




HANDBUCH


ZUR SICHERUNG DER QUALITÄT

IN DER KIRCHLICHEN RECHNUNGSPRÜFUNG


- KIRPAG-QUALITÄTSHANDBUCH -

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
	Inhaltsverzeichnis	


PRÄAMBEL	5
Teil A Qualitätsmanagement in der kirchlichen Rechnungsprüfung	7
1. Ziele der Rechnungsprüfung	7
2. Qualitätsmanagement	9
2.1 Vorbemerkungen	9
2.2 Der Begriff der Qualität	10
2.3 Der Begriff des Qualitätsmanagements	10
2.4 Ziele des Qualitätsmanagements	11
2.5 Ablauf des Qualitätsmanagements (Regelkreis)	12
2.6 Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems in der Rechnungsprüfung	13
2.7 Dokumentation des Qualitätsmanagementsystems	17
2.8 Self-Audit und Peer-Review	18
2.9 Empfehlungen für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement	19
3. Rahmenbedingungen / organisatorische und personelle Anforderungen	21
3.1 Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung	21
3.2 Organisation / Ressourcen	22
3.3 Das Berufsbild der Prüfenden	24
3.4 Leitung der Rechnungsprüfung	29
4. Prüfung	33
4.1 Grundsätzliches	33
4.2 Ziele der Prüfung	33
4.3 Zeitpunkt der Prüfung	33
4.4 Prüfungsbegleitende Beratung	34
4.5 Planung der einzelnen Prüfung	34
4.6 Prüfungsdurchführung	39
4.7 Prüfungsbericht	41
4.8 Berichtskritik	42
4.9 Schlussgespräch und Berichtsausfertigung	43
4.10 Prüfungsnachschau	43
4.11 Follow up	44
5. Beratung	45
5.1 Ziel der Beratung / Beratung vs. Prüfung (Abgrenzung)	45
5.2 Grenzen der Beratung / unzulässige Beratungsleistungen	45
5.3 Beratungsleistungen	46

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
	Inhaltsverzeichnis	

5.4	Einbettung der Beratung in die Organisationsstruktur	47
5.5	Dokumentation	47
Teil B	Empfehlungen für ein Organisationshandbuch	49
1.	Definition / Zweck des Organisationshandbuches	49
1.1	Einzelteile des Organisationshandbuches	49
1.2	Interne Organisation (IO)	49
1.3	Richtlinien kirchlicher Prüfung (R-KP)	50
1.4	Arbeitshilfen für die kirchliche Prüfung (A-KP)	50
1.5	Wissenspool (WP)	50
2.	Muster-Organisationshandbuch	52
2.1	Gliederung	52
2.2	Dokumentvorlagen	53
2.3	Gliederung der Dokumente	53
Teil C	Richtlinien und Arbeitshilfen	56
	Stichwortverzeichnis	57

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch Änderungshistorie	
-----------	--	---

Version	Inhalt / Beschreibung	Bearbeitung	Datum	Status
1.0	Schlussredaktion, Freigabe	AG Qualität	30.11.2010	Freigegeben
1.1	Überarbeitung und Aktualisierung	AG Qualität	01.01.2015	Freigegeben
2.0	Beratung, Verabschiedung, Freigabe	Fachtagung	11.03.2015	Freigegeben
2.7	Überarbeitung und Aktualisierung	AG Qualität	09.12.2020	Freigegeben
3.0	Beratung, Verabschiedung, Freigabe	Fachtagung	03.03.2021	Freigegeben

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch Präambel	
-----------	---	---

Präambel

Die „Arbeitsgemeinschaft der Leitungen der kirchlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen in der EKD“ (im Folgenden ´kirpag´¹ genannt) ist die Plattform für die institutionalisierte Zusammenarbeit der obersten Einrichtungen der Finanzkontrolle (Rechnungsprüfungseinrichtungen) in der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD). Nach ihrer Ordnung für die Zusammenarbeit in der Arbeitsgemeinschaft Ziffer I.2. sind die Ziele der kirpag die

- Sicherung einer unabhängigen kirchlichen Rechnungskontrolle,
- Qualitätssicherung der kirchlichen Rechnungsprüfung,
- Mitwirkung bei der Weiterentwicklung der kirchlichen Rechnungslegung,
- Sicherung von Erfahrungsaustausch, Fortbildung und Vernetzung.


Zur Verwirklichung dieser Ziele hat sie sich u.a. zur Aufgabe gemacht, gemeinsame Qualitätsstandards für die Prüfung der kirchlichen Rechnungslegung zu entwickeln, zu veröffentlichen, zu pflegen und zu sichern.

Dieses Handbuch soll einen Leitfaden für die Prüfungseinrichtungen und die Mitarbeitenden darstellen. Es soll als Anleitung für eigenständige, weitergehende Überlegungen zum Qualitätsmanagement innerhalb der jeweiligen Institutionen dienen.

In diesem Handbuch werden Überlegungen für eine gute Berufspraxis angestellt. Ausgehend von grundsätzlichen Überlegungen (**Teil A - Qualitätsmanagement der kirchlichen Rechnungsprüfung**) werden der Aufbau und der Umgang mit einem Organisationshandbuch (**Teil B - Muster-Organisationshandbuch**) vorgestellt. Zur Vereinheitlichung der operativen Rechnungsprüfung werden zudem die innerhalb der kirpag entwickelten Standards und Handwerkszeuge (**Teil C - Richtlinien und Arbeitshilfen**, u. a. Checklisten) bereitgestellt.


Besonderheiten, unterschiedliche Entwicklungsstufen und voneinander abweichende Rahmenbedingungen der einzelnen Prüfungseinrichtungen werden anerkannt. Es ist jedoch das erklärte Ziel der in der kirpag verbundenen Rechnungsprüfungseinrichtungen, sich bei allen Aktivitäten innerhalb ihrer Organisation an diesen Grundsätzen auszurichten und für die kirchliche Rechnungsprüfung ein einheitliches (Qualitäts-)Niveau zu erreichen.

¹ Homepage: www.kirpag.de

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch Präambel	
-----------	---	---

Das vorliegende Handbuch ist ein Ergebnis der Arbeitsgruppe Qualität der kirpag. Seine Ursprungsfassung wurde am 30. November 2010 verabschiedet und liegt nun in der überarbeiteten Fassung vom 09. Dezember 2020 vor.

Die Arbeitsgruppe Qualität der kirpag ist dankbar für Hinweise und Anregungen zur Verbesserung (E-Mail-Adresse: kirpag-webmaster@elkb.de).

Abschnitt A. 1	kirpag - Qualitätshandbuch Ziele der Rechnungsprüfung	
-----------------------	---	---

Teil A Qualitätsmanagement in der kirchlichen Rechnungsprüfung

1. Ziele der Rechnungsprüfung


Die kirchliche Rechnungsprüfung bezieht sich gemäß ihrem kirchengesetzlichen Auftrag auf kirchliche Körperschaften, kirchliche Verbände, Einrichtungen, Werke, Stiftungen und Sondervermögen sowie (teil-)kirchliche Wirtschaftsbetriebe. Im Rahmen der Prüfung des gesamten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens auf sachliche, rechnerische und förmliche Richtigkeit umfasst sie auch die Prüfung der Vermögens- und Schuldenverwaltung. Daneben werden im Rahmen von Ordnungsprüfungen die Organisation, das Risikomanagement, die Zweckmäßigkeit, die Wirtschaftlichkeit sowie die Sparsamkeit des Handelns dieser Stellen überprüft.

Die in diesem Zusammenhang gewonnenen Erkenntnisse bringt die kirchliche Rechnungsprüfung (soweit es rechtlich gefordert oder zulässig ist) beratend ein, gibt Anregungen zur Förderung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und unterbreitet Verbesserungsvorschläge zum Haushalts-, Kassen-, und Rechnungswesen sowie zur Organisation. Sie arbeitet auch an der Weiterentwicklung interner Kontrollsysteme (IKS) mit.

Ziele kirchlicher Rechnungsprüfung sind:


- die Unterstützung (kirchen-)leitender Organe und Personen bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichts-, Steuerungs- und Finanzverantwortung; dies umfasst auch Empfehlungen zu Entlassungsentscheidungen (z. B. für Synoden),
- die Beurteilung von Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Organisation sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung; insbesondere durch Erhebung des Ist-Zustands des kirchlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens und einen Abgleich mit den Soll-Vorgaben,
- die Analyse und Dokumentation der Ursachen und Folgen von Abweichungen bzw. Fehlentwicklungen; einschließlich einer Benennung von Risiken bzw. Chancen des kirchlichen Verwaltungshandelns,
- einen Beitrag zur Sicherstellung einer hohen Qualität des kirchlichen Verwaltungshandelns leisten; dies geschieht durch Vorschläge und Anregungen (Innovations- und Initiativfunktion) sowie durch Impulse für Weiterentwicklungen²,

² vgl. Gutachten: „Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung“ - Stellenplangutachten zur Bewertung der Beamtenstellen in der kommunalen Rechnungsprüfung von Prof. Martin Richter (Potsdam, 30. Juni 2013), veröffentlicht auf der Internetseite des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR, www.idrd.de)

<p>Abschnitt</p> <p>A. 1</p>	<p>kirpag - Qualitätshandbuch</p> <p>Ziele der Rechnungsprüfung</p>	
------------------------------	--	---

- als Teil des Qualitätsmanagements im kirchlichen Gesamtgefüge wirksam zu sein
- Mehrwerte für die geprüften Stellen zu schaffen und
- dazu beizutragen, das Vertrauen der Kirchenmitglieder und der gesellschaftlichen Öffentlichkeit in die bestimmungsgemäße Verwendung kirchlicher Mittel zu rechtfertigen.

Die Erreichung dieser Ziele bedingt eine prozessunabhängige und nicht durch Weisungen beeinflusste Prüfung sowie eine fachbezogene Beratung der geprüften Stellen. Dabei ist auch die Rechnungsprüfung an den Grundsatz wirtschaftlichen Handelns gebunden. Dies geschieht durch risikoorientierte Vorgehensweisen und durch ein eigenes (internes) Qualitätsmanagement zur Gewährleistung einer kontinuierlichen Verbesserung.

Abschnitt A. 2	kirpag - Qualitätshandbuch Qualitätsmanagement	
-----------------------	--	---

2. Qualitätsmanagement

2.1 Vorbemerkungen

Um die Ziele der Rechnungsprüfung zu erreichen, bedarf es eines Qualitätsmanagements.


Eine steigende Anzahl und eine zunehmende Komplexität der Aufgaben und der gleichzeitige finanzielle Druck haben in der Vergangenheit zu einseitig kostenorientierten Reformbemühungen in kirchlichen Verwaltungen geführt. Dies birgt die Gefahr eines Rückganges der Leistungsfähigkeit und eines Trends zur Qualitätsminderung. Neben einer Revision der Finanzen sollte aber auch die kontinuierliche Analyse und Verbesserung der Qualität und der Effizienz des kirchlichen Verwaltungshandelns in den Blick genommen werden. Dies gilt nicht zuletzt auch für die Rechnungsprüfung.

Qualitätsmanagement als integrierende Managementmethode für verschiedene Modernisierungs- und Managementansätze verbindet den Qualitäts- mit dem Effizienzgedanken und unterstützt so die ausgeglichene, ganzheitliche Herangehensweise an eine Problem- und Aufgabenbewältigung.

Moderne Qualitätsmanagementansätze beruhen auf der Philosophie des Total Quality Management (TQM), der gleichzeitigen Betrachtung von Menschen, Prozessen und Ergebnissen. Der Qualitätsbegriff bezieht sich dabei nicht nur auf Produkte und Dienstleistungen wie z. B. einzelne Verwaltungsentscheidungen und Beratungsleistungen. Er umfasst gleichermaßen alle planenden, durchführenden und überwachenden Prozesse der Leistungserstellung sowie die Rahmenbedingungen.

Verbreitete Qualitätsmanagementansätze sind u. a. die Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff., das EFQM-Modell der European Foundation for Quality Management und das Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungssystem für öffentliche Verwaltungen (CAF - Common Assessment Framework). In all diesen Ansätzen ist die Grundphilosophie des TQM, d. h. der ganzheitliche Ansatz zur methodischen und durchdachten Planung, Durchführung und Bewertung der Qualitätsziele erkennbar. Zentrale Kriterien der Qualitätsbewertung sind in allen drei Ansätzen die Kunden-, Prozess-, Mitarbeitenden- und Ergebnisorientierung. Unterschiede bestehen - abhängig von der vorrangigen Zielsetzung des jeweiligen Modells - vor allem in der Bandbreite, im Detaillierungsgrad und in der Gewichtung der zugrunde gelegten Bewertungskriterien.

Unabhängig davon, welcher konkrete Lösungsansatz gewählt wird, ist entscheidend, dass überhaupt ein Qualitätsmanagement betrieben wird.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 2	Qualitätsmanagement	

Erfahrungen belegen, dass bereits die Beschäftigung mit dieser Thematik positive Wirkungen im Sinne einer Sensibilisierung für Qualitätsanforderungen und -probleme sowie Ansatzpunkte für nachhaltige Verbesserungen mit sich bringt.

2.2 Der Begriff der Qualität

Für den Begriff der 'Qualität' werden eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen verwendet. Die weit verbreitete grundlegende europäische Norm DIN EN ISO 9000:2015-11 beschreibt Qualität abstrakt als „**Grad, in dem ein Satz inhärenter (innewohnender) Merkmale eines Objekts Anforderungen erfüllt**“ (vgl. o. g. Norm, Ziffer 3.6.2).

Eine frühere Umschreibung der Deutschen Gesellschaft für Qualität (DGQ) lautet etwas plastischer: „**Qualität ist die Gesamtheit von Eigenschaften und Maßnahmen eines Produkts oder einer Tätigkeit, die sich auf deren Eignung zur Erfüllung gegebener Erfordernisse beziehen**“³.

Qualität beschränkt sich nicht nur auf die Leistung als solche, sondern bezieht sich auch auf alle der eigentlichen Erbringung der Leistung vor- und nachgelagerten Phasen. Gegenstand der Bewertung der Qualität von Dienst- bzw. Verwaltungsleistungen durch ihre Empfänger ist also nicht nur die Qualität des Ergebnisses (z. B. Beschaffenheit eines Prüfberichtes), sondern auch die Qualität der Prozesse (z. B. Bearbeitungs- und Wartezeiten) und die sogenannte Potenzial- und Strukturqualität, die u. a. an dem Auftreten und dem Fachwissen der Mitarbeitenden beurteilt wird.


