingesetzt.
- Gewährleisten, dass die meisten Teammitglieder das Potenzial zum ‚Trainer‘ und zur Seminarleitung haben. Damit wird zur Nachhaltigkeit nach dem Ende von Projekten beigetragen.

Schlussfolgerung

15. Der vorliegende Leitfaden enthält auch eine einfache, praktische Checkliste der Hauptvoraussetzungen für eine gute Zusammenarbeit (**Anhang 1**) und eine Aufzählung der Erkenntnisse aus einer Reihe von Fallstudien in sechs verschiedenen realen Prüfungszenarien (**Anhang 2**). Darin werden viele der Grundvoraussetzungen dargestellt, sowie einige der potenziellen Fallgruben, die sich auftun können, wenn diese nicht erwogen und zur rechten Zeit durch die richtigen Leute auf geeignete Weise angegangen werden. Die behandelten Prüfungsarten sind:

- Wirtschaftlichkeitsprüfung
- Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Kontrollsysteme
- Testatprüfung
- Prüfung der Ausführung des Haushaltsplans
- Prüfung von Projekten der EU-Fonds
- Prüfungen der EU-Haushaltsmittel.

16. Die Erfahrung zeigt, dass Pilotprüfungen, Parallel- und gemeinsame Prüfungen ein wirksames Instrument zur Verstärkung der Ausbildung und zur Erprobung neuer Arbeitsverfahren, -praktiken und -methoden in einer ORKB sind. Dadurch wird wiederum die Entwicklung und Erstellung von Handbüchern für die Rechnungsprüfung erleichtert. Personalressourcen sind immer knapp und dieser Ansatz trägt ausgesprochen effektiv zur Umsetzung einer neuen Methodik bei. Es ist unerlässlich, dass diese Prüfungen, zusammen mit anderen Instrumenten, die im Veränderungs- und Entwicklungsprozess herangezogen werden, im Rahmen eines vereinbarten strategischen Entwicklungsplans angewendet werden, sodass gewährleistet ist, dass eine zufrieden stellende Überwachung und Kontrolle von Fortschritten möglich ist.

17. Die Unterstützung und Kooperation der Interessengruppen der ORKB ist von grundlegender Bedeutung; dazu zählen nicht nur die auditierten Stellen, sondern auch zuständige Parlamentarier und Gremien mit Aufsichtspflichten wie etwa das Finanzministerium. Das Beiziehen externer Experten ist wertvoll bei gemeinsamen und Pilotprüfungen, da diese ihre Erfahrungen mit gutem Vorgehen und Normen in der Außenprüfung in Europa in reelle Prüfungen einfließen lassen können, anstatt einfach aus theoretischer Warte vorzugehen, wobei ja nicht immer die Kultur und Gepflogenheiten vor Ort berücksichtigt werden mögen. Gemeinsame Prüfungen und Pilotprüfungen mit anderen ORKBn können eine gute Möglichkeit darstellen eine neue Methodik zu erleben und zu erproben.

18. Außerdem können die Ergebnisse jeder einzelnen Prüfung potenziell Mängel in Prüfungsmethodiken aufwerfen. Bei effektiver Anwendung kann sie zur künftigen Entwicklung der Methodik oder zur Einführung neuer Prüfungspraktiken und –ansätze von Seiten der betroffenen ORKB beitragen.

Danksagung

19. Die gemeinsame Arbeitsgruppe zu den Prüfungstätigkeiten möchte sich bedanken bei Iain Johnston (UK NAO) und Nick Treen (Leitender Berater zu Prüfungen und Finanzkontrolle, SIGMA) für ihre engagierten Bemühungen und ihre Expertise bei der Erstellung dieses Leitfadens zu guten Verfahren bei der Zusammenarbeit in Prüfungstätigkeiten. Dank gilt außerdem allen ORKBn aus den EU- und Kandidatenländern, die ihre Bemerkungen und praktischen Erfahrungen einbrachten.

CHECKLISTE FÜR GUTE VERFAHREN

In dieser Checkliste finden sich einige gute Verfahren für die Durchführung einer Prüfungstätigkeit, die im Rahmen der technischen Unterstützung und Zusammenarbeit zwischen Europäischen Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) entwickelt wurden. Eine Vielzahl dieser Tätigkeiten waren Pilotprüfungen, Parallelprüfungen oder gemeinsame Prüfungen, die direkt zur Stützung des Beitrittsprozesses der Empfänger – ORKBn in die EU dienten. Aufgrund der Rückmeldungen nach Bekanntmachung unter Kooperationspartnern, von denen einige auch auf anderen Gebieten beteiligt waren – wo es nicht ausschließlich um den EU-Beitritt ging – erscheint es möglich, dass die Checkliste einen allgemeineren Übertragungswert haben könnte.

