



Bericht

an die Bundesregierung

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

über die Verbreitung
Interner Revisionen in der
Bundesverwaltung

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.
(www.bundesrechnungshof.de)

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Risiken	5
2. Interne Revision	5
3. Interne Revision in der Bundesverwaltung	5
3.1 Entwicklung	5
3.2 Funktion	6
3.3 Interne Revision als Leitungsinstrument	8
3.4 Fachaufsicht und Interne Revision	8
4. Bestandsaufnahme im Jahr 2014	9
4.1 Sachstand	9
4.2 Bewertung	11
5. Empfehlungen	13
5.1 Behörden ohne Revisionsfunktion	13
5.2 Behörden mit Revisionsfunktion	13
5.3 Fachaufsichtliche Begleitung	14
6. Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern	14
7. Abschließende Wertung	15

0 Zusammenfassung

0.1 Zwischen dem Bundesrechnungshof und dem Bundesministerium des Innern als dem innerhalb der Bundesregierung fachlich zuständigen Ressort besteht hinsichtlich Methodik und Funktion einer Internen Revision Konsens. Insbesondere in den von diesem Bundesministerium verfassten Grundlagenpapieren sieht der Bundesrechnungshof eine wichtige Hilfestellung und Orientierung für die Behörden. (Tzn. 3.1 und 3.2)

0.2 Der Bundesrechnungshof sieht die Interne Revision als ein Instrument der (Behörden-) Leitung, mit dem diese ihre eigene Urteilsfähigkeit, Entscheidungsfindung und Führungskompetenz stärkt sowie Risiken in Zusammenhang mit der Aufgabenerledigung ihrer Behörde aktiv begegnet. Mit Einrichtung einer Internen Revision werden keine zusätzlichen neuen Aufgaben geschaffen. (Tz. 3.3)

0.3 Der Bundesrechnungshof hat sich einen Überblick darüber verschafft, in welchem Umfang Behörden der Bundesverwaltung Interne Revisionen eingerichtet haben, eine Revisionsfunktion auf andere Weise sicherstellen oder ganz auf dieses Instrument verzichten.

Dabei hat er festgestellt, dass rd. 65 v.H. der in die Bestandsaufnahme einbezogenen 88 Behörden Zugang zu einer Revisionsfunktion haben. Für knapp über ein Drittel der erfassten Behörden trifft dies weiterhin nicht zu. (Tz. 4.1)

0.4 Der Bundesrechnungshof hält die derzeitige Situation, in der ein erheblicher Teil der Behörden trotz der damit verbundenen Vorteile ganz auf den Zugriff auf eine Revisionsfunktion verzichten, für wenig nachvollziehbar. Sollte es dazu kommen, dass sich in diesen Behörden einmal Risiken realisieren, würden deren Leitungen erklären müssen, warum sie auf ein anerkanntes Instrument zur Risikominimierung verzichtet haben. (Tz. 4.2)

0.5 Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass (Tz. 5)

- Behörden, die weiterhin keinen Zugriff auf eine Revisionsfunktion haben, diesen Zustand hinterfragen. Für Bundesministerien sieht der Bundesrechnungshof grundsätzlich keine Gründe, auf eine eigene Interne Revision zu verzichten.

- Behörden, die bereits eine Revisionsfunktion eingerichtet haben, diese stetig qualitativ weiterentwickeln. Hierfür hat er mögliche Ansatzpunkte genannt.
- vorgesetzte Behörden im Rahmen ihrer Fachaufsicht dem Thema mehr Aufmerksamkeit schenken.

1 Risiken

Behörden bewegen sich, ähnlich wie Unternehmen und ungeachtet aller sonstigen Verschiedenheiten, stets in Umgebungen, die für sie Risiken bergen.

Für Unternehmen sind diese Risiken geprägt von der Möglichkeit wirtschaftlichen Misserfolgs bis hin zur Existenzgefährdung. Behördliche Risiken bestehen vorrangig in der Möglichkeit des Eintritts einer Situation oder Entwicklung, in der die effektive und effiziente Wahrnehmung staatlicher Aufgaben beeinträchtigt oder ganz verhindert wird. Als Folge kann es zu weitergehenden Beeinträchtigungen des öffentlichen und privaten Bereichs kommen, auch in materieller Hinsicht.