2.3 Der Begriff des Qualitätsmanagements

Qualitätsmanagement dient als Oberbegriff für eine Vielzahl von Managementaufgaben und Aktivitäten zur Sicherstellung von Qualität. Neben Produkt- bzw. Dienstleistungsqualität sind dabei gleichrangig die Qualität der Organisation und der Abläufe sowie die terminliche Qualität zu betrachten.

Ein Qualitätsmanagement kann nach DIN EN ISO 9000 (Grundlagen und Begriffe⁴) „das Festlegen der Qualitätspraktiken und der Qualitätsziele sowie der Prozesse für das Erreichen dieser Qualitätsziele durch **Qualitätsplanung, Qualitätssicherung, Qualitätssteuerung und Qualitätsverbesserung** umfassen“ (vgl. Anmerkung zu Ziffer 3.3.4 der Norm).

³ Quelle: Deutsche Gesellschaft für Qualität (DGQ), „Begriffe zum Qualitätsmanagement“ (6. Auflage, 1995)

⁴ Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Version des Handbuchs: DIN EN ISO 9000:2015

Abschnitt A. 2	kirpag - Qualitätshandbuch Qualitätsmanagement	
-----------------------	--	---

Im Grundsatz bedeutet dies für ein Qualitätsmanagementsystem, dass alle auf Qualität bezogenen Tätigkeiten des Leitens und Lenkens einer Organisation aufeinander abgestimmt werden. Qualitätsmanagement wird somit als übergreifende Führungsaufgabe verstanden, die von der Leitung initiiert und angeführt wird und die das gesamte System und alle Potenziale einer Organisation einbezieht.

Daraus folgt, dass unter anderem

- Qualitätsziele aus dem Auftrag (Anforderungen) heraus definiert,
- Prozesse an diesen Qualitätszielen ausgerichtet,
- die Mitarbeitenden entsprechend der definierten und sich ändernden Qualitätsanforderungen qualifiziert und
- Ergebnisse unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirkungen überprüft werden.

2.4 Ziele des Qualitätsmanagements

Qualität steht nicht für sich allein, sondern orientiert sich immer an Zielen. Qualitätsmanagement ist daher ein komplexer Prozess, der verschiedene Zielsetzungen hat, die letztendlich dazu beitragen sollen, die Wirksamkeit der Organisation zu sichern und zu steigern.

Wichtige Ziele der Einführung und Umsetzung des Qualitätsmanagementsystems sind die Schaffung von Transparenz, die Förderung der Flexibilität unter Effizienzgesichtspunkten im Zusammenhang mit der Gewährleistung einer hohen Qualität einschließlich der dazu erforderlichen Dienstleistungen sowie eine kontinuierliche Verbesserung dieser Qualität.

Konkret erfordert dies

- eine ständige Optimierung und Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation,
- eine Einbindung der Mitarbeitenden in Veränderungsprozesse zur Erhöhung der Identifikation mit den Aufgaben,
- eine Etablierung transparenter Prozesse (sowohl intern als auch extern) sowie
- eine Sicherung und Steigerung der Zufriedenheit aller Beteiligten.

2.5 Ablauf des Qualitätsmanagements (Regelkreis)

Grundlage aller Qualitätsmanagement-Systeme ist der kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP). Er wird im sog. PDCA-Zyklus⁵, dem Regelkreis des Qualitätsmanagements (auch: Deming-Circle) beschrieben und besteht aus den vier nachstehend beschriebenen Phasen:

- **Qualitätsplanung** (plan)

In der Qualitätsplanung werden der „Ist-Zustand“ ermittelt und die Rahmenbedingungen für das Qualitätsmanagement festgelegt. Auf der Grundlage der dabei gewonnenen Erkenntnisse und Einsichten werden Konzepte und Abläufe/Prozesse („Soll-Zustand“) erarbeitet.

- **Qualitätslenkung** (do)

In der Phase der Qualitätslenkung (do) erfolgt eine planvolle Umsetzung der in der Planungsphase getroffenen Konzepte und Festlegungen.

- **Qualitätssicherung** (check)

Im Rahmen der Qualitätssicherung (check) wird durch Erhebung und Auswertung von Qualitätsinformationen (z. B. Kennzahlen, Kosten-Nutzen-Betrachtungen, Überprüfung der ursprünglichen Annahmen) der Zielerreichungsgrad in Bezug auf den zuvor definierten Soll-Zustand überprüft.

- **Qualitätsverbesserung** (act)

In der Phase der Qualitätsverbesserung werden die in der vorhergehenden Phase gewonnenen Informationen und Erkenntnisse für Strukturverbesserungsmaßnahmen und die Verbesserung der Geschäftsprozesse eingesetzt. Erfolge und Ergebnisse werden dokumentiert und kommuniziert.

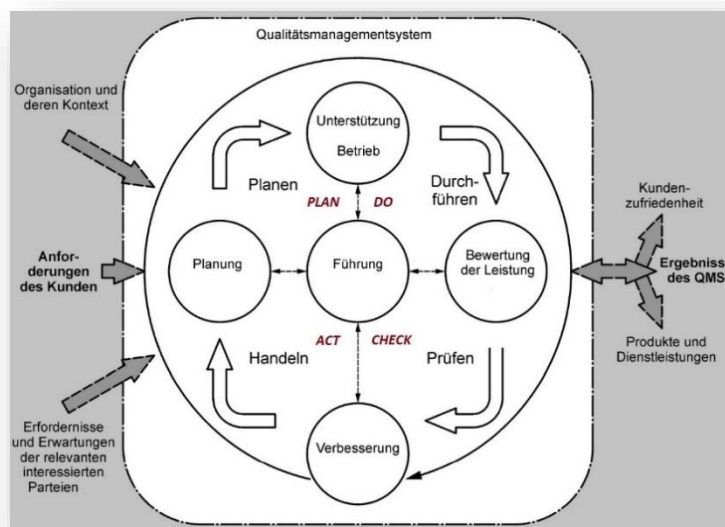



Abbildung: Regelkreis / PDCA-Zyklus (Quelle: DIN EN ISO 9001:2015, Ziffer 0.3.2, leicht bearbeitet)

⁵ PDCA = **P**lan (Planung), **D**o (Ausführung), **C**heck (Überprüfen), **A**ct (Verbesserung)

Abschnitt A. 2	kirpag - Qualitätshandbuch Qualitätsmanagement	
-----------------------	--	---

2.6 Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems in der Rechnungsprüfung

Für die Rechnungsprüfung kommt es mit Blick auf aktuelle Anforderungen insbesondere darauf an, die Qualität der Arbeit zu sichern, um keine Zweifel an ihrer Bedeutung aufkommen zu lassen, nicht zuletzt aber auch, um im Wettbewerb mit konkurrierenden Prüfungs- und Beratungsinstitutionen bestehen zu können. Ein umfassendes Qualitätsmanagement legt den Fokus über die Qualitätssicherung hinaus auch auf die Qualitätsverbesserung und zusätzlich auf die eher ablauforganisatorischen Aspekte Qualitätsplanung und -lenkung. Mit seiner Hilfe lassen sich diejenigen Faktoren beschreiben und optimieren, die Einfluss auf die Ergebnis-, Prozess- und Strukturqualität haben.


Ein Qualitätsmanagement muss auf messbaren quantitativen und qualitativen Zielen aufbauen, die auch die Wirksamkeit des Prüfungshandelns einbeziehen. Es ist für die kirchliche Rechnungsprüfung in mehreren Schritten zu entwickeln und zu verwirklichen.

Dazu gehören:

- die Ermittlung der an die Rechnungsprüfung gestellten Anforderungen und Erwartungen,
- die Festlegung der Qualitätspolitik und der Qualitätsziele der Rechnungsprüfungseinrichtung,
- die Festlegung der zur Zielerreichung erforderlichen Prozesse⁶ und Verantwortlichkeiten,
- die Bereitstellung der zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen,
- die Einführung und die Anwendung von Methoden zur Messung der Wirksamkeit und der Effizienz jedes einzelnen Prozesses,
- die Festlegung von Mitteln zur Vermeidung von Fehlern und zur Beseitigung ihrer Ursachen und
- die Etablierung eines Prozesses zur ständigen (kontinuierlichen) Verbesserung des Qualitätsmanagementsystems.

Qualitätsmanagement ist der Rahmen, in dem sich die Rechnungsprüfung mit den Fragen von Effektivität (Zielerreichungsgrad), Effizienz (Kosten-Nutzen-Relation), sowie Wirkung und Mehrwert der eigenen Arbeit auseinandersetzen muss.

⁶ Für die Folgeversion dieses Handbuchs ist eine Darstellung zentraler Kernprozesse und Führungsprozesse geplant. Unterstützungsprozesse sollten nach den allgemein für öffentlich-rechtliche Körperschaften vorgeschlagenen Standards (z.B. KGSt) gestaltet werden.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 2	Qualitätsmanagement	

Es dient vor allem der Sicherstellung wirtschaftlicher Prüfungsabläufe sowie der Gewährleistung einer sachgerecht vorgenommenen und nachvollziehbar dokumentierten Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Handelns geprüfter Stellen (einschließlich einer Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ergebnislage). Dabei ist es zusätzlich Aufgabe und Ziel der Rechnungsprüfung, auch das Qualitätsmanagement der geprüften Stellen zu betrachten und zu beurteilen.

Auch der Aufbau eines Qualitätsmanagements folgt dem normierten Regelkreis (siehe Ziffer 2.5).

2.6.1 Qualitätsplanung in der Rechnungsprüfung

Die Leitung der Rechnungsprüfungseinrichtung trägt die Verantwortung für die Entwicklung, Festlegung und Verwirklichung einer Qualitätsplanung und der daraus resultierenden Qualitätsziele (Verantwortung der Leitung). Die Qualitätsplanung beschreibt die Strategie, die die Organisation verfolgen soll, um sowohl nach innen (Mitarbeitende) als auch nach außen (geprüfte Stelle/Auftraggeber⁷) die Verpflichtung der Organisation auf Qualität sichtbar zu machen. Diese Absicht soll in einer Reihe von Qualitätszielen und -aktivitäten umgesetzt werden.

Wichtiger Baustein ist eine standardisierte, risikoorientierte Prüfungsgesamt-/Mehrjahresplanung, die


- gesetzlichen Vorgaben und eventuell weiteren zu berücksichtigenden Anforderungen,
- vorhandenen Ressourcen (Personal- und Sachkosten) und
- kurzfristig notwendigen Bedarfen an Sonder- oder Nachschauprüfungen

Rechnung trägt.

Die Leitung der Rechnungsprüfungseinrichtung muss sicherstellen, dass die Qualitätsplanung

- für den Zweck der Organisation angemessen ist,
- eine Verpflichtung zur Erfüllung von Anforderungen und zur ständigen Verbesserung der Wirksamkeit des Qualitätsmanagementsystems enthält,
- einen Rahmen zum Festlegen und Bewerten von Qualitätszielen bietet,
- in der Organisation vermittelt und verstanden wird und
- auf ihre fortdauernde Angemessenheit bewertet wird.

⁷ Das Begriffspaar „geprüfte Stelle/Auftraggeber“ umfasst Prüfungen auf gesetzlicher und/oder vertraglicher Basis.

Abschnitt A. 2	kirpag - Qualitätshandbuch Qualitätsmanagement	
-----------------------	--	---

Es gibt vielfältige Ziele, die eine Organisation und ihre Mitarbeitenden sich vorgeben können. Wichtig sind in diesem Zusammenhang eine genaue Zielvorgabe und ein bestimmter Termin, bis zu dem das Ziel erreicht werden soll. In der Rechnungsprüfung ergeben sich Ziele z. B. aus den rechtlichen Vorgaben des Haushaltsrechts oder der jeweiligen kirchengesetzlichen Regelung über die Rechnungsprüfung, der jährlichen und mehrjährigen Prüfungsplanung sowie aus Regelwerken, die der Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dienen.

2.6.2 Qualitätslenkung in der Rechnungsprüfung

Die Qualitätslenkung ist der Teil des Qualitätsmanagements, der die Rahmenbedingungen und Regelungen im operativen Bereich zur Erfüllung der Qualitätsanforderungen festlegt.

Sie versucht, die Qualität durch gezielte Lenkung der Vorgaben zu erhöhen. Die Qualitätslenkung erfüllt somit eine vorbeugende, überwachende und korrigierende Funktion, um die Qualitätsanforderungen zu erfüllen. Dabei werden im Rahmen der Qualitätslenkung die Ergebnisse der Qualitätsprüfung analysiert und ggf. Prozesse und Zielsetzungen korrigiert.

Wichtige Bausteine sind:


- die Erstellung von Anforderungsprofilen für das Personal der Rechnungsprüfungseinrichtung,
- die Sicherstellung der fachlichen Fort- und Weiterbildung (Kompetenzerhalt und -erweiterung) der Mitarbeitenden,
- die periodische Berichterstattung über die Aktivitäten der Rechnungsprüfung an das zuständige Gremium,
- die Umsetzung der aus Feedbackgesprächen und anderen Maßnahmen abgeleiteten Verbesserungspotenziale und
- die Durchführung regelmäßiger Qualitätskontrollen zur Wirkung der Rechnungsprüfung.

2.6.3 Qualitätssicherung in der Rechnungsprüfung

Durch die Erfüllung von Qualitätsanforderungen wird Vertrauen erzeugt. Dem dient eine standardisierte und transparente Darstellung der Prüfungsabläufe. Die Prüfungsdauer, -ziele und -methoden sind dabei grundsätzlich festzulegen.

Wichtige Bausteine sind:

- eine laufende Kommunikation mit den geprüften Stellen,

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 2	Qualitätsmanagement	

- die Sicherstellung von Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im gesamten Prüfungsverlauf,
- die Identifizierung von Verbesserungspotenzialen in den geprüften Bereichen (Mehrwert der Rechnungsprüfung),
- die einheitliche und sachgerechte Dokumentation der Prüfungshandlungen und -ergebnisse,
- die Verwendung standardisierter Berichtsformen für alle Prüfungsarten,
- die Beachtung der Grundsätze der Vollständigkeit, Wahrheit, Klarheit und Objektivität in Inhalt und Sprache der Berichte,
- die Durchführung einer Berichtskritik anhand der Berichtsentwürfe und der Dokumentation,
- die zeitnahe Übermittlung der Berichtsentwürfe und
- die Erörterung der wesentlichen Prüfungsergebnisse in einer Schlussbesprechung (soweit erforderlich, ggf. Abstimmung von Maßnahmen).


2.6.4 Qualitätsverbesserung in der Rechnungsprüfung

Qualitätsverbesserung bedeutet die Erhöhung des Grades der Erfüllung von Qualitätsanforderungen.