Gute Verfahren für die Durchführung erfolgreicher und nützlicher gemeinsamer Prüfungen oder Pilotprüfungen, die bisher identifiziert wurden, unterstreichen die Bedeutung eines rigorosen und organisierten Ansatzes im Projektstil, gekuppelt mit ausgezeichneter Kommunikation mit und zwischen den Partner – ORKBn.

Allgemeines Vorbereitungsstadium

- Klare, messbare und erreichbare Projektzielsetzungen und Pläne für die Prüfungstätigkeit sind zu entwickeln, basierend auf einem eingehenden und gemeinsamen Verständnis der Bedürfnisse und Prioritäten der Empfängerinstitution;
- Alle Partner sind zu beteiligen
- Die durchzuführende Prüfungsart und der spezifische Zweck der Prüfung müssen klar definiert sein
- Es ist zu gewährleisten, dass das spezifische Thema oder Gebiet, das ausgewählt wurde, für den geplanten Ansatz geeignet ist (Pilotprüfung, Parallelprüfung, gemeinsame Prüfung)

- Man sollte versuchen, eine Prüfung auszuwählen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit gute Ergebnisse zeitigen wird. Damit wird eine gute Grundstimmung im Prüfungsteam und in der auditierten Institution geschaffen, was dem gesamten Projekt eine positive Dynamik verleiht.
- Ausreichende und geeignete Ressourcen sind einzuteilen und angemessene Ansätze zum Austausch von Kenntnissen und Qualifikationen mit Sorgfalt auszuwählen;
- Erfahrungen, Qualifikationen und Kenntnisse, die der Empfänger – ORKB durch die Prüfungstätigkeit geboten werden, sind früh zu identifizieren und zu überwachen.
- Die Zuständigkeit für die Durchführung von Projektplänen muss unmissverständlich zugewiesen werden und man sollte flexibel auf Fortschritt- und Ergebnisbewertungen sowie auf neue Bedürfnisse und Prioritäten reagieren;
- Eine wirksame Projektkommunikation ist zu fördern.

Zum Festlegen von Projektzielsetzungen und zur Formulierung von Projektplänen

Zur Vermeidung fehlgeleiteter Bemühungen und damit die Partner Erfolge nachweisen können, sind klare, messbare und durchführbare Projektzielsetzungen und Pläne erforderlich, basierend auf der gründlichen und beiderseitigen Kenntnis der Bedürfnisse und Prioritäten der Institution. Insbesondere sollten die Partner:

- Projektziele unter Zugrundelegung gründlicher Forschung formulieren und vereinbaren.
- Projektziele sollten sonstige von Seiten der Beitrittsinstitution geplante Veränderungen berücksichtigen, sowie Veränderungen im internen Kontrollrahmen der öffentlichen Verwaltung, einschließlich der Veränderungen, die durch andere fachliche Kooperationsprojekte verfolgt werden.
- Bei der Strukturierung von Projektzielsetzungen sollten Rechnungsprüfer und Partner die Einstellungen und sonstige Faktoren in Erwägung ziehen, die dem Streben nach den Projektzielsetzungen dienlich oder hinderlich sein können. Beispielsweise die Einstellungen gegenüber Veränderungen unter dem Prüfungspersonal, führenden Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung und Parlamentariern.

- gewährleisten, dass Projektpläne Vergleichsmaßstäbe („Benchmarks“) beinhalten, an denen sich Fortschritte und Errungenschaften messen lassen. Darunter sollten z.B. folgende Fragen zählen:
 - die Ressourcen, die dem Projekt von Seiten der Partner gewidmet wurden,
 - die Erfüllung wichtiger Leistungsumfänge (Ausbildung und Handbücher, zum Beispiel);
 - die Implementierung neuer Arbeitsmethoden (wie risikogestützte Prüfungen der Rechnungsführung);
 - sowie Ergebnisse (übernommene Prüfungsempfehlungen, zum Beispiel)
- Risiken identifizieren und bewerten, die dem Erreichen der Projektzielsetzungen im Wege stehen könnten. Darunter fallen Risiken im Bereich
 - Zeit – beispielsweise ist beim Festlegen von Arbeitsplänen die Angemessenheit von Eventualplanungen zu berücksichtigen
 - Qualität – beispielsweise kann eine mangelhafte Übersetzung zu Missverständnissen und fehlgeleiteten Bestrebungen führen
- sicher stellen, dass Projektpläne, einschließlich der zeitlichen Ablaufplanung für Tätigkeiten, Arbeitsspitzen innerhalb der Empfänger – ORKB und der Partnerinstitutionen einkalkulieren.