2. Interne Revision

Um Risiken zu begegnen, sind Interne Revisionen in Unternehmen etablierter und unstrittiger Bestandteil der Führungsstrukturen und -kultur. In einigen Bereichen sind sie sogar verpflichtend vorgeschrieben. Häufig bilden sie zusammen mit anderen Instrumenten (z.B. Risikomanagement, Korruptionsprävention und prozessimmanenten Kontrollen) ein mehrstufiges System zur Gewährleistung von Regelkonformität und Verwaltungsintegrität.

Dementsprechend sind die Aufgaben wie auch die Methodik der Revisionsarbeit vielfach definiert, kommentiert und beschrieben. Wesentliche Punkte sind hierbei der von einer Internen Revision durch ihre Tätigkeit generierte Mehrwert für die Organisation, die Unabhängigkeit und Objektivität ihrer Prüfungs- und Beratungstätigkeit sowie ihr Beitrag zur Wirksamkeit der übrigen Kontroll- und Überwachungsinstrumente. Gerade hinsichtlich deren Zusammenspiels kommt ihr eine herausgehobene Bedeutung zu.

3. Interne Revision in der Bundesverwaltung

3.1 Entwicklung

Behörden und Einrichtungen des Bundes (im Weiteren: Behörden) haben, von wenigen Ausnahmen abgesehen, erst seit Ende der 1990er Jahre damit begonnen, Revisionsstrukturen aufzubauen. Auslöser war u.a. eine Reform der externen Finanzkontrolle im Jahr 1998, in deren Verlauf die früheren Vorprüfungsstellen entfielen.

Der Bundesrechnungshof hat diese Entwicklung mit seinen Prüfungen begleitet und unterstützt.¹ Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat entsprechende Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und mehrere Grundlagenpapiere erarbeitet, welche die Arbeit Interner Revisionen in der Bundesverwaltung unterstützen sollen:

- Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung vom 21.12.2007
- Handreichungen zu den Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung vom 15.12.2008
- Fallstudie zur Handreichung zu den Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung vom 30.07.2010

Diese Papiere sind Hilfestellungen und Orientierung, keine für die Bundesverwaltung verbindlichen Vorgaben. Die Entscheidungen über die Einrichtung einer Internen Revision, ihre konkrete Ausgestaltung und ihren Einsatz verbleiben bei den jeweiligen Behördenleitungen.

3.2 Funktion

Hinsichtlich der Methodik und Funktion einer Internen Revision besteht zwischen Bundesrechnungshof und dem Bundesministerium Konsens.

So stellt das Bundesministerium in seinen Empfehlungen u.a. fest:²

„Die Interne Revision soll die Behördenleitung bei der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung unterstützen und entlasten.“

¹ Die Querschnitts- bzw. Grundsatzprüfungen des Bundesrechnungshofes haben sich u.a. mit folgenden Themen befasst:

- Aufgaben und Wirkungen Interner Revisionen im nachgeordneten Bereich
[Prüfungsmitteilung vom 17.01.2005 an das Bundesministerium des Innern; I 3 – 2004 – 0547]
- „Unzureichender Einsatz Interner Revisionen in den Behörden der Bundesverwaltung“
[Bemerkung im Jahr 2005]
- Ansätze zur Risikoorientierung bei der Arbeit von Internen Revisionen in der Bundesverwaltung
[Prüfungsmitteilung vom 09.07.2008 an das Bundesministerium des Innern; I 3 – 2008 – 0391]
- „Unterstützung für Aufbau und Arbeit Interner Revisionen in der Bundesverwaltung wesentlich verbessert“
[Bemerkung im Jahr 2009]
- Ausgestaltung der Wahrnehmung von Aufgaben einer Internen Revision durch das Bundesverwaltungsamt als Dienstleister (sog. Delegationsmodell)
[Abschließende Prüfungsmitteilung an das Bundesministerium des Innern vom 11.06.2014; I 3 – 2013 – 5814]

² Die nachstehenden Textpassagen sind alle den *Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung* des Bundesministeriums vom 21.12.2007 entnommen.