Neben der internen Blickrichtung gehört zur Qualitätsverbesserung auch die Zusammenarbeit der Prüfungseinrichtungen innerhalb der kirpag zum fachlichen Austausch sowie zur Entwicklung und Pflege gemeinsamer Grundlagen und Standards sowie die Einholung von Rückmeldungen (Feedback) zu Prüfungen. In diesem Rahmen ist die externe Qualitätssicherung in Form einer gegenseitigen Kontrolle der Arbeitsergebnisse und -weisen (siehe Kapitel 2.8) anzustreben.

Wichtige Bausteine sind:

- die Definition und Überwachung von Qualitätskennzahlen (z. B. Budgeteinhaltung, Erreichbarkeit, Termintreue und Prüfungsdauer etc.),
- die Festsetzung einheitlicher (Prüfungs-)Maßstäbe,
- die allgemeine Verfügbarmachung von aus der Prüfung gewonnenem Wissen,
- die Ermöglichung einer Teilhabe aller (innerhalb der kirpag) an dem im Rahmen von Prüfungen gewonnenen Wissen,
- die regelmäßige Durchführung von Feedbackgesprächen, Projektreviews, etc. (und ggf. einer Ableitung von Verbesserungen),

Abschnitt A. 2	kirpag - Qualitätshandbuch Qualitätsmanagement	
-----------------------	--	---


- der Abgleich von Soll- und Ist-Zustand des Ressourceneinsatzes (Personal-/Sachkosten),
- die Aktualisierung der Risikoeinschätzungen nach erfolgten Prüfungen,
- die Durchführung interner Qualitätsprüfungen (Selbstprüfungen, interne Audits),
- die Überwachung der Umsetzung der in den Prüfungsberichten dokumentierten Maßnahmen (ggf. durch Einplanung von Follow-Up-Prüfungen),
- die Durchführung eines regelmäßigen Benchmarkings und
- die sporadische Befragung der geprüften Stellen (z. B. Fragen nach der Erreichung des Ziels der Prüfung, der Qualität der Zusammenarbeit, der Einhaltung der Termine, Einschätzungen zum Verhältnis Aufwand/Nutzen).

2.7 Dokumentation des Qualitätsmanagementsystems

Um Ansatz, Vorgehensweise, Kriterien, Prozesse, Fortschritte und Ergebnisse des Qualitätsmanagements einer Rechnungsprüfungseinrichtung festzuhalten und zu verfolgen, ist es sinnvoll und in den gängigen Regelwerken und Normen zum Qualitätsmanagement auch vorgesehen, diese Schritte bereits bei der Einführung, aber besonders im laufenden Verfahren zu dokumentieren. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass das Qualitätsmanagement für alle Beteiligten beständig, nachhaltig und transparent ist.

Durch dokumentierte Abläufe wird Vertrauen in die qualitative Leistungsfähigkeit einer Organisation geschaffen und ihrer Mitarbeitenden. Dieses Vertrauen entsteht allmählich aus der Zusammenarbeit, wird aber durch dokumentierte Informationen und Nachweise untermauert. Zu diesem Zweck, wie auch zur internen Anwendung und Schulung, werden Qualitätsmanagementsysteme in einer zweckmäßigen Dokumentation beschrieben. Typischerweise erfolgt dies - vorrangig in digitaler Form - in einem sog. Qualitätsmanagementhandbuch (QM-Handbuch), alternativ in einer anderweitig gebündelten Weise oder im Zusammenhang mit der eingesetzten digitalen Prüfungsunterstützung (Prüfungssoftware).

Bei der Erstellung sollte der Umfang der dokumentierten Informationen in Dokumentation des Qualitätsmanagementsystems auf ein praktikables Maß beschränkt werden, um zu vermeiden, dass die Organisation unnötig kleinteilige bzw. nicht notwendige Festlegungen in ihrem Betrieb eingeschränkt wird.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 2	Qualitätsmanagement	

Durch die Dokumentation der Prozesse (Was wird getan? - Wie wird es getan?) entsteht auf der einen Seite zusätzlicher Aufwand. Auf der anderen Seite ist die Dokumentation Voraussetzung dafür, die Verbesserungspotenziale zu erkennen, Arbeitsverfahren zu vereinheitlichen und einen gewünschten Standard aufrechtzuerhalten.

Die Dokumentation des Qualitätsmanagementsystems und die dazugehörigen Unterlagen sollen von den Mitarbeitenden individuell geführte Unterlagen ersetzen. Damit verfügen alle Mitarbeitenden über das gleiche „Handwerkzeug“ und die Einarbeitung neuer Mitarbeitender wird erleichtert.

Häufig ist der kritische Einwand anzutreffen, die Normen führten zu einer unnötigen Standardisierung, die die Kreativität der Mitarbeitenden behindere und zusätzliche Bürokratie erzeuge. Dies ist nicht belegt. Durch die Standardisierung und Regelung von Routinearbeitsprozessen wird vielmehr eine höhere Transparenz und bessere Beherrschbarkeit erreicht. Folge ist, dass sich größere Freiräume für kreative Problemlösungen bei Projekten und nicht routinemäßigen Aufgaben ergeben.


2.8 Self-Audit und Peer-Review

2.8.1 Standardisierung der Qualitätssicherung in der kirpag

Zur Standardisierung der Qualitätssicherung in der kirpag ist ein Prüfkatalog erarbeitet und veröffentlicht worden, der eine Beurteilung der Qualitätssicherung in den Rechnungsprüfungsämtern der evangelischen Landeskirchen ermöglicht.

Die Vorgehensweise bei der Beurteilung der Qualitätssicherung mittels des Prüfkatalogs kann dabei entweder als interne Selbstbewertung (Self-Audit) oder als Selbstbewertung mit externer Validierung durch einen Peer als auch mittels externer Evaluierung durch einen Peer-Review ausgeführt werden. Das Peer-Review stellt die höchste Stufe der unabhängigen Beurteilung dar.



Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 2	Qualitätsmanagement	

Unter einem Peer-Review versteht die kirpag die Evaluierung einer Rechnungsprüfungseinrichtung durch einen erfahrenen, unabhängigen externen Prüfenden bzw. durch ein Prüfungsteam. Mit einem Peer-Review soll festgestellt werden, ob die erforderliche Prüfungsqualität und -sicherung (Prüfung der Angemessenheit des vorgeschriebenen Normsystems, Sollzustand) besteht, d.h. die Prüfungsziele und die mit den Prüfungen angestrebte Wirkung erreicht wurden (Prüfung der Wirksamkeit).

2.8.2 Aufbau des Prüfkatalogs

Der verbindliche Prüfkatalog der kirpag – als Instrument zur Qualitätskontrolle und -sicherung – untergliedert sich in neun Themenbereiche, die beurteilt werden müssen:


Prüfkatalog / Checkliste „Qualität der Rechnungsprüfung“ der kirpag	
Themenbereich	Thema
I	Geschäftsordnung
II	Unabhängigkeit
III	Information und Dokumentation
IV	Personal
V	Risikoorientierte Prüfungsplanung
VI	Prüfungsdurchführung und Berichterstattung
VII	Berichts-Management
VIII	Qualität und Qualitätssicherung
IX	Leitung der Rechnungsprüfungseinrichtung

In den neun – unterschiedlich gewichteten – Themenbereichen werden über eine Vielzahl von Qualitätskriterien beurteilt und deren Zielerreichungsgrad / Wirksamkeit mit einer Bepunktung bewertet. Daraus ergibt sich für jeden Themenbereich eine Benotung in der Spannweite von Schulnoten (Prädikatsklasse ´Sehr gut´ bis ´ungenügend´), die in eine Gesamtnote über alle Themenbereiche hinweg, in der das Prädikat nach gleichem Muster aus der erreichten Gesamtpunktzahl abgeleitet wird.

2.9 Empfehlungen für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement

Qualitätsmanagement braucht einen realistischen Zeitrahmen und vorweisbare Erfolge.

Qualitätsmanagementkonzepte sind in der Regel mittel- bis langfristig angelegt. Der Wandel zu einer strikt qualitätsorientierten Organisation erfordert ein Umdenken und Geduld im Sinne eines Vorgehens in kleinen Schritten. Er vollzieht sich nicht von heute auf morgen. Gleichzeitig braucht jeder

Abschnitt A. 2	kirpag - Qualitätshandbuch Qualitätsmanagement	 kirpag Kirchliche Finanzkontrolle
-----------------------	--	---

Reformansatz auch kurzfristige Erfolge, um sich durchsetzen zu können. Dies muss bei der Einführungsstrategie berücksichtigt werden.

Qualitätsmanagement hat seinen Preis.

Qualitätsmanagement lässt sich nicht „nebenher“ erledigen. Für seine Einführung und Aufrechterhaltung werden neben finanziellen (Budget) und sachlichen (Ausstattung) Ressourcen insbesondere eine ausreichende Personalkapazität mit entsprechender Qualifikation benötigt. Betriebswirtschaftlich führt ein erfolgreiches Qualitätsmanagement jedoch mittel- und langfristig zu einer Kostenentlastung.

Qualitätsmanagement benötigt klare Regelungen und eine organisatorische Verankerung.


Ohne eine eindeutige Festlegung von Verantwortlichkeiten, Verfahren und Abläufen und ein adäquates Maß an Dokumentation kann sich Qualitätsmanagement nicht durchsetzen, weil aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen eine wichtige Voraussetzung für die Einführung, Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung eines Qualitätsmanagements bilden.

Für Qualitätsmanagement gibt es keine Patentlösungen.

Qualitätsmanagementkonzepte können nicht ohne Anpassung auf die jeweils spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Prüfungseinrichtungen übernommen werden.

Qualitätsmanagement lässt sich nicht verordnen.

Ein effektives Qualitätsmanagement muss gewollt sein und von allen Mitgliedern einer Organisation getragen werden. Dabei kommt der Leitung eine bedeutende Rolle zu. Sowohl die Leitung als auch die Mitarbeitenden müssen für die Einführung und die dauerhafte Umsetzung gerüstet sein. Dies setzt vor allem ein passendes Konzept, einen adäquaten Einführungsprozess einschließlich einer umfassenden Informations- und Kommunikationsstrategie sowie eine aufgaben- und zielgruppenorientierte Aus- und Weiterbildung voraus.

Abschnitt A. 3	kirpag - Qualitätshandbuch Organisatorische und personelle Anforderungen	
-----------------------	--	---

3. Rahmenbedingungen / organisatorische und personelle Anforderungen

3.1 Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung

Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung bedeutet, dass Prüfungsurteile frei von mittelbaren und unmittelbaren sachfremden Erwägungen getroffen werden können. Dies beinhaltet insbesondere eine sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer. Zugleich bedingt es eine angemessene sachliche und personelle Ausstattung der prüfenden Einrichtung. Selbstverständlich dürfen keine Weisungen erteilt werden, welche die Art und Weise, das Ergebnis oder den Umfang der Prüfung betreffen.


Unabhängige Rechnungsprüfungseinrichtungen leisten einen Beitrag zur Transparenz des kirchlichen Handelns gegenüber der Öffentlichkeit sowie allen, die zur Förderung der kirchlichen Arbeit beitragen. Sie unterstützen als eigenständige Finanzkontrolle die Tätigkeit der ehrenamtlichen synodalen Gremien bei der Erfüllung ihres Auftrages und nehmen neben der Prüfungs- auch eine Beratungsfunktion wahr. Sie sind deshalb ein Ausdruck der Selbstständigkeit der Haushaltswirtschaft der jeweiligen Kirche, die auf dem durch das Grundgesetz geschützten Selbstbestimmungsrecht der Kirchen beruht.

Wesensmerkmal steuerfinanzierter staatlicher Körperschaften ist, dass jeder Steuergläubiger über eine unabhängige Einrichtung der Finanzkontrolle verfügt. Die in den entsprechenden internationalen Standards für den staatlichen Bereich (u. a. INTOSAI – The International Organisation of Supreme Audit Institutions⁸) getroffenen Aussagen können daher entsprechend auf die steuerfinanzierten deutschen evangelischen Landeskirchen übertragen werden.

Ziel jeder Prüfung ist die Abgabe eines fachlich fundierten, unvoreingenommenen Urteils. Voraussetzungen hierfür sind Unbefangenheit und Prozessunabhängigkeit. Neben der institutionellen ist auch die personelle Unabhängigkeit sicherzustellen. Dies ist unverzichtbar, damit bereits der Anschein der Parteilichkeit oder der Rücksichtnahme bei Prüfungen vermieden wird. Zur Wahrung dieser Grundsätze ist darauf zu achten, dass Prüfende nicht beim Zustandekommen eines Prüfungsobjektes⁹ involviert waren, das später Gegenstand ihres Auftrags sein könnte, denn dadurch könnten Feststellungen und Urteile beeinflusst werden.

⁸ IFPP-Framework (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements, zuvor ISSAI-Framework), darin insbesondere die „International Standards for Supreme Audit Institutions“ (Leitlinien der Finanzkontrolle, INTOSAI P1, zuvor ISSAI 1, Deklaration von Lima) und die „Declaration on SAI Independence“ (Erklärung zur Unabhängigkeit, INTOSAI P-10, zuvor ISSAI 10, Deklaration von Mexiko)

⁹ Das Prüfobjekt ist die Stelle/die Organisationseinheit, die geprüft werden muss (ggf. Teilobjekte).

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 3	Organisatorische und personelle Anforderungen	

Prüfende dürfen nicht aktiv an der Erstellung des von ihnen zu prüfenden und zu bestätigenden Abschlusses beteiligt gewesen sein (sachliche Unabhängigkeit). Vor allem im Spannungsfeld von (begleitender) Prüfung und Beratung ist auf Rollenklarheit zu achten. Deshalb ist auch die institutionelle und operationelle Trennung zwischen Aufsicht und Prüfung zu beachten und einzuhalten. Auch ist es nicht unproblematisch, wenn z. B. die Leitung der Prüfungseinrichtung regelmäßig an den Leitungssitzungen der geprüften Stelle teilnimmt. Weitere Probleme können bei der Erstellung von Gutachten durch die Prüfungseinrichtung auftreten.

Zwischen der geprüften Stelle und den Prüfenden darf keine verwandtschaftliche oder sonstige Beziehung oder finanzielle Abhängigkeit bestehen, weil dies zur Befangenheit führen kann (persönliche Unabhängigkeit).

Die Unabhängigkeit kann beeinträchtigt sein, wenn geprüfte Stellen die Dienstaufsicht über Prüfende ausüben oder Einfluss auf deren Beförderungen bzw. Versetzungen haben.

Der Status der Unabhängigkeit ist laufend zu überprüfen.