Zur Zuteilung angemessener Humanressourcen und Auswahl geeigneter Ansätze zur technischen Zusammenarbeit

Die Empfänger- und Partnerinstitutionen müssen für die Projekte das geeignete Personal einsetzen und geeignete Ansätze gegenüber dem Austausch von Wissen, Fähigkeiten und Erfahrung übernehmen. Insbesondere:

- sollten beide (alle) Partnerinstitutionen geeignete Verfahren zur Auswahl von Personen mit der erforderlichen Expertise haben, die zu dem Zeitpunkt verfügbar sind, wo sie für die Prüfungstätigkeit gebraucht werden, und sie sollten diesen die jeweils erforderliche Ausbildung und Unterweisung geben. Beispielsweise können die Experten der Mitgliedstaaten neben Fachqualifikationen, -Kenntnissen, und -Erfahrung auch mit Ausbildung,

interpersonellen Fähigkeiten, Kommunikations-, Sprach-, und Beratungsfertigkeiten ausgestattet sein müssen, um einen effektiven Beitrag leisten zu können.

- sollte gewährleistet sein, dass die Rechnungsprüfer und Fachleute die entsprechende Unterweisung erhalten. Diese kann etwa die Ziele der von ihnen auszuführenden Arbeit umfassen, wie diese mit anderen Leistungsumfängen des Projekts zusammenhängen, Informationen über die Organisation der Institution, sowie über die Organisations- und Landeskultur.
- sollte gewährleistet sein, dass die Institution des Beitrittslands geeignete Humanressourcen für die Projekte abstellt. Die Institutionen der Kandidatenländer sollten die Zuständigkeiten für die Auswahl, Unterweisung und Bewertung der Beiträge von Beitrittsländern unmissverständlich zuweisen.
- sollte sich die Führung der Beitrittsinstitution direkt in die Leistungsumfänge des Projekts einbringen.
- sollten die Partner geeignete Ansätze gegenüber der Übertragung von Wissen aufgrund ihrer Beurteilung von Kosten und Nutzen identifizieren, einschließlich der Präferenzen der Mitarbeiter Partner – ORKB. Zu den Ansätzen können gehören
 - Ausbildung,
 - Beratung,
 - Studienfahrten,
 - und Pilotprüfungen unter Aufsicht von Experten der Mitgliedstaaten.

Zur Durchführung von Projektplänen

Die Partnerinstitutionen sollten die Projektdurchführung sorgfältig verwalten, und sie sollten insbesondere:

- klare Zuständigkeiten für die Implementierung von Projektplänen zuweisen. Die Pläne sollten die jeweiligen Zuständigkeiten namentlich genannter Personen innerhalb der Partnerinstitutionen für bestimmte Projektaktivitäten darlegen. Dabei kann es sich beispielsweise um die Verantwortung für die Planung von Expertenbesuchen, für die

Bewertung von Expertenbesuchen und für die Weiterleitung von Fortschrittsberichten sowie für Problemlösung und die Handhabung spezifischer Projektrisiken handeln.

- Arrangements für die Überwachung und Bewertung von Fortschritten und Ergebnissen treffen.
- beachten, dass die Bewertung z.B. die Menge und Qualität der dem Projekt beigeordneten Ressourcen umfassen sollte, die Qualität und Wirksamkeit von Ausbildung und Beratung, Fortschritte im Vergleich zu Meilensteinen und die erzielten Ergebnisse.
- eine zeitige Bewertung veranlassen – das erleichtert gegebenenfalls erforderliche Abhilfemaßnahmen.
- rechtzeitige und umfassende Fortschrittsberichte erstellen.
- Berichte sollten etwa Fortschritte gemessen am Budget umfassen, seitens der Beitrittsinstitution eingesetzte Ressourcen, einschließlich Kofinanzierung, Prozesse (Bewertung von Einzelaktivitäten), Outputs (etwa Handbücher), und Ergebnisse (nachhaltige Verbesserung der Institutionskapazität).
- sicher stellen, dass die Fortschritte regelmäßig durch eine Gruppe überprüft werden, die führende Personen aus den Partnerinstitutionen umfasst, einschließlich führender Personen, die entscheidungsfähig sind.
- Fortschrittsberichte haben außerdem den Stand spezifischer Projektrisiken festzuhalten und die Maßnahmen, die zu deren Verwaltung ergriffen wurden.

Zur Projektkommunikation

Gute Kommunikation ist der Eckpfeiler der zweckmäßigen Verwaltung von Prüfungstätigkeiten, insbesondere wenn diese Bestandteil eines technischen Kooperationsprojekts sind. Während der Projektplanung sollten die Partner einen strategischen Ansatz gegenüber der Kommunikation verfolgen und erwägen:

- was mitzuteilen ist (umfasst erwartungsgemäß Projektziele, neue Arbeitsweisen und die Auswirkungen von Veränderungen auf Einzelpersonen)