„Die Interne Revision nimmt eine unabhängige Prüf- und Kontrollfunktion im Auftrag der Behördenleitung wahr. Die Interne Revision schafft im Rahmen ihrer Aufgabenstellung Transparenz über das Verwaltungshandeln in der Behörde. Sie unterstützt die Behördenleitung bei:

- der Wahrnehmung ihrer Kontroll- und Überwachungsaufgaben,*
- der Sicherstellung von Qualität, Innovation, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns,*
- der Einhaltung der Vorschriften und Regelungen.“*

„Die Interne Revision soll durch Prüfungs- und Beratungsleistungen Risiken mindern. Die Verantwortung für die Angemessenheit und Effektivität der Internen Kontrollsysteme obliegt der Behördenleitung. Sie erteilt die konkreten Prüfaufträge. Die Interne Revision unterstützt hierbei die Behördenleitung. Sie untersucht das Verwaltungshandeln und liefert Informationen, Analysen, Bewertungen, Empfehlungen und Beratungen. Sie vermittelt die Sicht einer Arbeitseinheit, die am untersuchten Prozess unbeteiligt ist. Sie hat zudem präventive Funktion und trägt dazu bei, Kultur, Qualität, Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns nachhaltig zu verbessern. Politische Entscheidungen werden von Revisionsaufgaben nicht erfasst.“

„Die Interne Revision liefert Erkenntnisse und gibt Empfehlungen für die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht, ersetzt diese jedoch nicht.“

Darüber hinaus ist eine Revisionsfunktion auch die oberste Ebene eines ggf. mehrstufigen behördlichen Überwachungssystems, das hilft, eine effektive, effiziente und rechtskonforme Aufgabenerledigung zu gewährleisten. Das Zusammenspiel von prozessimmanenten Vorgaben (z.B. Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung), Maßnahmen der Korruptionsprävention, Instrumenten wie Qualitäts- oder Risikomanagement u.a.m. verspricht dann einen hinreichenden Mehrwert, wenn es durch eine angemessene Revisionsfunktion abgesichert wird.³

³ Der Dachverband der europäischen Revisionsinstitute (ECIIA) hat dieses Zusammenspiel z.B. in seinem Modell der drei Verteidigungslinien („Three Lines of Defence Model for internal governance“ / „3LoD“)

3.3 Interne Revision als Leitungsinstrument

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Grundsatzäußerungen immer auch die Rolle einer Internen Revision als Instrument der jeweiligen Leitung hervorgehoben. Die Leitung zieht den vorrangigen Nutzen aus der Arbeit der Internen Revision. Sie trägt aber auch die Verantwortung für deren Einrichtung, deren Ausstattung und organisatorische Anbindung, deren Arbeitsplan und die Umsetzung von deren Empfehlungen. Verzichtet die Leitung z.B. trotz erkennbarer Risiken auf eine Revisionsfunktion und kommt es in der Folge zu Unregelmäßigkeiten, Pannen oder Fällen von Korruption, so trifft sie ggf. eine Mitverantwortung.

Mit Einrichtung einer Internen Revision werden keine zusätzlichen neuen Aufgaben geschaffen. Die Leitung überträgt vielmehr ihr ohnehin obliegende Pflichten. Ziel ist, ihre (eigene) Urteilsfähigkeit, Entscheidungsfindung und Führungskompetenz zu stärken.

3.4 Fachaufsicht und Interne Revision

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof auch empfohlen, dass vorgesetzte Behörden bei ihrer Fachaufsicht auch den Aspekt einer Revisionsfunktion einbeziehen. Gegenstand der Aufsicht sollte die Frage sein, ob – wo nötig – eine ordnungsgemäße und effektive Revisionsfunktion gewährleistet ist.