3.2 Organisation / Ressourcen

3.2.1 Geschäftsverteilung / Aufbau- und Ablauforganisation

Die Verteilung der Prüfungstätigkeiten und sonstigen Aufgaben, Vertretungsregelungen usw. sind in einer Regelung über die Geschäftsverteilung festzuhalten. Diese ist mindestens einmal jährlich auf ihre Aktualität hin zu überprüfen. Dabei sind auch Regelungen zum Tausch der Prüfobjekte (Rotation) sinnvoll.


Um innerhalb der Rechnungsprüfungseinrichtung eine einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, sollten die grundlegenden internen Prozesse beschrieben werden.

3.2.2 Personelle Ausstattung

Der Personalbedarf in einer Prüfungseinrichtung ist abhängig von den zu erbringenden Prüfungsleistungen und sonstigen Aufgaben. Dabei ist nicht allein von der Anzahl der zu prüfenden Stellen auszugehen. Vielmehr sind die Prüfobjekte¹⁰ mit ihren Prüffeldern¹¹ zu beurteilen.

¹⁰ Das Prüfobjekt ist die Stelle /die Organisationseinheit, die geprüft werden muss (ggf. Teilobjekte).

¹¹ Das Prüffeld ist die Gliederung des Prüfungsstoffs z. B. in Prüfungsthemen.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 3	Organisatorische und personelle Anforderungen	

Die Kombination aus Prüfobjekt und Prüffeld wird 'Prüffeldmatrix' genannt.

Prüfobjekt	Prüffeld			
	Finanzbuchhaltung	Personal	IT	...
A				
B				
C				

Für die Prüfungsaufträge¹² ist der für eine angemessene Prüfung erforderliche Aufwand in Prüfungstagen zu ermitteln.

Einige Prüfungsordnungen erlauben es, bei Einrichtungen mit einem geringen Risiko von einer jährlichen Prüfung Abstand zu nehmen, einen längeren Prüfungsrhythmus zu wählen oder den Prüfungsumfang zu beschränken.


Aufgrund der so ermittelten Daten - ergänzt durch Praxiserfahrung - kann bestimmt werden, wie viele Prüfungstage je Prüfobjekt und Jahr benötigt werden. Daraus ergibt sich die Gesamtzahl der aufzuwendenden Prüfungstage für die Prüfungseinrichtung.

Arbeitszeiten für Weiterbildung, Lektüre von Fachzeitschriften, Dienstbesprechungen und interne Aufgaben sowie Fehltage wegen Krankheit sind bei der Ermittlung des Personalbedarfs zu berücksichtigen.

Sofern die vorhandene Personalstärke nicht ausreichend ist, eine Aufstockung aber aus politischen oder finanziellen Erwägungen nicht erfolgen soll, hat dies das höhere Risiko einer unzureichenden Prüfungsabdeckung und / oder -tiefe zur Folge. Es wird empfohlen, diesen Umstand zu kommunizieren.

In der jeweiligen Prüfungseinrichtung sind Stellenbeschreibungen zu erstellen, die den Anforderungen des Berufsbildes und den erforderlichen fachlichen Voraussetzungen für die Prüfungstätigkeit Rechnung tragen. Sie dienen auch als Grundlage für Stellenausschreibungen.

¹² Der Prüfungsauftrag ist die Kombination von Prüfobjekt und Prüffeld für konkrete Prüfungen (Elemente der Prüffeldmatrix).

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 3	Organisatorische und personelle Anforderungen	

3.2.3 Geschäftsausstattung

Eine dem aktuellen Stand entsprechende Büroausstattung in angemessenen Räumen sollte vorhanden sein. Die Rechnungsprüfung nimmt ihre Aufgaben in gesondert zu verschließenden Räumen wahr. Bei der Anordnung und Verschließbarkeit der Räume sind die Anforderungen des Datenschutzes und der Datensicherheit sowie die Möglichkeiten des internen Austauschs zu berücksichtigen.

Die Arbeitsplätze müssen mit einer den Anforderungen entsprechenden IT (Hard- und Software) ausgestattet sein. Die Büroausstattung und Netzwerkanbindung lassen eine effektive digitale Fernprüfung zu. Dabei ist den besonderen Belangen der Rechnungsprüfung in Bezug auf die Datensicherheit und den Datenschutz Rechnung zu tragen.

3.3 Das Berufsbild der Prüfenden

Um den sich ständig verändernden Bedingungen in Kirche und Gesellschaft jederzeit gewachsen zu sein, muss die Rechnungsprüfung ihren Aufgabenkatalog laufend kritisch überprüfen und ihre Arbeitsmethoden ggf. anpassen, um einen Mehrwert ihrer Tätigkeit sicher zu stellen.


Im Vordergrund der Prüfungstätigkeit steht nicht die Feststellung einzelner Mängel. Vielmehr muss versucht werden, die Ursachen der Mängel innerhalb eines Verfahrensablaufs aufzudecken. Auch sollten Chancen bzw. Risiken des kirchlichen Verwaltungshandelns erkannt werden. Dies führt zu einer stärkeren Gewichtung des systemischen Prüfungsansatzes.

Die Rechnungsprüfung sollte auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse auf Veränderungen in den Prüfobjekten hinarbeiten bzw. Veränderungen anregen, ohne dass darauf ein Anspruch bestehen kann¹³.

Mit der Einführung komplexer Verfahren innerhalb der Verwaltung oder bei grundlegenden Themen kann die Notwendigkeit entstehen, dass die Rechnungsprüfungseinrichtungen bereits im Stadium der Entwicklung dieser Verfahren beratend und begleitend prüfen. Hier ist neben den rechtlich normierten Beteiligungsverfahren auch an eine konstruktive vertrauensvolle Beteiligung an Veränderungsprozessen (Projektbeteiligung) zu denken.

Rechnungsprüfung erfordert zeitgemäße, sachlich und fachlich zweckmäßige Handlungsweisen und -formen, die bis zu einer zukunftsorientierten Unterstützung der Leitungsverantwortlichen gehen

¹³ vgl. Gutachten: Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung - Gutachten zur Bewertung der Beamtenstellen in der kommunalen Rechnungsprüfung von Herrn Professor Martin Richter, Potsdam, 30. Juni 2013 auf der Internetseite des IDR Instituts der Rechnungsprüfer e. V. (www.idrd.de)

Abschnitt A. 3	kirpag - Qualitätshandbuch Organisatorische und personelle Anforderungen	
-----------------------	--	---

sollte. Hierfür braucht es dynamische, teamfähige und lernwillige Mitarbeitende mit der Bereitschaft und Fähigkeit, ihre Prüfungsaufgaben innovativ und kreativ zu lösen.

Laufende Professionalisierung des Berufsstandes und die Forderung von unternehmerisch-ganzheitlich denkenden Prüfenden sind die logische Konsequenz.

In den folgenden Abschnitten werden Berufsgrundsätze und fachliche Voraussetzungen für Prüfende in kirchlichen Einrichtungen erläutert.

3.3.1 Berufsgrundsätze

Prüfung, Begutachtung und Beratung indizieren bei geprüften Stellen und in der Öffentlichkeit ein besonderes Vertrauen. Sie stellen sowohl im beruflichen als auch im privaten Bereich hohe Anforderungen an das Verhalten der Sachverständigen und Prüfenden.

Kirchliches Verständnis

Die Prüfenden sind dem Auftrag der Kirche verpflichtet. Das Verhältnis zwischen Prüfenden und geprüften Stellen wird durch den gemeinsamen verfassungsmäßigen Auftrag der Kirche und die Dienstgemeinschaft geprägt.


Berufswürdiges Verhalten

Berufsangehörige haben sich objektiv und seriös zu verhalten. Sie dürfen keinen, mit der Aufgabenerfüllung unvereinbaren, anderen Tätigkeiten nachgehen. Selbstverständlich ist, dass sie in geordneten finanziellen Verhältnissen leben. Es wird ein sicheres, verbindliches Auftreten erwartet. Dazu gehört auch eine angemessene Kleidung.

Unbefangenheit und Unabhängigkeit

Um eine unabhängige Rechnungsprüfung zu gewährleisten, müssen auch die Mitarbeitenden die Anforderungen an die persönliche Unbefangenheit und Unabhängigkeit erfüllen. Diesbezüglich wird auf das Kapitel 3.1 verwiesen.

Gerade vor dem Hintergrund der persönlichen Unabhängigkeit jedes Mitarbeitenden einer Rechnungsprüfungseinrichtung sollten Einstellungen, Abberufungen, Stellenbewertungen, Beurteilungen, Beförderungen, etc. in der Rechnungsprüfungseinrichtung nicht unmittelbar originär in die alleinige Zuständigkeit einer geprüften Stelle bzw. einer mit der Aufsicht über eine geprüfte Stelle betrauten Institution (bspw. Landeskirchenamt / Oberkirchenrat) fallen, sondern stets zumindest mit

Abschnitt A. 3	kirpag - Qualitätshandbuch Organisatorische und personelle Anforderungen	
-----------------------	--	---

einer Zustimmungspflicht verbunden sein bzw. dem Initiativrecht der Leitung der Rechnungsprüfungseinrichtung vorbehalten sein. Personalrechtliche Entscheidungen sollten deshalb idealtypisch bspw. durch unabhängige Dritte vorbereitet und dann ggf. durch synodale Entscheidung final beschlossen werden.

Geprüfte Stellen und ihre Untergliederungen bzw. eine mit der Aufsicht über eine geprüfte Stelle betraute Institutionen dürfen allenfalls als ausführendes Organ (reine Personalsachbearbeitung) ohne eigene Entscheidungsbefugnis tätig werden.

Gewissenhaftigkeit

Die Prüfenden haben ihre Aufgaben gewissenhaft zu erfüllen. Die Feststellungen müssen fundiert und präzise sein. Eine gewissenhafte Berufsausübung setzt neben der Einhaltung von Rechtsnormen auch die Beachtung der Berufsgrundsätze, sonstiger Bestimmungen oder Ordnungsmäßigkeitsgrundsätze voraus. Im Prüfungsbericht müssen Sachverhalte zutreffend wiedergegeben werden. Sie dürfen nicht anders dargestellt werden, als sie vorgefunden bzw. mündlich besprochen wurden. Zusagen müssen eingehalten werden. Wesentliche Beanstandungen oder Bemerkungen sollten Gegenstand des Abschlussgesprächs sein.


Verschwiegenheit

Zwischen den geprüften Stellen und den Prüfenden besteht ein besonderes Vertrauensverhältnis. Daten und Fakten, die während der Prüfung bekannt bzw. anvertraut werden, dürfen weder Unbefugten gegenüber offengelegt noch persönlich verwertet werden. Prüfende unterliegen der Verschwiegenheitspflicht. Die allgemeine Verschwiegenheitspflicht wird ergänzt durch die Regelungen z. B. zum Datenschutz und Steuergeheimnis, die im gesamten Prüfungsprozess zu beachten sind.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen ist deshalb gemäß DSGVO ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass der Inhalt von Prüfungsberichten nur den damit dienstlich befassten Personen zugänglich gemacht werden darf und jegliche Veröffentlichung, Vervielfältigung oder Weitergabe – auch auszugsweise – an unbeteiligte Dritte untersagt ist. Dies gilt auch für die mündliche Weitergabe von Inhalten aus Prüfungsberichten und Tatsachen, die dem Prüfenden während der Prüfungshandlungen zur Kenntnis gelangen.

Eigenverantwortlichkeit

Die Prüfenden sind gerade bei Außenprüfungen häufig auf sich allein gestellt. Die vor Prüfungsauf-

Abschnitt A. 3	kirpag - Qualitätshandbuch Organisatorische und personelle Anforderungen	
-----------------------	--	---

nahme von den Prüfenden durchzuführende Planung hat einen bedeutenden Stellenwert. Die Prüfungstätigkeit ist durch ein hohes Maß an Eigenständigkeit gekennzeichnet, wobei die Prüfenden maßgeblich entscheiden, was in der Prüfung aufgegriffen wird und was nicht bzw. inwieweit eine Anpassung der Schwerpunktsetzung oder Konzeption der Prüfung erfolgen muss. Beispielsweise kann es sich erst vor Ort herausstellen, dass Schwachstellen aufzudecken sind oder einem Verdacht nachzugehen ist.

Grenzen der Eigenverantwortlichkeit der Prüfenden bilden die allgemeinen Vorgaben oder konkrete Festlegungen im Rahmen der fachlichen Aufsicht und Weisungsbefugnis durch ihre Vorgesetzten.

Die Eigenverantwortlichkeit der Prüfenden entbindet nicht von dem Erfordernis der Teamarbeit innerhalb einer Prüfungseinrichtung.

Sachlichkeit und Objektivität

Die Prüfenden sind zur Sachlichkeit verpflichtet. Sie haben im Rahmen der Prüfungen den Sachverhalt zu erheben, darzustellen und ihre Feststellungen auf dieser Basis zu treffen. Sie geben keine eigenen kirchenpolitischen Bewertungen oder Vermutungen ab.

Faires Verhalten und respektvoller Umgang


Die Prüfungssituation ist für den Geprüften mit besonderen Belastungen verbunden. Beim Prüfen müssen der Wille und die Fähigkeit vorhanden sein, sich in die Situation der geprüften Stelle hineinzusetzen, ohne die eigene Position aufzugeben. Hierzu gehört etwa, dass mögliche Ängste und Unsicherheiten einer Prüfungssituation bedacht werden und das Selbstwertgefühl der Mitarbeitenden der geprüften Stelle geachtet wird. Wichtig ist die Fähigkeit, Vertrauen zu schaffen, verbunden mit der Fähigkeit, Distanz zu wahren.

Der Wille muss vorhanden sein, Hilfestellungen anzubieten und neue Wege aufzuzeigen.

3.3.2 Anforderungen an Prüfende

Ausbildungsvoraussetzungen

Prüfende müssen über eine besondere Qualifikation verfügen, welche in der Regel durch einen (Fach-)Hochschulabschluss oder eine gleichwertige Ausbildung (z. B. in den zu prüfenden Bereichen) nachgewiesen wird.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 3	Organisatorische und personelle Anforderungen	

Pflicht zur Weiterbildung/Lernbereitschaft

Laufende Veränderungen der rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen erfordern von den Prüfenden ein hohes Maß an ständiger Lernbereitschaft, um ihren Wissensstand laufend zu aktualisieren und zu vervollständigen. Es wird eine Mindestfortbildungsverpflichtung entsprechend der Richtlinie R-KP 032 (Fortbildung) erwartet.

Erfahrung

Berufserfahrungen im kirchlichen Dienst, der öffentlichen Verwaltung oder der Prüfung sind erforderlich, Kenntnisse in kirchliche Strukturen wünschenswert.

Auffassungsgabe, Kreativität und Blick für das Wesentliche

Prüfende müssen in der Lage sein, innerhalb einer bestimmten Prüfungszeit komplexe und komplizierte Sachverhalte zu analysieren, daraus zielorientierte Folgerungen zu ziehen und eventuell Verbesserungsvorschläge entwickeln zu können.