- wer die Mitteilung erhalten muss (erwartungsgemäß u. A. die Führung und Mitarbeiter der Beitrittsinstitution sowie externe Interessensgruppen [die EG-Delegation, SIGMA, den ERH, das Parlament, geprüfte Stellen und die Öffentlichkeit])
- wie es weiterzuleiten ist (gute Verfahrensweisen deuten darauf hin, dass formelle und informelle Methoden zur Anwendung kommen sollten. Beispielsweise ein persönliches Schreiben vom Präsidenten zu Beginn des Projekts, Einführungsveranstaltungen, Informationsblätter, Treffen)
- Wie häufig es weiterzugeben ist.
- Die Partner sollten eine Kommunikation in beide Richtungen fördern – mit externen Interessierten, unter den Mitarbeitern ihrer Institutionen, und untereinander.
- Eine offene Kommunikation wird den Partnern bei der Anpassung an sich wandelnde Bedürfnisse und Prioritäten helfen.
- Die Führung der Institution im Beitrittsland sollte versuchen, mitzuteilen, dass man sich für das Projekt engagiert. Sie kann dies tun, indem sie das Projekt als einen Weg zur Verbesserung der Institution befürwortet, sich persönlich an Projektaktivitäten beteiligt, ihre Mitarbeiter zur Beteiligung an dem Projekt ermutigt, ihnen die dazu erforderliche Zeit gibt und ihnen in irgend einer Form dankt.

Zur Erfüllung der Anforderungen von Gebern

- Geber sind an allen Stadien der Prüfungstätigkeit zu beteiligen und über Fortschritte, Erfolge und Herausforderungen auf dem Laufenden zu halten.
- Man sollte sich der vertraglichen Voraussetzungen, des Bedarfs hinsichtlich Berichtswesen und Kommunikation und der Finanzaufgaben der Geldgeber vollkommen bewusst sein.
- Bereitschaft zeigen, die Unterstützung des Geldgebers bei der Berichterstattung über die Projektergebnisse anzuerkennen.
- Akkurate Rückmeldungen über die Fortschritte und Ergebnisse der Tätigkeit geben, einschließlich überwundener Probleme.

Fallstudien für Prüfungstätigkeiten in Pilotprüfungen, Parallelprüfungen bzw. gemeinsamen Prüfungen

1) Wirtschaftlichkeitsprüfung

Diese Pilotprüfung wurde unter dem Patronat des Partnerschaftsprojekts durchgeführt. Sie beinhaltete eine Untersuchung, inwieweit die Organisationen über die im Katasteramt verzeichneten Liegenschaften Bescheid wussten. Trotz der unterschiedlichen Rechtsanordnungen, nach denen die Empfänger - ORKB arbeitet, erwies es sich als durchaus möglich, die Methodik und die guten Verfahren der Partner - ORKB in diese Prüfung zu übernehmen.

Insbesondere demonstrierte die Prüfung die Bedeutung

- einer umsichtigen Prüfungsanordnung und einer gründlichen Kenntnis der Thematik.
- der Anwendung von Methoden mit Brainstorming und Problemanalyse zur Feststellung der Hauptuntersuchungsfragen sowie der Frage, wie sich Wirtschaftlichkeit in diesem spezifischen Thema darstellt. Prüfungen sind herkömmlicherweise sehr weitgreifend und versuchen, die Erfüllung von Gesetzaufgaben in der gesamten Organisation zu überprüfen, anstelle der wichtigsten Aspekte ihrer Leistung beim Erbringen von Dienstleistungen. Dies führte tendenziell zu Berichten, in denen sich eine Liste von Kritikpunkten fand und die nicht durch praktische Empfehlungen mit dem Ziel der Leistungsverbesserung Wert schöpften.
- der Zusammenarbeit im Team und nicht als Gruppe aus Einzelpersonen. An den Prüfungen der ORKBn sind gewöhnlich große Gruppen von Personen beteiligt, die anstelle eines echten Teamansatzes jeweils an spezifischen Aspekten der Prüfung arbeiten.
- der Anwendung von Prüfungsmethodiken wie Fokusgruppen zum Erfassen geeigneter Nachweise zur Festigung der Feststellungen. Dabei werden Personen aus verschiedenen Teilen der Prüfungsstelle mit Klienten und Kunden zur Besprechung von Problemen im Bereich der Leistung und zum Versuch der Lösungsfindung zusammengebracht.
- einer regelmäßigen Kommunikation mit dem Klienten und des Mottos „keine Überraschungen“.
- eines Hinausdenkens über die Auflagen und der Frage, ob die Auflagen überhaupt im Hinblick auf den optimalen Mitteleinsatz vernünftig sind.
- eines flexiblen Ansatzes, einschließlich des Bedarfs nach regelmäßig wiederholter

Untersuchung des detaillierten Prüfungsplans.

- der Durchführung einer umfassenden Nachbearbeitung durch die ORKB zur Art der Prüfungsausführung und dazu, welche gewonnenen Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen in ein neues Handbuch für die Rechnungsprüfung übertragen wurden.