Der Bundesrechnungshof hat Kriterien formuliert, an denen sich die Fachaufsicht der vorgesetzten Behörde ausrichten sollte, auch unter Beachtung des Gedankens des „Führens auf Abstand“. Er hält es für wichtig,

- die nachgeordneten Behörden anzuhalten, ihre Entscheidungen zur Revisionsfunktion auf eine einschlägige Risikoanalyse zu stützen,
- die auf den Risikoanalysen beruhenden Entscheidungen für oder gegen die Einrichtung einer Internen Revision auf Ermessensfehler zu prüfen,
- die Behörden, die sich für eine Delegation der Revisionsfunktion interessieren, bei der Organisation zu unterstützen,
- darauf zu achten, dass ein derartiges Delegationsmodell gelebt wird und nicht nur als „Feigenblatt“ dient,

- sich von den nachgeordneten Behörden die Prüfpläne und Jahresberichte der Internen Revisionen vorlegen zu lassen, um ein besseres Bild von der Situation in der Behörde, vom Einsatz des Instruments und von seinem Mehrwert zu gewinnen,
- nur im Einvernehmen mit den nachgeordneten das gleiche Prüfungsthema in die Arbeitspläne mehrerer Interner Revisionen Behörden aufzunehmen, wenn dies z.B. einem Leistungsvergleich / Benchmarking dient,
- dass ein Durchgriff auf die Interne Revision zu Aufsichtszwecken unterbleibt, weil dies dem Charakter des Instruments zuwiderliefe und seinen Mehrwert einschränken würde; Fachaufsicht und Revisionsfunktion müssen getrennt bleiben,
- einen Informationsaustausch zwischen den Behörden zu fördern und die Fortbildung der Revisoren zu unterstützen.

4. Bestandsaufnahme im Jahr 2014

4.1 Sachstand

Etwa 15 Jahre nachdem die Bundesverwaltung begonnen hatte, Revisionsstrukturen aufzubauen, war nach Einschätzung des Bundesrechnungshofs eine Bestandsaufnahme angezeigt. Er hat sich einen Überblick darüber verschafft, in welchem Umfang die Behörden der Bundesverwaltung

- Interne Revisionen eingerichtet haben,
- eine Revisionsfunktion auf andere Weise sicherstellen oder
- weiterhin auf dieses Instrument verzichten.

Zu diesem Zweck hat der Bundesrechnungshof die Organigramme der Behörden ausgewertet. Die so gewonnenen Informationen hat er anschließend mit den Ressorts abgestimmt.

Das zahlenmäßige Ergebnis Mitte des Jahres 2014 wird in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

<u>auf der Basis von 88 Behörden</u>	<u>zutreffend bei</u>
Behörden mit einer eigenen Internen Revision	44
Größere, sich über mehrere Hierarchiestufen erstreckende Verwaltungen, innerhalb derer eine Revisionsstruktur besteht	2⁴
Behörden, die ein Delegationsmodell nutzen	5
Behörden, welche die Revisionsfunktion im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft sicherstellen	6⁵
Summe	57 (55 + 2)
Behörden ohne eigene Interne Revision	29
Größere, sich über mehrere Hierarchiestufen erstreckende Verwaltungen, innerhalb derer keine Revisionsstruktur besteht	1⁶
Behörden, bei denen über die Einrichtung einer Internen Revision noch nicht entschieden wurde	1
Summe	31 (30 + 1)

Zum besseren Verständnis dieser Zahlen weisen wir auf Folgendes hin:

- Der Bundesrechnungshof stützt seine Analyse auf die Daten zu 88 Behörden. In seine Betrachtung einbezogen hat er solche, für die im Bundeshaushalt ein Einzelplan bzw. ein eigenes Kapitel ausgewiesen ist. Daher werden insbesondere Oberste Bundesbehörden sowie Oberbehörden und z.T. Mittelbehörden angesprochen, weiterhin einige Anstalten öffentlichen Rechts.

⁴ Die beiden Nennungen stehen für eine größere Zahl von Ober-, Mittel- und Ortsbehörden innerhalb zweier Verwaltungen.

⁵ Eine der Nennungen steht für eine größere Zahl von Dienststellen innerhalb einer Verwaltung.

⁶ Die Nennung steht für eine größere Zahl von Ober-, Mittel- und Ortsbehörden in einer Verwaltung. Für diese Verwaltung wird derzeit im Geschäftsbereich ein Dienstleister eingerichtet, der die Revisionsfunktion im Wege eines Delegationsmodells gewährleisten soll.

- Nicht einbezogen in die Übersicht hat er hingegen die Bundesgerichte, da eine Revisionstätigkeit bei diesen unter anderen Rahmenbedingungen erfolgen muss. Ein Vergleich mit den Organen der Exekutive wäre daher nur mit vielen Einschränkungen möglich.
- Ebenso nicht berücksichtigt wurden das Bundespräsidialamt, die Verwaltungen des Deutschen Bundestages und des Bundesrat sowie die Geheimdienste.