Das Erkennen von Mängeln, Schwachstellen, Fehlern und möglichen Manipulationen erfordert von den Prüfenden Kreativität.

Das Trennen des Wesentlichen vom Unwesentlichen ist ein zentraler Punkt jeder Prüfung. Die Fähigkeit zur Unterscheidung muss laufend trainiert werden.


Mobilität und Belastbarkeit

Wechselnde Prüfungsorte und Einrichtungen sowie unterschiedliche Arbeitsplatzbedingungen setzen entsprechende Anforderungen an die Mobilität und Belastbarkeit der Prüfenden voraus. Ein effizientes und eigenverantwortliches Zeitmanagement muss beherrscht werden.

Besondere psychische Anforderungen

Die Prüfenden müssen sich der besonderen psychischen Anforderungen im Prüfungsprozess bewusst sein (u. U. geringe Anerkennung durch die geprüften Stellen, keine operative Führung während der Außenprüfungen, Verwertung der Prüfungsergebnisse durch Dritte). Prüfende müssen insbesondere mit einem andauernden Maß an Unsicherheit umgehen können (Ambiguitätstoleranz).

Prüfende müssen mit dem Spannungsverhältnis zwischen der erforderlichen Beharrlichkeit bei der Klärung von Sachverhalten und der nötigen Distanz und Gelassenheit souverän umgehen können.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 3	Organisatorische und personelle Anforderungen	

Prüfungs- und Beratungstechniken

Die Fähigkeit, für die Prüfung Erhebungs-, Analyse- und Stichprobentechniken einzusetzen, muss gegeben sein. Dazu gehören auch der Einsatz von Kennzahlen und die Fähigkeit, diese Kennzahlen in der Prüfung zu interpretieren.

Die Grundlagen des Projektmanagements sollen zumindest von den Leitungspersonen beherrscht werden.

Kommunikation, Verhandlungs- und Präsentationstechniken

Für die Prüfungstätigkeit bedarf es einer besonderen Kommunikationsfähigkeit. Sowohl rhetorische Fähigkeiten als auch Moderationstechniken sollten ausgeprägt sein. Die überzeugende Visualisierung erleichtert die Vermittlung der Prüfungsergebnisse.

Ein klares und verbindliches Ausdrucks- und Darstellungsvermögen in Wort und Schrift sowie eine strukturierte Gesprächsführung gehören zum täglichen Prüfungsgeschäft.

Datenverarbeitung


Die Anwendung standardisierter Bürosoftware, die Beherrschung von Analyse- und Prüfungssoftware sowie die Kenntnis kirchenspezifischer DV-Programme sind Voraussetzungen für die Prüfungstätigkeit. Auch diese Kenntnisse sollen durch regelmäßige Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen erhalten und ausgebaut werden.

3.4 Leitung der Rechnungsprüfung

3.4.1 Grundsätzliches

Die Leitung der Prüfungseinrichtung legt die Gesamtstrategie für die Einrichtung fest und trägt die Gesamtverantwortung. Die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Durchführung aller Prüfungsaufträge in der vorgegebenen Zeit gehört zu den Hauptaufgaben. Die für die Tätigkeit erforderlichen Weiterbildungsmaßnahmen der Mitarbeitenden werden initiiert.

Die Leitung im Bereich der Rechnungsprüfung wird auf verschiedenen Ebenen wahrgenommen: Leitung der Einrichtung, Leitung von Prüfungsbereichen sowie Leitung der Einzelprüfung. Je nach Größe der eigenen Prüfungseinrichtung und den jeweiligen landeskirchlichen gesetzlichen Gege-

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 3	Organisatorische und personelle Anforderungen	

benheiten sind der Leitung die Dienst- und/oder Fachaufsicht über die Mitarbeitenden der Prüfungseinrichtung übertragen. Entsprechend der jeweiligen Konstellation und Größe stellen sich unterschiedliche persönliche und berufliche Anforderungen an die Leitungsperson.

Die Leitung muss sicherstellen, dass die Potenziale der Mitarbeitenden genutzt werden. Sie überwacht deren Einsatz. Dabei hat sie die Qualität der Prüfung zu sichern und zu fördern.

Sie muss sich jederzeit ihrer Vorbildfunktion bewusst sein und eine transparente Informationspolitik betreiben.

3.4.2 Planung des Personaleinsatzes

Die Erkenntnisse aus der risikoorientierten Qualifizierung der Prüfobjekte und Prüffelder bilden die Grundlage der Planung des Personaleinsatzes.

Hieraus ergibt sich der Anforderungsgrad an die die Prüfung Durchführenden.

Daher ist es besonders wichtig, die zu prüfende Stelle und deren Umfeld zu kennen bzw. sich die erforderlichen Kenntnisse zu beschaffen.

In die Planung fließen auch die Qualifikation der Prüfenden (allgemeine oder besondere Kenntnisse, z. B. für Bauprüfungen, Personalprüfung, IT-Prüfung, besondere betriebswirtschaftliche oder steuerrechtliche Kenntnisse etc.) und die erforderlichen Kapazitäten ein.


Aus den Ergebnissen wird ein Jahresprüfungsplan entwickelt, dessen Einhaltung zu überwachen und der den aktuellen Gegebenheiten, die sich z. B. durch Krankheit oder andere Umstände ergeben, anzupassen ist.

Zur ordnungsgemäßen und zeitgerechten Abwicklung aller Aufträge empfiehlt sich der Einsatz von Prüfungs-Software mit einem Planungsmodul (idealerweise inkl. einer softwaregestützten Risikobewertung/-planung) oder einer anderen digitalen Planungsunterstützung.

3.4.3 Interne Organisation

Die internen Abläufe innerhalb der Prüfungseinrichtung müssen klar geregelt und allen Beteiligten in geeigneter Form bekanntgegeben sein.

Demnach sind Geschäftsverteilung, Geschäftsordnung/Prüfungsordnung und Qualitätssicherung zu regeln. In einem Organisationshandbuch (vgl. Teil B) können diese Regeln gebündelt werden.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 3	Organisatorische und personelle Anforderungen	

Regelmäßige Dienstbesprechungen sind ein unentbehrlicher Teil der amtsinternen Kommunikation. Sie sollen neben der Regelung von aktuellen Einzelfragen auch die Information und Diskussion über grundlegende Fragestellungen der Prüfung und internen Abläufe beinhalten.

Auf den Bereich der Weiterbildung und die angemessene Einarbeitung neuer Mitarbeitender muss die Leitung besonderes Augenmerk legen. Dies ist von großer Bedeutung für die Sicherung der Qualität.


3.4.4 Prüfungsdurchführung und -organisation

Grundlage einer jeden Prüfung sind die Erkenntnisse aus der risikoorientierten Einstufung der zu prüfenden Stelle. Die Prüfungsplanung ist den aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Erkenntnisse aus früheren Prüfungen oder den der Prüfung vorgelagerten Tätigkeiten sind ebenso zu berücksichtigen, wie allgemein zugängliche Informationen aus Presse, Publikationen oder sonstigen Verlautbarungen der zu prüfenden Stelle.

Der Prüfungsverlauf wird ab diesem Zeitpunkt von der verantwortlichen Prüfungsleitung bestimmt, die auf die Sicherung und ggf. Verbesserung der Qualitätsanforderungen achten muss.


Wichtige Aufgaben der Prüfungsleitung oder der Leitung der Rechnungsprüfungseinrichtung sind:

- Festlegung der Prüfungsschwerpunkte für die zu prüfende Stelle bzw. evtl. individuelle Anpassung allgemeiner Schwerpunktsetzungen,
- Anleitung der Prüfenden oder Vorgaben für die Eigenorganisation bei Einzelprüfungen,
- Durchführung der bzw. Mitwirkung bei Prüfungshandlungen,
- Überwachung der Prüfungsdokumentation,
- Überwachung, ob die Prüfungshandlungen und das sonstige Verhalten der Prüfenden dem Berufsbild entsprechen,
- Sicherstellung einer ausreichenden und einer angemessenen Kommunikation mit der geprüften Stelle,
- Überwachung, ob die Prüfungsplanungen eingehalten wurden oder eine Anpassung erforderlich ist,
- Sicherstellung der termingerechten und ordnungsgemäßen Fertigung des Prüfungsberichtes.

Abschnitt A. 3	kirpag - Qualitätshandbuch Organisatorische und personelle Anforderungen	
-----------------------	--	---

Die nachfolgende Berichtskritik dient der Überprüfung, ob die im Bericht dargestellten Prüfungshandlungen und die sich daraus ergebenden Feststellungen wie auch der gesamte Bericht schlüssig sind sowie die allgemeinen Standards und Qualitätsrichtlinien eingehalten wurden.

Eine Prüfungsnachschau sowie Nachverfolgung der Prüfungsfeststellungen sind erforderlich (vgl. Abschnitt A.4.10 und A.4.11). Auch hier kann eine geeignete Prüfungssoftware unterstützend wirken (vgl. Abschnitt A.3.4.2).

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 4	Prüfung	

4. Prüfung

4.1 Grundsätzliches

Prüfung ist ein Untersuchungsprozess, in welchem von einer oder mehreren Personen (Prüfende) ein Urteil über nicht von ihnen selbst herbeigeführte Ist-Zustände gebildet wird. Das Urteil wird durch Vergleich der Ist-Zustände mit vorgegebenen oder zu ermittelnden Soll-Zuständen erworben und denjenigen mitgeteilt, die auf Grund der Prüfung Entscheidungen zu treffen haben (z. B. Entlassungsentscheidung). Die Prüfenden agieren prozessunabhängig und weisungsfrei¹⁴.

Um den Anforderungen und Vorgaben eines Qualitätsmanagementsystems im Sinne dieses Handbuchs zu entsprechen, ist einem risikoorientierten Prüfungskonzept der Vorzug zu geben.

4.2 Ziele der Prüfung

Das Prüfungsurteil muss Feststellungen hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit der beurteilten Sachverhalte und Prozesse enthalten.

Darüber hinaus können konkrete Zielvorgaben in den für die Rechnungsprüfung einschlägigen kirchengesetzlichen Normen beschrieben sein¹⁵.

4.3 Zeitpunkt der Prüfung


Einer Prüfung werden in der Regel bereits abgeschlossene Sachverhalte unterworfen.

Der Nutzen der Prüfungen nimmt zu, je früher der Prüfungszeitpunkt liegt, da die in der Prüfung erkannten Fehler und Defizite noch korrigiert werden können. Außerdem sind die negativen finanziellen Auswirkungen von Korrekturen geringer.

Daher erscheint es sinnvoll, prozessbegleitende Prüfungen bzw. Ex-ante-Prüfungen einer reinen Ex-post-Prüfung vorzuziehen.

¹⁴ vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, 17. Aufl. 2010.

¹⁵ Zu den Zielen wird auch auf Teil A Kapitel 1 dieses Handbuches verwiesen.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 4	Prüfung	

4.4 Prüfungsbegleitende Beratung

Sofern die Prüfenden aufgefordert sind, beratend tätig zu werden, etwa Anregungen zur Förderung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von ihnen erwartet werden, befinden sie sich in einem Spannungsfeld, welches durch die Pole Prüfung und Beratung definiert ist.

Sofern aus der Beratung durch die Prüfenden konkrete und detaillierte Handlungsempfehlungen resultieren, die von den geprüften Stellen umgesetzt werden, kann dieses Handeln später nicht mehr durch dieselbe Prüfungsinstanz unvoreingenommen beurteilt werden. Dessen müssen sich die Prüfenden bewusst sein und dieses bei ihrer Tätigkeit berücksichtigen. Es muss von Seiten der Prüfenden vermieden werden, beratend in laufende Entscheidungen einzugreifen, um nicht die Unbefangenheit und Unabhängigkeit zu gefährden.

Hinsichtlich der Abgrenzung von Prüfung und Beratung sowie der möglichen Ausgestaltung von Beratungsleistungen wird auf Abschnitt A.5 verwiesen.


4.5 Planung der einzelnen Prüfung

Die Prüfungsplanung soll sicherstellen, dass alle maßgeblichen sachlichen, zeitlichen, personellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Prüfungsprozess hinreichend berücksichtigt werden und dass im gesamten Prozess der Prüfungsdurchführung wirtschaftlich verfahren wird. Außerdem ist zu gewährleisten, dass die Prüfungsfeststellungen mit hinreichender Sicherheit gewonnen werden und die Prüfungshandlungen selbst die Anforderungen der Ordnungsmäßigkeit erfüllen.

Für die Prüfungsplanung sollen Standards definiert werden in Bezug auf:

- die Beschreibung und Abgrenzung der Prüfung (Anlass und Gegenstand der Prüfung),
- das Ziel der Prüfung,
- den Umfang der Prüfung,
- den Zeitpunkt der Prüfung (ex ante, begleitend, ex post)¹⁶,


¹⁶ Bei der Festlegung des Zeitpunktes der Prüfung spielen Faktoren eine Rolle, wie z. B. die Prüfungsmethode, der Prüfungsgegenstand, die Verfügbarkeit der personellen Ressourcen, der Zeitbedarf für die Prüfung, der Umfang der gewünschten Informationen aus Sicht der Rechnungsprüfung aber auch das Ausmaß der Beeinträchtigung des Dienstbetriebes beim Geprüften.

Abschnitt A. 4	kirpag - Qualitätshandbuch Prüfung	
-----------------------	--	---

- die anzuwendenden Prüfungsmethoden¹⁷ und die zu verwendenden Hilfsmittel,
- die personellen und zeitlichen Prüfungsressourcen,
- den Prüfungsbeginn und das voraussichtliche Ende der Prüfung,
- die Bedeutung des Prüffeldes für die geprüfte Stelle,
- die zu beachtenden Rahmenbedingungen,
- die gesetzlichen und sonstigen Anforderungen,
- den Zeitpunkt und die Inhalte der letzten Prüfung,
- die Abfolge, die Vorgehensweise und die Verantwortlichkeiten bei der Prüfung (Strukturplan),
- die erforderlichen Informationen und die Art und Weise ihrer Beschaffung,
- die Verwendung vorhandener Checklisten,
- die Ankündigung der Prüfung,
- ein ggf. zu führendes Eröffnungsgespräch (erforderlich insbesondere bei personeller Neuzusammensetzung seitens der Prüfenden und/oder der geprüften Stelle; Inhalte: z. B. Prüfungsgrundlagen, Informations- und Kommunikationsstruktur und sonstige Vereinbarungen) und
- die interne Besprechung zum Prüfungsstart (erforderlich, um Einzelheiten aber auch Ergänzungsvorschläge der geprüften Stelle hinsichtlich des Prüfungsablaufs zu erörtern).