2) Prüfung der Wirtschafts- und Haushaltsführung sowie der Kontrollsysteme

Das gemeinsame Prüfungsprojekt umfasste „Wirtschaftlichkeitsprüfung der internen Kontroll- und Prüfungssysteme der Projektleitung im Ministerium für Verkehr und Kommunikation und die Wirtschaftlichkeitsprüfung der internen Kontroll- und Prüfungssysteme der Projektleitung im Umweltministerium“.

Zur Verbesserung der Qualität der nächsten Prüfungen sind folgende Fragen zu erwägen:

- Aufgaben und Zuständigkeiten sollten klar sein, nicht nur für Teammitglieder, sondern auch für die Mitarbeiter, die für Qualitätssicherung zuständig sind.
- Der Plan sollte Meilensteine enthalten, und Entscheidungszeitpunkte, und es sollte ausreichend Zeit vorgesehen sein, damit sie ihren Pflichten gründlicher nachgehen können. Alle Beteiligten sollten wissen, was sie im Rahmen des Zeitplans zu tun haben.
- Das Prüfungsprogramm sollte in spezifische wöchentliche oder vierzehntägige Pläne aufgeteilt werden.
- In der Planungsphase der Prüfungen sollte eine klare Vorstellung von der Hauptbotschaft herrschen.
- Während der Feldarbeit sollte ein Rahmenbericht vorbereitet werden, der dann zeitgleich mit dem Abschluss der Feldarbeit zu verfassen ist.
- Die Kommunikation mit der geprüften Stelle sollte verbessert werden, insbesondere sollte eine informelle Kommunikationsform entwickelt werden.
- Es sollte unter jedem Prüfungsleiter nur jeweils ein gemeinsames oder Pilot-Projekt laufen.
- Der Plan sollte mehr Zeit für die Übersetzung und für die Bemerkungen der Experten einräumen. Ein ausführlicherer Plan sollte erstellt werden, mit Meilensteinen, die besagen, wann Dokumente den Experten gesandt werden müssen und wieder eingehen müssen. Außerdem sollte der Plan mehr Zeit vorsehen, weil eine neue Methodik umgesetzt wird.
- Der Konsultationsprozess mit den Experten ist zu verbessern, z.B. durch kürzere aber häufigere Besuche sowie Kommunikation per E-Mail.
- Die Kommunikation mit den Experten ließe sich außerdem verbessern durch: kurze wöchentliche Fortschrittsberichte, Erstellung von mehr Dokumenten direkt in der englischen Sprache zur Vermeidung von Übersetzungsfehlern. Auch die Begriffe und Definitionen sollten zu Beginn der Prüfung vereinbart werden.
- Es sollte eine klare Verbindung zwischen dem Prüfungsvorschlag und dem Bericht der Feststellungen geben und dann auch dem Schlussbericht. Es ist immer zu bedenken, an wen sich der Bericht wendet: Beamte, Minister, das Parlament. Je nach Lage kann der Adressat der Kernbotschaft unterschiedlich ausfallen (Minister, Parlament oder beide) und die Botschaft sollte in der angemessenen Form verfasst sein.
- Man sollte die prompte Herausgabe des Berichts gewährleisten, sodass er nicht erst

herausgegeben wird, nachdem die auditierte Organisation wichtige Veränderungen realisiert hat.

- Wenn die Berichte die Haushalts- und Wirtschaftsführung betreffen, sollten die Feststellungen und Botschaften klarer auf Geld bezogen sein.

3) Testatprüfung

Gemeinsame oder Pilotprüfungen wurden in allen Hauptprüfungsbereichen gemeinsam mit SIGMA durchgeführt, nämlich Staatsministerien (zwei); Krankenhäuser (zunächst 2) und Kommunalbehörden (alle, die im jährlichen Prüfungsplan spezifiziert waren). Der Umfang dieser Prüfungen beinhaltete das Testat der Jahresabschlüsse der ausgewählten Stellen gemäß internationalen Normen der Rechnungsprüfung und unter Anwendung des Handbuchs zur Rechnungsführung der ORKB.

Im Rahmen der Prüfung gewonnene Erfahrungen:

- Prüfungsteams müssen immer gewährleisten, dass die auditierte Stelle in vollem Umfang über die Notwendigkeit des revidierten Ansatzes gegenüber den Prüfungsprozessen informiert und davon überzeugt ist.
- Prüfungsteams müssen regelmäßig mit anderen Prüfungsteams zur Diskussion von Problemen, die mit der Methodik auftraten und, hoffentlich, der entsprechenden Lösung zusammen treffen. Regelmäßige Workshops/Seminare sind ein ausgesprochen nützlicher Mechanismus.
- Ein zentrales Team für die Prüfungsmethodik muss über Prüfungsfeststellungen auf dem Laufenden gehalten werden, damit sichergestellt ist, dass Revisionen der Methodik zentral erwogen und übernommen werden können.
- Die Mitglieder des Prüfungsteams müssen über gute Präsentationsfähigkeiten verfügen, damit gewährleistet ist, dass die Erkenntnisse effektiv an andere Prüfer weitergegeben werden können.
- Der Einsatz eines externen Spezialisten mit weitreichender praktischer Erfahrung mit internationalen Prüfungsmethodiken bildet die Grundlage eines unabhängigen Verfahrens zur ‚Gütesicherung‘ im Verlauf der gemeinsamen oder Pilotprüfungen. Mit wachsender Erfahrung kann die Gütesicherung von Prüfungsteams durch die gegenseitige Beurteilung der gegenseitigen Prüfungsakten gestützt werden.
- Prüfungsteams müssen in ihrem Ansatz zur Erfüllung von Prüfungsprogrammen zur Flexibilität bereit sein, da die ersten Prüfungsverfahren möglicherweise nicht die sind, die in der Praxis der geprüften Stelle die effektivsten sind.
- Beträchtliche Zeit ist erforderlich, um die Bedeutung internationaler Prüfungsterminologie im betroffenen Land zu klären.
- Die Auswahl audierter Organe muss wichtige Bereiche zur Prüfung beinhalten, um zu zeigen, dass es der ORKB mit der Implementierung der revidierten Methodik ernst ist, jedoch auch nicht zu komplexe Bereiche, sodass die erforderlichen Prüfungsverfahren nicht unnötig verkompliziert werden.
- Es ist wichtig, dass die Hauptinteressenten, z.B. Parlamentarier, über die geplanten Änderungen an der Prüfungsmethodik auf dem Laufenden gehalten werden, sodass ihren

Erwartungen entsprochen wird.

- Die Prüfungsaussagen wurden von der ORKB bewilligt und veröffentlicht.
- Die Leitung der geprüften Stellen wurde brieflich über Schwächen in ihren internen Kontrollsystemen informiert.
- Über eine Reihe von Seminaren wurden die Feststellungen der Prüfungsteams innerhalb der ORKB weiter gegeben.
- Änderungen der Prüfungsmethodik wurden vom Team für Prüfungsmethodik ORKB erwogen und implementiert.
- Die Prüfungen wiesen auf, dass internationale Rechnungsprüfungsnormen mit einigem Erfolg auf die Finanzberichte öffentlich finanzierter Stellen in Ländern anwendbar waren, deren Volkswirtschaften im Übergang begriffen sind.

4) Prüfung der Ausführung des Haushaltsplans

Die Budgetprüfung und separate Prüfungen einzelner Ministerien sowie eine Prüfung der konsolidierten Haushaltserklärung fielen in dieser Prüfungstätigkeit mit einem Partnerschaftsteilnehmer alle unter den Oberbegriff der Pilotprüfung. Ziel war die Entwicklung von Methodik und Qualifikationen durch formelle Ausbildung (Seminare) und Ausbildung am Arbeitsplatz (Pilot- u. gemeinsame Prüfungen). Die erarbeitete Methodik würde dann die Grundlage für ein Handbuch oder für detaillierte Anweisungen bilden, die sich zur Aufnahme sonstiger Prüfungstypen anpassen und weiterentwickeln ließen.

Die Haupteckensteine im Bezug auf die Durchführung von Pilot- und gemeinsamen Prüfungen sind wie folgt:

- Die Bedeutung einer unmissverständlichen Bestimmung der Rollen in der Prüfungsleitung. Ist ein leitender Mitarbeiter organisatorisch verantwortlich für die Prüfungen und ein externer Berater verantwortlich für die Beratung hinsichtlich Ausbildung und Methodik, sollten die Zuständigkeiten klar abgegrenzt werden. Dies hilft im Entscheidungsfindungsprozess und vermeidet Konfusion unter den Prüfern, an wen sie sich um Rat wenden sollten.
- Die zwei Ziele der Entwicklung von Ausbildung/Methodik und der rechtzeitigen und budgetgerechten Abgabe von Prüfungsergebnissen gehen nicht notwendigerweise Hand in Hand und können in einigen Fällen im Widerspruch zueinander stehen. Es ist wichtig, in jedem Stadium Einigkeit darüber zu haben, welches das wichtigere Ziel ist.
- Die Bedeutung der Ergänzung der Ausbildung durch schriftliche Anweisungen für den Prüfer. Es ist nicht ausreichend, sich auf eine Schulungsveranstaltung (Seminar etc.) als einzigen Weg zur Übertragung von Wissen zu verlassen (selbst mit Schulungsmaterialien, Praxisbeispielen etc.). Es ist wichtig, dass die Ausbildung durch detaillierte schriftliche Anleitungen ergänzt ist. Dies ist von besonderer Bedeutung, wenn ein neues Konzept oder eine neue Methode eingeführt wird.
- Die Notwendigkeit des Einbauens einiger „Kontrollpunkte“ in die Prüfungsprozesse, wo Fortschritte in der Anwendung der neuen oder revidierten Methodiken abgewogen

werden können. Diese Kontrollpunkte sollten wie je nach den Gegebenheiten festgelegt werden, damit sichergestellt ist, dass Missverständnisse oder Fehlanwendungen zeitig entdeckt werden können und Abhilfe geschaffen werden kann. Die Hauptstadien liegen tendenziell am Ende der Planungsphase, während der Feldarbeit und in der Phase des Berichtsentwurfs.