Unabhängig von diesen Einschränkungen hält der Bundesrechnungshof die so gewonnene Übersicht für geeignet, Entwicklungen und Tendenzen hinreichend sichtbar zu machen.

Die Bestandsaufnahme des Bundesrechnungshofes beschränkt sich auf den bloßen Zugriff der Behörde auf eine Revisionsfunktion. Qualitative Fragen werden ausdrücklich nicht angesprochen.⁷

4.2 Bewertung

Berücksichtigt man, dass im Jahr 1998 in der Bundesverwaltung nur sehr vereinzelt Interne Revisionen anzutreffen waren, schenken die Behörden dem Instrument mittlerweile erheblich mehr Aufmerksamkeit. Rd. 65 v.H. der einbezogenen Behörden haben nach unserer Bestandsaufnahme mittlerweile Zugang zu einer Revisionsfunktion. Auf der anderen Seite bedeutet dies aber auch, dass knapp über ein Drittel der einbezogenen Behörden weiterhin keinen Zugriff auf eine Revisionsfunktion hat.

Vergleicht man die Situation in den einzelnen Geschäftsbereichen, bietet sich ein uneinheitliches Bild. Von den in der Bestandsaufnahme berücksichtigten Obersten Bundesbehörden besaßen elf eine Interne Revision, fünf nicht. Einige Ressorts stellen in ihren Geschäftsbereichen eine vollständige oder zumindest annähernd vollständige Abdeckung der Revisionsfunktion sicher. Hingegen haben wir auch

⁷ Denkbare qualitative Aspekte wären z.B. Fragen nach

- der Unabhängigkeit der Internen Revision („Stabstellencharakter“, Trennung vom operativen Geschäft),
- der Ressourcenausstattung , speziell den Personalressourcen,
- den Verfahren,
- den Inhalten der Prüfungen oder
- der Umsetzung der von der Revision ausgesprochenen Empfehlungen.

Geschäftsbereiche angetroffen, für die das Gegenteil gilt. Zwischen diesen beiden Extremen registrierten wir verschiedene „Mischformen“.

Den Behörden stehen heute mit den vom Bundesministerium herausgegebenen einschlägigen Papieren umfangreiche Einstiegs- und Orientierungshilfen zur Verfügung. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofs sind die „weißen Flecken“ auf der Revisionslandkarte daher mittlerweile kaum noch mit methodischen Defiziten zu begründen. Er geht vielmehr davon aus, dass häufig Behördenleitungen den Nutzen des Instruments für ihre eigene Aufgabenwahrnehmung nicht erkennen oder als zu gering einschätzen. Auch haben sie zum Teil immer noch unzutreffende Vorstellungen von der Rolle, die eine Revisionsfunktion innerhalb des behördlichen Kontrollsystems spielen kann bzw. muss. So argumentierten Behörden im Zuge unserer Prüfungen u.a. damit, eine Interne Revision sei nicht nötig, da die Behörde vom Bundesrechnungshof – also extern – geprüft werde. Andere verließen sich allein auf die installierten internen Kontrollen, ohne aber deren Effektivität mittels einer Internen Revision prüfen zu können. Unterstützt wird diese Haltung in Teilen durch eine Fachaufsicht, die dem Thema keine besondere Bedeutung beimisst.

Fehlende Personalressourcen werden ebenfalls häufig als Grund für den Verzicht auf eine Interne Revision angeführt. Der Bundesrechnungshof anerkennt, dass es insbesondere für kleinere Behörden schwierig sein kann, für eine eigene Interne Revision das notwendige Personal bereitzustellen und dieses zusätzlich auch von operativen Aufgaben zu befreien. Mit Delegationsmodell und Verwaltungsgemeinschaft stehen aber sinnvolle Alternativen zur Verfügung, die eine Revisionsfunktion gewährleisten können.⁸

Der Bundesrechnungshof hält die derzeitige Situation, in der rd. ein Drittel der Behörden ganz auf eine Revisionsfunktion verzichten, angesichts der ohne sie bestehenden Risiken einerseits, im Hinblick auf die mit ihr verbundenen Vorteile andererseits, für erstaunlich. Das gilt umso mehr, als darunter auch Bundesministerien sind, die z.T. erhebliche Finanzmittel verwalten.