Diese Standards münden in eine Prüfungskonzeption. Sie ist von den Prüfenden zu erarbeiten, schriftlich niederzulegen und mit der Prüfungsleitung vor Aufnahme der Prüfung abzustimmen. Die Abstimmung der Prüfungskonzeption ist zu dokumentieren, ebenfalls während der Prüfung notwendig werdende Anpassungen der Prüfungskonzeption.

¹⁷ Die Wahl der Prüfungsmethode ist z. B. abhängig vom Prüfungsumfang (Vollprüfung oder Stichprobenprüfung), von der Prüfungstiefe und -breite (Ein-Personen- oder Teamprüfung), von der Art der Prüfungshandlung (Einzelfallprüfung oder Systemprüfung), vom Prüfungsansatz (retrograde oder progressive Prüfung), von der Art der Urteilsbildung (vergleichende oder analytische Prüfungshandlungen) usw. .

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 4	Prüfung	

4.5.1 Prüfungslandkarte (audit universe)

Die begrenzten Ressourcen der Rechnungsprüfung erlauben keine Vollprüfung. 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 zu prüfenden Einrichtung sowie der Wesentlichkeitsgrundsatz.

Ausgangspunkt für die Gesamtplanung ist eine systematische Erfassung aller Prüfungsfelder der zu prüfenden Einrichtung in einer Liste oder Tabelle, die auch als Prüfungslandkarte bezeichnet wird. Die Prüfungslandkarte kann sich an der Aufbau- oder Ablauforganisation (Prozesse) der zu prüfenden Einrichtung orientieren. Bei einer Prüfungslandkarte auf Basis der Prozesse wird i.d.R. auf die Kernprozesse abgestellt.

Mit der Digitalisierung der zu prüfenden Einrichtung wird die Sicht auf Prozesse sehr schnell zunehmen. Prüfungslandkarten der Rechnungsprüfung sind jedoch derzeit zumeist nach der Aufbauorganisation gegliedert (s. a. IDR Prüfungsleitlinie L112 "Der Planungsprozess der Rechnungsprüfung").

4.5.2 Risikoorientierte Prüfungsplanung


Die Prüfungsplanung findet auf zwei Ebenen statt. Es handelt sich dabei um die risikoorientierte Rahmenplanung und die risikoorientierte Planung der Einzelprüfung.

Voraussetzung für die Prüfungsplanung ist die Informationsbeschaffung. Dabei sind alle erforderlichen Informationen über die Struktur der geprüften Stelle, über die interne Organisation, die Geschäftsabläufe, die gesetzlichen Grundlagen, die Finanz- und Personalstruktur usw. zu erheben, um ein umfassendes Bild der zu prüfenden Themenbereiche zu erhalten.

Auf Grundlage der erworbenen Informationen sollen Risiken erkannt, bewertet und bei der Prüfungstätigkeit angemessen berücksichtigt werden. Diese Informationen müssen regelmäßig aktualisiert werden. Bei der risikoorientierten Prüfungsplanung sind sachliche, zeitliche und personelle Aspekte zu berücksichtigen.

Risikoorientierte Rahmenplanung

Bei der risikoorientierten Rahmenplanung werden alle potenziell zu prüfenden Stellen einer Risikoerschätzung unterworfen. Der Prüfungsrahmenplan erstreckt sich über einen Zeitraum von ca. 3 bis 6 Jahren. Er beinhaltet die Risikoanalyse für jedes Prüfobjekt ggfs. mit weiteren Prüffeldern. Daraus resultiert eine zeitliche Zuordnung der Prüfungen. Der Prüfungsrahmenplan bedarf einer fortlaufenden Pflege.

Abschnitt A. 4	kirpag - Qualitätshandbuch Prüfung	
-----------------------	--	---

Risikoorientierte Planung der Einzelprüfung


In einem ersten Schritt sind für reguläre Prüfungen zunächst Prüffelder zu definieren, wie z. B. auf Basis der Organisationsstruktur (z. B. Prüfung von kirchlichen Körperschaften, Prüfung der landeskirchlichen Dienststellen) oder auf Basis der Betätigungsfelder (Bauprüfung, Personalprüfung, IT-Prüfung usw.), dabei kann eine Prüffeldmatrix unter Berücksichtigung beider Vorgehensweisen sinnvoll sein. Für Sonderprüfungen ist dieses Vorgehen in Abhängigkeit von dem konkreten Sonderprüfungsauftrag zu modifizieren.

Sachliche Prüfungsplanung

Die sachliche Prüfungsplanung setzt umfängliche Informationen über die zu prüfende Stelle voraus. Die Risikoanalyse sollte insbesondere berücksichtigen, welche Ziele die zu prüfende Stelle verfolgt und wie sie ihre eigene Tätigkeit steuert und kontrolliert. Hierbei werden neben den Zielen und den Steuerungs- und Kontrollmechanismen auch die finanziellen und personellen Ressourcen sowie die Geschäftsprozesse mitefasst. Im Rahmen der Risikoanalyse erfolgt neben der Identifizierung der verschiedenen Risiken auch eine Einschätzung zur Angemessenheit und Wirksamkeit des internen Kontrollsystems (IKS) der zu prüfenden Stelle.

Risikokriterien können sein:

- Finanzielle Rahmenbedingungen (z. B. Haushaltvolumina, Vermögen, Schulden),
- Ergebnisse und Zeitbedarf der letzten Prüfung,
- Organisation der Verwaltung,
- Funktionsweise des IKS,
- IT-Umfeld,
- rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen,
- Personal,
- Immobilien,
- Gefahr von Imageschäden und
- Verfügbarkeit von Drittmitteln.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 4	Prüfung	

Ein höheres Maß an Risiken (z. B. schlechte Organisation der Verwaltung, unzureichendes IKS) führt zur Notwendigkeit, mehr Einzelfallprüfungshandlungen durchzuführen, so dass der Prüfungsaufwand steigt. Umgekehrt senken geringere Risikowerte auch den Umfang der erforderlichen Prüfungshandlungen und damit den Prüfungsaufwand.

Zeitliche Prüfungsplanung

Die zeitliche Prüfungsplanung verfolgt das Ziel, die für die Prüfung festgelegten Zeitvorgaben im Sinne einer wirtschaftlichen Durchführung der einzelnen Prüfungen sicherzustellen. Dabei bleibt die Gesamtheit aller im Jahresprüfungsplan vorgesehenen Prüfungen jederzeit im Blick.

Mit der Zeitplanung wird die voraussichtliche Dauer vom Beginn der Prüfung bis zur Berichterstattung vorgegeben. Hier ist auch festzulegen, welche Prüfungsfelder zu welchen Zeitpunkten bearbeitet werden sollen. Die Einhaltung dieser Zeitplanung kann nur dann gelingen, wenn die Vorlage der Prüfungsunterlagen in einem „prüffähigen Zustand“ erfolgt.

Die eigenen personellen Ressourcen der Prüfungseinrichtung sind im Zuge der zeitlichen Prüfungsplanung zu berücksichtigen. Im Fall eines geänderten Prüfungsrhythmus ist zu beachten, dass eine Mitteilung an die geprüfte Stelle erfolgt, in der auf die verlängerte Aufbewahrungsfrist der Unterlagen hingewiesen wird.


Der Feinheitsgrad der zeitlichen Gliederung orientiert sich am zeitlichen Umfang der einzelnen Prüfung. Dabei können bereits einzelne Arbeitsschritte und ggf. während der Prüfung zu führende Zwischengespräche (u. a. Meilensteine) entsprechend berücksichtigt werden.

Personelle Prüfungsplanung

Im Zuge der personellen Prüfungsplanung werden die einzelnen Prüfungsaufgaben den Prüfenden zugeordnet. Kriterien für die Zuordnung sind die fachlichen und persönlichen Kompetenzen der Prüfenden, die Komplexität der Prüfungsaufgabe und die strukturellen Rahmenbedingungen.

Sofern die Prüfung in Teams durchgeführt wird, sind diese nach ähnlichen Kriterien zusammenzustellen. Innerhalb der Teams ist die Prüfungsleitung festzulegen, ggf. sind weitere Zuständigkeiten zuzuweisen.

Die Rotation der Prüfenden kann ein geeignetes Instrument zur Sicherung einer hohen Prüfungsqualität sein. Dabei wirkt die Personalrotation dem Entstehen und der Verfestigung von (negativen) Beziehungsgeflechten zwischen Prüfenden und der geprüften Stelle entgegen. Sie ermöglicht es

Abschnitt A. 4	kirpag - Qualitätshandbuch Prüfung	
-----------------------	--	---

den Prüfenden, ihre Fähigkeiten und Fertigkeiten in verschiedenen Prüfungssituationen, in unterschiedlichen Prüfungsbereichen und in wechselnden Prüfungsteams individuell und flexibel einzusetzen.

4.6 Prüfungsdurchführung

Die Prüfungsdurchführung obliegt den in der Prüfungsplanung zugeordneten Prüfenden. Die Leitung der Organisationseinheit stellt das Einhalten der in der Prüfungskonzeption und -planung festgelegten Rahmenbedingungen sicher. Dadurch gewährleistet sie standardisierte, transparente Prüfungsabläufe.


Die Prüfungsmethoden sind bereits im Rahmen der Prüfungsplanung festgelegt worden. Abweichungen hiervon sind bei der Prüfungsdurchführung möglich, sofern sie notwendig und mit der zuständigen Prüfungsleitung rückgekoppelt werden. Daraus kann sich ebenfalls eine Abweichung von der festgelegten Prüfungsdauer ergeben.

Bei der Prüfungsdurchführung werden

- auf Grundlagen der Prüfungsplanung die wesentlichen würdigungsrelevanten Sachverhalte zunächst wertungsfrei erhoben und analysiert,
- Soll/Ist-Abweichungen zwischen dem erhobenen Sachverhalt und zu Grunde zu legenden Vorschriften und Normen festgestellt,
- die Abweichungen bewertet und
- ggf. Handlungsempfehlungen gegeben.

Bei der Aufklärung des einzelnen Prüfungssachverhalts werden alle notwendigen Informationen erfasst, die für die anschließende Beurteilung eine Rolle spielen können. Hierzu ist es u. a. erforderlich, mit der zu prüfenden Stelle umfassend zu kommunizieren und die Vollständigkeit der Prüfungsunterlagen einzufordern.¹⁸ Ein Erfolgsfaktor für die Wirtschaftlichkeit der Prüfung ist, dass die geprüfte Stelle ihren Mitwirkungspflichten nachkommt und die Prüfungsunterlagen und die Vollständigkeitserklärung (siehe Richtlinie R-KP 157) in der erforderlichen Qualität der Prüfungseinrichtung zur Verfügung stellt.

¹⁸ Wenn die Jahresrechnung oder der Jahresabschluss nicht von der geprüften Stelle selbst sondern von einer anderen Organisationseinheit erstellt wird, haben die geprüfte Stelle und die Organisationseinheit die Vollständigkeit zu bestätigen. Dies erfolgt i.d.R. mit einer Vollständigkeitserklärung.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 4	Prüfung	

Darüber hinaus sind die Akteneinsicht und ein umfassender Zugriff auf die IT-Systeme unerlässlich.

Eine endgültige Würdigung des Sachverhaltes ist erst dann möglich, wenn die Beurteilungsgrundlagen feststehen und die Zuordnung des Sachverhaltes zu einer Norm erfolgen kann. Anschließend wird der vorgefundene Ist-Zustand mit dem vorab definierten Soll-Zustand verglichen und ggf. vorhandene Abweichungen festgestellt. Abweichungen sind hinsichtlich ihrer Relevanz zu bewerten. Wesentliche Abweichungen führen grundsätzlich zu einer Darstellung im Prüfungsbericht.

Darüber hinaus können Handlungsempfehlungen zur Erreichung des vorgegebenen oder zu ermittelnden Soll-Zustandes abgegeben werden, wobei die Initiative zur Beratung sowohl vom Prüfenden als auch von der geprüften Stelle ausgehen kann.

Während der Prüfung findet eine angemessene Kommunikation mit den geprüften Stellen statt. Im gesamten Prüfungsverlauf muss auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Prüfungsdurchführung geachtet werden.

Prüfungshandlungen und -ergebnisse werden einheitlich und sachgerecht dokumentiert. Die Prüfungsergebnisse sollen in einer Schlussbesprechung mit der geprüften Stelle erörtert, Maßnahmen abgestimmt und verabschiedet werden.

Die Prüfungsdurchführung erfolgt grundsätzlich mit den folgenden Prüfungsschritten.


4.6.1 IKS-Prüfung

Ein Internes Kontrollsystem (IKS) besteht aus systematisch gestalteten organisatorischen (Sicherungs-) Maßnahmen und Kontrollen bei der geprüften Stelle 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.

Bei der IKS-Prüfung (siehe Arbeitshilfe A-KP 230) wird zwischen der Aufbau- und Funktionsprüfung unterschieden.

4.6.2 Prozessprüfung

Ausgangspunkt für die Prüfung der zu prüfenden Einrichtung auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ist zwingend eine Geschäftsprozessanalyse. Mit ihrer Hilfe können Optimierungspotentiale aufgezeigt werden.

Abschnitt A. 4	kirpag - Qualitätshandbuch Prüfung	
-----------------------	--	---

Aufgrund der Ergebnisse der IKS-Prüfung und der Geschäftsprozessanalyse wird über die Art und den notwendigen Umfang aussagebezogener Prüfungshandlungen entschieden.

Unter einem Geschäftsprozess wird die Abfolge zusammenhängender Aktivitäten zur Leistungserstellung verstanden, der sich auf die zu prüfende Einrichtung und ihre Ziele bezieht. Ein Prozess hat einen definierten Anfang (Auslöser, Input) und ein definiertes Ende (Ergebnis, Output).

Die unterschiedlichen Prozesse der Verwaltung lassen sich grob klassifizieren in Leitungs-/Steuerungsprozesse, Leistungserstellungs-/ Kernprozesse sowie Stütz-/Unterstützungsprozesse.

Im Mittelpunkt der Prozessprüfung durch die Rechnungsprüfung stehen zumeist die Kernprozesse, häufiger jedoch auch die Führungsprozesse.

Am Anfang der Prozessanalyse steht die Prozessaufnahme. Ausgangsvoraussetzung dafür ist die Vorlage der QM-Dokumentation der geprüften Stelle. Sie erfolgt zumeist in Form der Dokumentanalyse, des Interviews, ggf. in Form eines Workshops oder des Laufzettelverfahrens.

4.7 Prüfungsbericht


Der Prüfungsbericht richtet sich in der Regel an die geprüfte Stelle, kann aber nach den kirchengesetzlichen Bestimmungen an weitere Adressaten gerichtet sein. Er ersetzt nicht die interne Dokumentation.