- Das Niveau der Prüfungsfähigkeiten hat sich gesteigert. Die an den Prüfungen beteiligten Rechnungsprüfer haben breitere Prüfungskennnisse und auf einigen Sondergebieten neue Fertigkeiten.
- Der Umfang der Prüfung hat sich gesteigert. Der Umfang der Budgetprüfung umfasst jetzt eine detailliertere Revision der Systeme und Verfahren als vorher.
- Pilot-/gemeinsame Prüfungen sind ein sehr gutes Instrument zur Ausbildung und Entwicklung. Die Prüfungsausbildung und Weiterbildung ist jedoch ein iterativer Prozess. Man kann nicht erwarten, dass diese Prüfungen alleine gewährleisten werden, dass Methodiken entwickelt und die Mitarbeiter effektiv ausgebildet werden. Sie sollten als Bestandteil eines weiteren, langfristigeren (in Phasen ablaufenden) Prozesses der Prüfungsentwicklung erachtet werden. Aber die Prüfungen führten zu einem Wissenstransfer – die erarbeiteten Prüfungsmaterialien werden beispielsweise im Handbuch zur Rechnungsführung zur Anwendung kommen.

5) Prüfung eines Projekts der EU-Fonds

Das Thema der Pilotprüfung war das PHARE-Projekt im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Technik. Das Ziel der Prüfung war die Feststellung der Rechtmäßigkeit, Opportunität und Zuverlässigkeit der Anwendung der zugeteilten EU-Mittel. Damit beurteilte die ORKB die Einhaltung von EG-Verordnungen (einschließlich des Gesetzes über die Beschaffung).

Haupterfahrungen und Erkenntnisse:

- Das Prüfungsprogramm detailliert ausarbeiten (Ziele, Umfang und Risikoanalyse, einschließlich des Kontroll-Umfelds);
- Prüfungsziele klar auswählen und definieren, entweder Ordnungsmäßigkeitsprüfung oder Wirtschaftlichkeitsprüfung. Das Ziel der Prüfung mag nicht als Wirtschaftlichkeitsprüfung erachtet werden, obgleich es so genannt wurde. Eine Wirtschaftsprüfung kann nur wirksam sein wenn die auditierte Stelle dazu in der Lage ist ihre Leistung selbst zu bemessen;
- Es ist zu gewährleisten, dass die Prüfungsplanung ausreichend detailliert ist und das Prüfungsteam bei der wirtschaftlichen Zuteilung seiner Kapazitäten unterstützt. Eine Beteiligung der Mitglieder des Prüfungsteams wird die Akzeptanz der Planung fördern;
- Man muss sich geänderter oder in der Veränderung befindlicher Regierungsprioritäten bewusst sein;
- Beachtung ist kritischen Momenten im Beschaffungsverfahren zu schenken (z.B. engere Auswahlliste und Setzen von Standards, Zusammensetzung des Auswertungsausschusses);

- Es ist Sorge zu tragen, dass alle Mitglieder des Prüfungsteams Zugriff auf jegliche relevanten Prüfungsinformationen haben;
- Ein Résumé der Gesetzgebung verwenden, sodass alle Mitglieder des Prüfungsteams die relevantesten Artikel studieren können;
- Soweit als möglich von verfügbarer Expertise Gebrauch machen. Das überprüfte Prüfungsteam bat den PHARE-Experten nicht, sich im Rahmen der Prüfung zu engagieren;
- Einen erfahrenen Rechnungsprüfer der ORKB einsetzen, an dem das Prüfungsteam die Reaktion auf seine Tätigkeit ermessen kann;
- Erneut das Verfahren überdenken, mit dem der Präsident der ORKB die Prüfung genehmigt. Das derzeitige Verfahren macht es einem Prüfungsteam unmöglich in der Planungsphase relevante Informationen in den Geschäftsräumen der auditierten Stelle einzuholen;
- Der Bericht sollte alle kritischen Schlussfolgerungen enthalten. Insgesamt waren Feststellungen und Schlussfolgerungen positiv, aber in einigen Aspekten übermäßig positiv (z.B. eine Verzögerung in der Programmdurchführung aufgrund ungenügender Dienste von Seiten der beauftragten Beratungsfirma fand keine Erwähnung);
- Ein Verwaltungsrésümé erstellen und versuchen ausgedehnte Beschreibungen in einem Bericht zu unterlassen. Die Aufnahme von lediglich für die ORKB relevanten Informationen ist zu vermeiden (z.B. Zusammensetzung des Prüfungsteams);
- Stärkung der Rechenschaftspflicht des Prüfungsteams gegenüber dem Präsidenten und dem Vorstand der Mitglieder der ORKB (z.B. indem man anderen gestattet eine Revision auszuführen oder indem man einen Vortrag hält); sowie
- Das Hauptergebnis war ein veröffentlichter Bericht an den zuständigen Minister. Der Bericht war außerdem an alle Prüfer in der ORKB verteilt worden. Auch Seminare über die Prüfung wurden in den Regionalstellen der ORKB abgehalten.