Sollte es dazu kommen, dass sich in diesen Behörden einmal Risiken realisieren und dies mit Hilfe einer Internen Revision hätte verhindert werden können, dürf-

⁸ Gleiches gilt auch für Behörden mit nur geringer Risikoneigung.

ten deren Leitungen nur schwer erklären können, warum sie auf ein anerkanntes Instrument der Risikominimierung verzichtet haben.

Das Bundesministerium hat im Rahmen seiner Grundsatzzuständigkeit für Fragen der Internen Revision bereits die methodisch-theoretischen Grundlagen in Gestalt seiner Empfehlung, der Handreichung sowie der Fallstudie bereitet. Mit der Dienstleistung Interne Revision, die das Bundesverwaltungsamt für die Behörden des Geschäftsbereichs anbietet, hat es zudem Pionierarbeit geleistet. Es sollte auf der Basis dieser Erfahrungen den Prozess zur möglichst umfassenden Gewährleistung einer Revisionsfunktion in der Bundesverwaltung weiter unterstützen.

5. Empfehlungen

Auf der Basis seines Verständnisses von Interner Revision und angesichts des angetroffenen Verbreitungsgrades hat der Bundesrechnungshof empfohlen:

5.1 Behörden ohne Revisionsfunktion

Behörden, die derzeit noch keinen Zugriff auf eine Revisionsfunktion haben, sollten diesen Zustand hinterfragen. Eine Analyse der Risiken für die Aufgabenerledigung – diese schließt deren Effektivität, Effizienz und Rechtskonformität ein – liefert Hinweise für eine angemessene Ausgestaltung der Revisionsfunktion. Die vorgesetzten Behörden sollten diese Risikoanalyse im Rahmen ihrer Fachaufsicht einfordern und die sachgerechte Umsetzung überwachen. Bei entsprechendem Bedarf sollte sie den Aufbau einer Dienstleistung Interne Revision („Delegationsmodell“) in ihrem Geschäftsbereich ermöglichen.

Für Bundesministerien sieht der Bundesrechnungshof grundsätzlich keine Gründe, auf eine Interne Revision zu verzichten.

5.2 Behörden mit Revisionsfunktion

Der Bundesrechnungshof empfiehlt den Behörden, die bereits eine Revisionsfunktion eingerichtet haben, diese stetig qualitativ weiterzuentwickeln. Ansatzpunkte können insbesondere sein:

- eine Risikoanalyse als Grundlage für die Arbeitsplanung,
- das Prüfungsvolumen,
- die Verfahren,

- die Umsetzung von Empfehlungen oder
- Nachschauprüfungen („Follow-Up“).

Hierbei können sie auf die vorhandenen Grundlagenpapiere zurückgreifen.⁹

5.3 Fachaufsichtliche Begleitung

Ergänzend sollten vorgesetzte Behörden im Rahmen der Fachaufsicht dem Thema mehr Aufmerksamkeit widmen. Dies würde durch einheitliche Vorgaben innerhalb der einzelnen Geschäftsbereiche erleichtert.

6. Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern

Das Bundesministerium als innerhalb der Bundesregierung fachlich zuständiges Ressort hat bestätigt, dass zwischen ihm und dem Bundesrechnungshof hinsichtlich Methodik und Funktion einer Internen Revision Konsens besteht. Dies betrifft insbesondere die Einstufung als Führungs- und Steuerungsinstrument der Leitung. Es stimmt dem Bundesrechnungshof zu, dass der Einsatz Interner Revisionen in der Bundesverwaltung stetig qualitativ weiterentwickelt werden kann. Die hierfür vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Ansatzpunkte will das Bundesministerium im Dialog mit den Ressorts thematisieren.

Es teilt die Einschätzung, dass mit dem Delegationsmodell und dem Modell einer Verwaltungsgemeinschaft sinnvolle Alternativen zur Verfügung stehen, mittels derer eine Revisionsfunktion gewährleistet werden kann. Wenn dies seine personellen Ressourcen zulassen, will es den Ressorts Unterstützung beim Aufbau eines Delegationsmodells in deren Geschäftsbereichen anbieten.