Die Berichterstattung soll eine sachliche Beurteilung und Diskussion über das Prüfungsergebnis ermöglichen und fördern. Durch die Berichterstattung soll dem Leser ein klares Bild über die getroffenen Feststellungen gegeben werden. Sie dient als Grundlage für die weitere Verfolgung der getroffenen Feststellungen und Empfehlungen und soll Entscheidungsgrundlage für Verbesserungen sein.

Wegen ihrer Bedeutung für die Adressaten müssen die Berichte besonderen inhaltlichen, sprachlichen und formalen Vorgaben genügen.

Inhalt und Sprache von Prüfungsberichten haben den Grundsätzen der Vollständigkeit, Wahrheit, Klarheit und Objektivität zu entsprechen. Die in den Prüfungsberichten dargestellten Sachverhalte müssen tatsächlich und sachlich richtig sein. Eine präzise Darstellung ist zu gewährleisten. Dabei stehen die Ausführungen im Prüfungsbericht im Spannungsfeld zwischen hinreichender Deutlichkeit und notwendiger Ausführlichkeit.

Die Berichte sind verständlich und möglichst überzeugend zu formulieren.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 4	Prüfung	

In formaler Hinsicht soll der Aufbau des Prüfungsberichts in Bezug auf die festgestellten Sachverhalte folgende, deutlich abzugrenzende Abfolge aufweisen:

1. Feststellung des vorgegebenen Soll-Zustandes und des ermittelten Ist-Zustandes,
2. Feststellung, dass Soll und Ist im Wesentlichen übereinstimmen bzw. Analyse der Abweichungen,
3. Bewertung der Abweichungen: Hier ist ein Prüfungsurteil darüber abzugeben, ob die betreffende Abweichung hinsichtlich ihres Ausmaßes und ihrer Auswirkungen noch hinnehmbar oder aber zu beanstanden ist,
4. ggf. Empfehlung zur Beseitigung von Mängeln.


Im Hinblick auf die Implementierung von Qualitätsstandards ist einer standardisierten Berichtsform der Vorzug einzuräumen. Prüfungsberichte beinhalten demnach mindestens die gesetzlichen Prüfungsgrundlagen und die Rahmenbedingungen der Prüfung. Sie benennen das Prüfungsziel, den Anlass und den Zweck der Prüfung, schildern den Prüfungsumfang und die Prüfungshandlungen, beschreiben das Prüfungsergebnis und geben Handlungsempfehlungen.

4.8 Berichtskritik

Nach Abfassen des Prüfungsberichts erfolgt die Berichtskritik durch einen nicht unmittelbar an der Prüfung beteiligten Dritten (z. B. Prüfgebietsleiter). Ziele der Berichtskritik sind die Qualitätssicherung und die Vereinheitlichung der zu erstattenden Prüfungsberichte. Die Berichte werden nach formellen und materiellen Kriterien analysiert.

Im Rahmen der materiellen Berichtskritik wird die rechnerische Richtigkeit der im Prüfungsbericht enthaltenen Zahlen, die Vollständigkeit der Angaben, die Abstimmung der Einzelangaben untereinander (Konsistenz der Aussagen) und die Zulässigkeit von Schlussfolgerungen überprüft. Außerdem wird geprüft, ob die erforderlichen Arbeitspapiere und Checklisten zur Anwendung gelangt sind.

Die formelle Berichtskritik soll den Aufbau und die Gliederung der Prüfungsberichte sowie die Darstellungsform von Tabellen und Schemata vereinheitlichen sowie eine einwandfreie Rechtschreibung, Zeichensetzung und präzise Ausdrucksform gewährleisten. Daneben wird geprüft, ob die im Bericht und in den Anlagen genannten Positionen und Beträge rechnerisch richtig, alle Verweise korrekt und Erläuterungen schlüssig sind.

Abschnitt A. 4	kirpag - Qualitätshandbuch Prüfung	
-----------------------	--	---

Die Berichtskritik kann mit Hilfe von Checklisten standardisiert werden. Die im Zuge der Berichtskritik festgestellten Abweichungen werden mit den Prüfenden ausgewertet und finden ggf. Eingang in den Prüfungsbericht.

4.9 Schlussgespräch und Berichtsausfertigung

Es empfiehlt sich, die Prüfungsergebnisse in Form eines (schriftlichen) Entwurfes der geprüften Stelle vorab zur Verfügung zu stellen und die Prüfungsergebnisse mit dieser eingehend zu besprechen, bevor der endgültige Prüfungsbericht herausgegeben wird. Das Schlussgespräch trägt dazu bei, Missverständnisse oder Fehlinterpretationen zu vermeiden sowie der geprüften Stelle die Klärung bestimmter Punkte und die Kommentierung zu den Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu ermöglichen. Sie bildet einen zentralen Bestandteil der Berichterstattung und kann das Vertrauensverhältnis zwischen geprüfter Stelle und Rechnungsprüfung fördern.


Im Schlussgespräch erhalten die Prüfenden ggf. Hinweise und Anregungen für mögliche Qualitätsverbesserungen der Prüfung bzw. des Prüfungsprozesses.

Für die Ausfertigung des Berichtes ist festzulegen, von wem Prüfungsberichte unterschrieben werden (vgl. Geschäftsverteilungsplan bzw. Dienstordnung) und an wen diese zu verteilen sind (Empfängerkreis des Berichtes).

4.10 Prüfungsnachscha


Im Rahmen der internen Prüfungsnachscha wird von der Leitung der Prüfungseinrichtung bzw. Beauftragten der tatsächliche Ablauf der Prüfung mit den Planvorgaben verglichen. Der Ressourceneinsatz wird bewertet. Die angewandten Prüfungsmethoden werden einer Kritik unterzogen und Schwachstellen im Ablauf aufgedeckt. Hieraus werden Rückschlüsse für eine mögliche Anpassung der Planung einschließlich der Risikoeinschätzung gezogen. Bei Folgeprüfungen sind diese Erkenntnisse zu berücksichtigen.

Es empfiehlt sich, auf Grundlage der in der Prüfungsnachscha gewonnenen Erkenntnisse, Standards zum Umgang mit Beschwerden und Vorwürfen zu erarbeiten. In diesem Zusammenhang kann auch eine standardisierte Befragung der geprüften Stellen wertvolle Informationen liefern.

Abschnitt A. 4	kirpag - Qualitätshandbuch Prüfung	
-----------------------	--	---

4.11 Follow up

Eine Nachverfolgung der Prüfungsbemerkungen oder vereinbarten Maßnahmen bei der geprüften Stelle erfolgt entweder im Anschluss an die Prüfung oder im Rahmen einer Folgeprüfung. Konsequenzen aus der Nachverfolgung können die Änderung der Risikobeurteilung oder die Vormerkung der geprüften Stelle oder einzelner Prüffelder für die nächste Prüfung sein.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 5	Beratung	

5. Beratung

5.1 Ziel der Beratung / Beratung vs. Prüfung (Abgrenzung)

Neben dem Kernauftrag der Prüfung enthalten die meisten rechtlichen Regelwerke zur Rechnungsprüfung (z. B. RPA-Gesetze) auch einen Auftrag zur Beratung. Zudem wird unabhängig von einer rechtlichen Verpflichtung zur Beratung in Einzelfragen fachliche Kompetenz bei der Rechnungsprüfung abgerufen.

Dies geschieht in den häufigsten Fällen prüfungsbegleitend (vgl. Abschnitt 4.4). In diesen Fällen wird besonders deutlich, dass sich die Prüfenden in einem Spannungsfeld zwischen Prüfung und Beratung befinden (können). Einerseits sind beide Tätigkeiten durch die fachspezifischen Inhalte miteinander verbunden, andererseits muss jederzeit sichergestellt werden, dass die Unabhängigkeit und die Unvoreingenommenheit der Prüfenden unbeeinträchtigt bleibt. Daneben gibt es weitere Formen der Beratungsleistungen wie z. B. die Erstellung von Gutachten zu Einzelsachverhalten.


Beratungsleistungen lassen sich auch durch den Grad ihrer Verbindlichkeit unterscheiden. Eine telefonische Auskunft besitzt eine geringere Verbindlichkeit als eine gutachterliche Stellungnahme, die in der Regel nicht nur detaillierter sein wird, sondern von der beratenen Stelle als belastbare Information gegenüber Dritten verwendet werden kann.

Ziel jeder Beratung durch eine Rechnungsprüfungseinrichtung ist es, seine fachliche Expertise in Problemlösungsprozesse einzubringen und auf diese Weise vor allem dazu beizutragen, die Wirtschaftlichkeit, die Rechtmäßigkeit und die Leistungsfähigkeit der zu beratenden Stellen zu steigern.

5.2 Grenzen der Beratung / unzulässige Beratungsleistungen

Eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Rechnungsprüfung ist die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfungseinrichtung. Die Beratung findet daher dort ihre Grenze, wo durch die beratende Tätigkeit eines / einer Prüfenden die spätere Prüfung beeinträchtigt werden könnte, der Versuch einer Instrumentalisierung der Rechnungsprüfung erkennbar ist und / oder die zur Verfügung stehenden (insbesondere fachliche oder zeitliche) Ressourcen nicht ausreichen.

In vielen Fällen wird diese Grenze nicht klar umrissen sein, die Rechnungsprüfungseinrichtung sollte daher im Einzelfall vor einer Beratung bzw. vor der Übernahme eines Beratungsauftrages prüfen,

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 5	Beratung	

ob durch die Mitwirkung der Rechnungsprüfung (sofort oder zu einem späteren Zeitpunkt) ihre Unabhängigkeit gefährdet werden könnte.

Die Beratung kann das eigene Handeln der Verwaltung nicht ersetzen, da andernfalls die eigene Beratungstätigkeit Gegenstand der späteren Prüfung sein müsste. Also beinhaltet die Beratung durch ein RPA stets das Aufzeigen mehrerer Lösungsalternativen (soweit nicht gesetzlich eindeutig vorgeschrieben) und die Weitergabe von Beispielen guter Praxis. Die Entscheidung muss in jedem Fall bei der Verwaltung verbleiben.

Definitiv unzulässig sind daher die Übernahme von operativen Aufgaben der Verwaltung sowie Vorgaben durch die Rechnungsprüfung im Wege von verbindlichen Mustern (z. B. Mustersatzungen, Formulare) durch eine Rechnungsprüfungseinrichtung. Insgesamt scheidet es aus, einer zu beratenden Stelle Entscheidungen abzunehmen.

5.3 Beratungsleistungen

5.3.1 Auskünfte


Bei einer Auskunft, die in vielen Fällen telefonisch erfolgt, aber oft (z. B. prüfungsbegleitend vor Ort) im direkten persönlichen Gespräch erteilt wird, handelt es sich um die niedrigschwelligste Form der Beratung. Durch sie werden in der Regel Fragen von geringerer Komplexität beantwortet, Tipps bzw. Empfehlungen (z. B. Verbesserungshinweise, Hinweise zur Abhilfe bei Prüfungsfeststellungen) ausgesprochen oder die (Nicht-)Bestätigung der Richtigkeit vorgetragener Sachverhalte erteilt.

5.3.2 Fachberatung

In der prüfungsnahen Fachberatung werden außerhalb von Prüfungen Grundsatzangelegenheiten oder besondere Fragestellungen zu Themen, die in den Wirkungskreis der Rechnungsprüfung fallen, schriftlich bearbeitet und formlos kommuniziert. Diese betreffen typischerweise den Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Personalwirtschaft) oder den Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens.

5.3.3 Gutachten und Stellungnahmen

Schriftliche Gutachten und (gutachterliche) Stellungnahmen sind die umfangreichsten Formen der Beratung. Diese sind meist mit einem hohen Arbeitsaufwand bei der Erstellung verbunden und besitzen einen hohen Grad der Verbindlichkeit, da sie oft nicht nur der Unterstützung der Verwaltung

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
A. 5	Beratung	

dienen, sondern auch in der Kommunikation gegenüber Dritten zur Argumentation herangezogen werden.

Dies stellt hohe Anforderungen vor allem an die Plausibilität, die Eindeutigkeit und die Korrektheit der in einem Dokument getroffenen Aussagen sowie an die Vollständigkeit oder zumindest umfassende Kenntnis aller für die Erstellung notwendigen Informationen.

5.3.4 Mitwirkung in Arbeitsgruppen, Projekten und Gremien

Eine Beratungsleistung im weiteren Sinne kann auch die Mitwirkung in Arbeitsgruppen, Projekten und Gremien darstellen. Diese erfolgt typischerweise durch mündlichen Vortrag einer Sichtweise zu einer Frage- bzw. Problemstellung aus der Position der Rechnungsprüfungseinrichtung. Wichtig ist bei dieser Form der Mitarbeit, dass die Rolle der Rechnungsprüfungseinrichtung klar definiert, die „beratende“ Funktion allen Beteiligten kommuniziert wird und dass sichergestellt wird, dass Aussagen eines Vertreters / einer Vertreterin der Rechnungsprüfung korrekt und eindeutig im Protokoll wiedergegeben werden bzw. eine Rückkopplung mit der Prüfungseinrichtung ermöglicht wird.


5.4 Einbettung der Beratung in die Organisationsstruktur

Sinnvoll wäre es, das Tätigkeitsfeld der Beratung (Consulting) organisatorisch vom Tätigkeitsfeld der Prüfung (Auditing) zu trennen und eigenständige Organisationseinheiten einzurichten bzw. zumindest im Rahmen der Geschäftsverteilung eine Abgrenzung vorzunehmen. Dies wird sich in der Regel aufgrund von begrenzten personellen Ressourcen jedoch oft nicht realisieren lassen.


Daher sollte eine Aufgabenzuweisung so gelenkt werden, dass die konkrete Beratung stets durch Mitarbeitende erfolgt, denen nicht gleichzeitig die Prüfung der zu beratenden Stelle obliegt. Lässt sich dies (z. B. aufgrund von spezifischen Kenntnissen zum Sachverhalt) nicht vermeiden, kann eine Beratung nur dann erfolgen, wenn durch die Übernahme dieser Aufgabe die Integrität der Rechnungsprüfungseinrichtung nicht beeinträchtigt wird bzw. sichergestellt ist, dass spätere Prüfungen nicht kompromittiert werden.

5.5 Dokumentation

Beratungsleistungen sollten, mit Ausnahme derer von geringerer Bedeutung, aktenkundig gemacht werden. In der Regel wird dies durch einen kurzen Gesprächsvermerk bzw. bei schriftlichen Ausarbeitungen und Gutachten durch eine Kopie/Urschrift erfolgen.