6) Gemeinsame/Parallelprüfung von EU-Mitteln

Der ERH leitete eine multilaterale Überprüfung der Umweltausgaben im Zusammenhang mit dem Programm PHARE, unter Beteiligung aller ORKBn aus Kandidatenländern. In der vorgängigen Studie wurden drei Alternativen für eine weitere Kooperation vorgeschlagen:

- a) Die ORKB begleitet den ERH einfach während seiner Aufträge vor Ort um ein besseres Verständnis der Art und Weise zu gewinnen, wie der ERH Prüfungen durchführt. Gewöhnlich würden für Projektbesuche innerhalb der Empfängerländer zwei Teams gebildet, jeweils aus einem Prüfer vom ERH und einem Prüfer von der ORKB bestehend.
- b) Die ORKB führt unter Berücksichtigung des Ansatzes des ERH ihre eigene Prüfung der staatlichen Beihilfe und der Beihilfe durch PHARE an den Umweltsektor durch. Die ORKB schließt sich dem ERH für seine Prüfung vor Ort an, unter Einsatz des in a) weiter oben beschriebenen Teamansatzes (**Parallelprüfung**)
- c) Der ERH leitet die Prüfung unter seinem Memorandum für die Prüfungsplanung (Audit planning Memorandum =APM), wobei dem Leiter des Prüfungsteams des ERH Prüfer von den ORKBn beigestellt werden. (**Gemeinsame Prüfung**).

Je nach verfügbaren Ressourcen nahmen ORKBn an der Prüfung als gemeinsame oder als Parallelprüfung teil. Zusätzlich organisierte der ERH ein Seminar in Brüssel, wo die meisten Teilnehmer zur Diskussion der Vorstudie, des Prüfungsplans (APM), der Zusammenstellung der Projekte sowie des weiteren gemeinsamen Ansatzes zusammentrafen. Jede Prüfung beinhaltete Eingangs- und Abschlusstreffen mit den ORKBn. Während der Berichtsphase dieser Prüfung fand ein zweites Seminar mit allen Teilnehmer - ORKBn sowie den ORKBn von Malta und Zypern statt, bei dem die Ergebnisse dieser Zusammenarbeit besprochen wurden.

Haupterfahrungen und Erkenntnisse:

- Eine detaillierte Diskussion und Vereinbarung der Prüfungsziele und Prüfungsprogramme mit allen ORKBn sollte vor der Prüfung stattfinden und im Idealfall bereits bevor die Arbeitsprogramme eingerichtet sind.
- Der Austausch von Erfahrungen und Kenntnissen, insbesondere von unterschiedlichen staatlichen und EU-Gesetzen, Strategien und Implementierungsstrukturen war ausgesprochen zuträglich:
- Trotz unterschiedlicher Methodiken und Rechtsauflagen ist es möglich sich auf einen gemeinsamen Prüfungsansatz zu einigen und die Projekte nach dem gleichen Modus zu prüfen.
- Die Veranstaltung eines zentralen Seminars zur Diskussion der Implementierung der Prüfung wurde als sehr nützlich empfunden, insbesondere für die Kooperation vor Ort.
- Prüfungsteams sollten Prüfer/Experten der „Arbeitsebene“ beinhalten
- Die Teilnahme von Prüfern aus der staatlichen ORKB und dem ERH war aus verschiedenen Gründen sehr positiv. Aus praktischer Sicht wegen der Sprachkenntnisse der Prüfer, die gleichzeitig auch Kenntnis der Prüfungsthematik haben. Aus der Prüfungssicht, weil Systemkenntnisse der Verfahren in der EU und in den Staaten so verbunden werden konnten, dass es allen Parteien möglich war diese Systeme besser zu verstehen und zu prüfen.
- Ergebnisse der Prüfungsbesuche sollten direkt nach den Aufträgen diskutiert werden. Ein Abschlussseminar zur Besprechung der Gesamtbeobachtungen mit allen aktiven Prüfern war sehr nützlich.
- Personalkontinuität ist höchst wünschenswert (obgleich nicht immer möglich). Prüfer, die zum Vorbereitungsseminar entsandt wurden, sollten auch die Prüfung durchführen und zum Berichtsseminar beitragen. Ideal wäre ein Arbeiten in den gleichen Teams von Anfang bis zum Ende.