<p>Abschnitt</p> <p>A. 5</p>	<p>kirpag - Qualitätshandbuch</p> <p>Beratung</p>	
------------------------------	--	---

Die dokumentierten Informationen (Erkenntnisse und Ergebnisse, z. B. eine Rechtsauslegung) aus einer Beratung sollten zudem, soweit dies sinnvoll ist, intern kommuniziert werden. Die externe Weitergabe einer Information sollte möglichst durch die beratene Stelle erfolgen. Davon unabhängig kann in abstrakter Form eine Streuung (z. B. als Merkblatt) oder Veröffentlichung (z. B. als Beitrag in einer Fachzeitschrift) auch durch die Rechnungsprüfungseinrichtung selbst erfolgen.

Abschnitt B. 1	kirpag - Qualitätshandbuch Organisationshandbuch	
-----------------------	--	---

Teil B Empfehlungen für ein Organisationshandbuch

1. Definition / Zweck des Organisationshandbuches

Organisationsprozesse sind in einer geeigneten Form zu dokumentieren. Wichtige Arbeitsgrundlagen für die jeweilige Rechnungsprüfungseinrichtung können in einem Organisationshandbuch zusammengefasst sein. Alternativ kann die leichte Erreichbarkeit der wesentlichen Arbeitsgrundlagen auch in einer anderweitig digital gebündelten Weise oder im Zusammenhang mit der eingesetzten digitalen Prüfungsunterstützung (Prüfungssoftware) sichergestellt werden. In diesem Fall gelten die nachfolgenden Ausführungen zu einem Organisationshandbuch entsprechend.

1.1 Einzelteile des Organisationshandbuches

Das Organisationshandbuch umfasst derzeit vier Bereiche:


- Interne Organisation (IO)
- Richtlinien kirchlicher Prüfung (R-KP)
- Arbeitshilfen für die kirchliche Prüfung (A-KP)
- Wissenspool (WP).

In diese Bereiche werden - in Anlehnung an internationale Standards für Prüfungseinrichtungen - Beschreibungen der Grundlagen und Vorgehensweisen der kirchlichen Prüfung sowie Arbeitshilfen hierzu eingestellt.

1.2 Interne Organisation (IO)

In diesen Bereich werden die Dokumente mit Richtlinien für die interne Organisation einer kirchlichen Rechnungsprüfungseinrichtung eingestellt. Hierzu gehören neben den rechtlichen Grundlagen konkretere Beschreibungen zu den organisatorischen und personellen Anforderungen, beispielsweise zum Berufsbild, den Berufsgrundsätzen und Richtlinien für die Weiterbildung der Prüfenden.

Sie sind sachlich gegliedert und mit der Abkürzung „IO 0“, gefolgt von einer zweistelligen Gliederungsziffer, gekennzeichnet.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
B. 1	Organisationshandbuch	

Arbeitshilfen für die interne Organisation wie Muster-Dienstanweisungen, Muster-Prozessbeschreibungen oder Muster-Dienstvereinbarungen sind mit der Abkürzung „A-IO 0“, gefolgt von der zweistelligen Gliederungsziffer des Themenbereichs und einer weiteren Ordnungsziffer gekennzeichnet.

1.3 Richtlinien kirchlicher Prüfung (R-KP)

Die Richtlinien kirchlicher Prüfung beschreiben wie Prüfungsstandards oder Prüfungsleitlinien anderer Prüfungseinrichtungen allgemeine Grundlagen und Vorgehensweisen bei der Prüfung, Besonderheiten bei einer Prüfung des jeweiligen Themenbereichs sowie die möglichen Prüffelder. Weitere Konkretisierungen sind in der Basisrichtlinie festgelegt.

Sie sind sachlich gegliedert und mit der Abkürzung „R-KP“, gefolgt von einer dreistelligen Gliederungsziffer, gekennzeichnet. Bei dieser Gliederungsziffer bezeichnet die erste Ziffer den Sachbereich, die beiden folgenden Ziffern den konkreten Themenbereich innerhalb des Sachbereichs.

1.4 Arbeitshilfen für die kirchliche Prüfung (A-KP)

Die Arbeitshilfen für die kirchliche Prüfung bieten Musterdokumente und weitere Erläuterungen zu den jeweiligen Themenbereichen.


Sie enthalten dazu insbesondere:

- die notwendigen Prüfungschecklisten,
- Prüfungsvorbereitungs- und -begleitbögen,
- Vorgaben zu den Berichtsanlagen,
- allgemeine Richtlinien zur Risikoeinschätzung.

Die Arbeitshilfen für die kirchliche Prüfung sind mit der Abkürzung „A-KP“, gefolgt von einer dreistelligen Gliederungsziffer, gekennzeichnet. Diese Gliederungsziffer bezeichnet die konkreten Prüffelder innerhalb eines Themenbereichs. Es kann eine vierte Ziffer als Ordnungsziffer folgen.

1.5 Wissenspool (WP)


In den Wissenspool können spezifische Informationen für das Organisationshandbuch der jeweiligen Prüfungseinrichtung eingestellt werden, die an anderer Stelle nicht in die Systematik einzuordnen

<p>Abschnitt</p> <p>B. 1</p>	<p>kirpag - Qualitätshandbuch</p> <p>Organisationshandbuch</p>	
------------------------------	---	---

sind. Hierzu können auch die wesentlichen in der jeweiligen Prüfungseinrichtung eingesetzten Prozesse gehören.

Empfohlen wird, hier bei digitaler Nutzung auch jeweils einen Bereich für Informationen aus dem Austausch mit anderen kirchlichen Prüfungseinrichtungen und für Informationen für Folgeprüfungen vorzusehen.

Weiter wird empfohlen, hier die Informationen aus Kennzahlen o.ä. zu hinterlegen.


Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
B. 2	Muster-Organisationshandbuch	

2. Muster-Organisationshandbuch

2.1 Gliederung

Das Organisationshandbuch ist wie folgt gegliedert:

Gliederungsziffer	Themenbereich
00 – 09	Interne Organisation (Grundlegende Anforderungen kirchlicher Prüfung, Rechtsgrundlagen)
10 – 99	Interne Organisation (eigene Prüfungseinrichtung)
100 – 119	Qualitätsmanagement
120 – 199	Prüfung (Prüfungsplanung, Auftrag, Durchführung, Dokumentation, Berichterstattung)
200 – 249	Organisation, Instrumente, Prozesse, IKS, Risiken
250 – 299	Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit
300 – 399	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen allgemein
400 – 449	Jahresrechnung (kameralistisch)
450 – 499	Jahresrechnung (doppisch)
500 – 599	Kosten- und Leistungsrechnung
600 – 799	Prüfung ausgewählter Bereiche
800 – 999	N.N.

Abschnitt B. 2	kirpag - Qualitätshandbuch Muster-Organisationshandbuch	
-----------------------	---	---

2.2 Dokumentvorlagen

- In der Kopfzeile ist das Themenfeld anzugeben. Rechts oben ist eine Gliederungsziffer anzugeben. Diese beginnt mit dem Buchstabenkürzel für den Bereich des Handbuchs für Prüfende (siehe Abschnitt B.1.1).
- Richtlinien kirchlicher Prüfung, Arbeitshilfen für die kirchliche Prüfung und (bei entsprechender Regelung in der Prüfungseinrichtung) der Wissenspool, die sich auf denselben Themenkomplex beziehen, sind mit einer gleichlautenden Organisationsnummer zu versehen.
Beispiel:
Das Kirchengesetz über die Rechnungsprüfungseinrichtung erhält die Gliederungsziffer IO 005.
- Checklisten werden als Tabellenkalkulations-Datei gemäß der Vorlage „Checkliste_Muster“ erstellt (vgl. Teil C).
- Dokumente werden mindestens in digitaler Form im vorgegebenen Verzeichnis abgelegt.


2.3 Gliederung der Dokumente

Die einzelnen Dokumente des Organisationshandbuchs sind grundsätzlich wie folgt zu gliedern:

- Inhaltsverzeichnis
- Textteil
- Anlagen (ggf.)
- Überarbeitungshinweis
- Angabe zur Versionierung (Historie)

Für die Checklisten werden zwei Varianten unterschieden:

- Die Checkliste Basisprüfung wird genutzt. In diesem Fall wird in der Prüfung auf die vorangestellten Punkte 1 - 3 der Checklisten verzichtet und auf die Checkliste Basisprüfung verwiesen.
- Die Checklisten werden unter Berücksichtigung der Punkte 1 - 3 angewendet.

Abschnitt	kirpag - Qualitätshandbuch	
B. 2	Muster-Organisationshandbuch	

Die Checklisten sind wie folgt zu gliedern:

- Aufnahme der Prozesse und Beurteilung der spezifischen Risikoindikatoren
- Allgemeine regulative Fragestellungen
- Spezielle Fragestellungen/Einzelfallprüfung
- Abschließende Feststellungen
- Angabe zur Versionierung (Historie)

Die Richtlinien haben die folgende Struktur (vgl. auch Basisrichtlinie):


- Einführung
- Ziel
- Definitionen
- Grundlagen und Vorgehensweisen
- Praxishinweise und sonstige Erläuterungen
- Dokumenthistorie

2.3.1 Textteil

Eine Adaption eines oder mehrerer anderer Standards (z. B. des IDR oder des IDW) wird im Regelfall aus urheberrechtlichen Gründen nicht zulässig sein. Sofern das Dokument im Rahmen des urheberrechtlich Zulässigen an einer Stelle auf bestehende Standards o.ä. verweist, sind diese zu Beginn des Textteiles mit ihrer jeweiligen Version (einschl. Datum) aufzuführen.

Sofern sich das Dokument auf gesetzliche Vorgaben bezieht, sind die jeweiligen Rechtstände an zentraler Stelle im jeweiligen Dokument, im Regelfall am Beginn, anzugeben. Bei zeitlich befristeten Rahmenbedingungen ist deren Befristung deutlich zu machen.

An zentrale Stelle im Organisationshandbuch ist eine Übersicht zu stellen, die die jeweiligen Abschnitte des Handbuchs für Prüfende sowie die jeweils verwendeten gesetzlichen Vorgaben auflistet.

Abschnitt B. 2	kirpag - Qualitätshandbuch Muster-Organisationshandbuch	
-----------------------	---	---

2.3.2 Überarbeitungshinweis

Im Überarbeitungshinweis ist aufzunehmen, wann der Dokumentinhalt auf Änderungen und / oder Anpassungen zu überprüfen ist. Hierbei kommen insbesondere in Betracht:

- zyklische Überarbeitungen
- Überarbeitungen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen (z. B. Gesetze)

2.3.3 Versionierung der Dokumente (Historie)

Die Übersicht über die Historie des einzelnen Dokumentes ist wie folgt gegliedert:

Beispiel:


Version	Inhalt/Beschreibung	Bearbeiter	Datum	Status
0.1	Erstellung		17.10.2019	Entwurf
0.2	Qualitätssicherung , Gliederungsrahmen		21.07.2020	Entwurf

Im Bereich „Inhalt / Beschreibung“ sind in Stichworten die wesentlichen Änderungen bei der jeweiligen Version aufzunehmen. Ein Dokument kann den Status ‘Entwurf’, ‘Freigegeben’ oder ‘n. g.’ (nicht mehr gültig) haben. Bei nicht mehr gültigen Dokumenten soll (so vorhanden) das jeweilige Ersatzdokument genannt werden.

Die Versionierung der Checklisten folgt folgender Systematik: Eine Versionsnummer besteht aus zwei Zahlen, getrennt durch einen Punkt. Solange sich ein Dokument sich in Bearbeitung durch die AG Qualität befindet, werden die Zwischenstände in der zweiten Stelle (nach dem Punkt, z. B. 0.1, 0.2, ...) aufsteigend gezählt. Nach Freigabe durch die Fachtagung erhöht sich die Zahl vor dem Punkt und die Zahl nach dem Punkt wird zurückgesetzt (z. B. 1.0).

Beispiel:

Version 0.1	Erstentwurf (Bearbeitungsstadium)
Version 0.2	Fortentwicklung Entwurf (AG Qualität)
Version 1.0	Verabschiedung / Freigabe durch die kirpag-Fachtagung

<p>Abschnitt</p> <p>C</p>	<p>kirpag - Qualitätshandbuch</p> <p>Richtlinien und Checklisten</p>	
---------------------------	---	---

Teil C Richtlinien und Arbeitshilfen

Die jeweils aktuell gültigen Richtlinien und Arbeitshilfen sind für kirchliche Rechnungsprüfende nach Registrierung und Anmeldung auf der kirpag-Homepage www.kirpag.de unter der Rubrik „Prüferinfos/Checklisten“ zu finden.

Eine aktuelle Aufstellung der verfügbaren Richtlinien und Arbeitshilfen und deren Status steht dort ebenfalls, als gesonderte Datei, zur Verfügung.

Stichwortverzeichnis

Audit universe	36	Prüfungsauftrag.....	23
Beratung	34, 45	Prüfungsbericht	41
Berichtsausfertigung.....	43	Prüfungsdurchführung.....	39
Berichtskritik.....	42	Prüfungsdurchführung und -organisation....	31
Berufsbild	24	Prüfungslandkarte	36
Berufsgrundsätze	25	Prüfungsnachschau.....	43
Dokumentation des Qualitätsmanagementsystems	17	Prüfungsplanung 14, 31, 34, 36, 37, 38, 39	
Fachliche Voraussetzungen für Prüfende...27		Qualitätslenkung.....	12, 15
Follow up.....	44	Qualitätsmanagement	9
Geschäftsausstattung.....	24	Qualitätsmanagementsystem	13
Geschäftsverteilung.....	22	Qualitätsplanung	12, 13, 14
IKS - Interne Kontrollsysteme.....7, 37, 40		Qualitätspolitik.....	13
Interne Organisation.....	30	Qualitätssicherung.. 12, 13, 15, 16, 30, 42, 55	
Leitung der Rechnungsprüfung	29	Qualitätsverbesserung.....	13, 16
Organisationshandbuch.....	49	Qualitätsziele.....	9, 10, 13, 14
Organisatorische und personelle Anforderungen an die Rechnungsprüfung..21		Regelkreis des Qualitätsmanagements	12
Peer-Review.....	18	Risikoorientierte Planung der Einzelprüfung	37
Personalbedarf.....	22	Risikoorientierte Prüfungsplanung	36
Planung des Personaleinsatzes	30	Risikoorientierte Rahmenplanung.....	36
Prozessprüfung	40, 41	Schlussgespräch	43
Prüffeld.....	22	Self-Audit.....	18
Prüffeldmatrix	23	Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung	21
Prüfobjekt.....	22	Ziele der Rechnungsprüfung	7
Prüfung	33	Ziele des Qualitätsmanagements	11