Das Bundesministerium hat in Aussicht gestellt, bei den Behörden, die bislang noch keine Interne Revision eingerichtet haben, für das Instrument zu werben. Dies gelte insbesondere für Bundesministerien, die erhebliche Finanzmittel verwalten. Hiermit will es im Jahr 2015 anlässlich einer Ressortbesprechung beginnen. Ergänzend erwägt das Bundesministerium, das Thema im Ausschuss für Organisationsfragen (AfO) zu behandeln.

Das Bundesministerium weist einschränkend darauf hin, dass die Ressorts für ihr jeweiliges internes Kontrollsystem selbst verantwortlich sind (Ressortprinzip). In Wahrnehmung dieser Verantwortung seien einige Ressorts zu dem Ergebnis ge-

⁹ Vgl. Tz. 3.1

langt, durch die Anwendung anderer Kontrollmechanismen auf die Einrichtung einer Internen Revision verzichten zu können.

Zur Frage der Fachaufsicht kündigt das Bundesministerium an, es werde gegenüber den Ressorts die Bedeutung einer stärkeren und einheitlichen Wahrnehmung der Fachaufsicht gegenüber den Internen Revisionen in nachgeordneten Behörden und Dienststellen ansprechen. Wahrgenommen werden sollte diese Aufgabe z.B. durch die Interne Revision der vorgesetzten Behörde oder durch die einschlägigen Fachaufsichtsreferate. Das Bundesministerium betont, dass die Fachaufsicht die Unabhängigkeit, Integrität und Objektivität der jeweiligen Internen Revisionen berücksichtigen müsse.

Weiterhin kündigt das Bundesministerium an, seine Empfehlungen für Interne Revisionen aus dem Jahr 2007 zu evaluieren.

7. Abschließende Wertung

Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesministeriums stellt der Bundesrechnungshof abschließend fest:

- 7.1 Der Bundesrechnungshof sieht im Zugang einer Behörde zu einer Revisionsfunktion einen wesentlichen Baustein in ihrem Bemühen um die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Daher sollte nach seiner Einschätzung jede Behördenleitung grundsätzlich auf eine Revisionsfunktion zurückgreifen können, insbesondere bei der Sicherung der Qualität und Wirksamkeit ihrer internen Kontrollen. Deren jeweilige Ausgestaltung richtet sich im Einzelnen nach den individuellen Bedürfnissen in der betreffenden Behörde, die sich u.a. aus den mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Risiken ergeben.
- 7.2 Es geht nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes – und darüber besteht auch Konsens zwischen ihm und dem Bundesministerium – nicht mehr vorrangig um ein methodisches Problem. Daher sollte die für eine weitere Verbreitung Interner Revisionen in der Bundesverwaltung notwendige Überzeugungsarbeit direkt auf die noch ohne Revisionsfunktion agierenden Behördenleitungen fokussiert werden. Die mit einer Internen Revision verbundenen Vorteile sollten dabei deutlich herausgestellt werden. Hierfür erscheint dem Bundesrechnungshof der AfO nicht als das geeignete Forum.
- 7.3 Die nachhaltige Etablierung von Revisionsfunktionen „in der Fläche“ setzt nach

Einschätzung des Bundesrechnungshofes voraus, dass die jeweiligen Obersten Bundesbehörden (Ministerien) selbst ihrer Vorbildfunktion gerecht werden und über eine solche verfügen. Anderenfalls könnte es ihnen an der nötigen Glaubwürdigkeit gegenüber ihren nachgeordneten Behörden mangeln.

- 7.4 Die Fachaufsicht sollte sich vorrangig auf die Entscheidungsfindung und Fragen der Strukturen und Funktionsfähigkeit beziehen. Ein „Durchgriff“ auf das Instrument, insbesondere die konkreten Arbeitsinhalte, sollte grundsätzlich vermieden werden, um es der jeweiligen Behördenleitung nicht zu „entfremden“ oder seinen (Mehr-)Wert für diese zu mindern.

Wer diese Aufgabe seitens der Aufsicht führenden Behörde wahrnimmt, muss diese zwar selbst entscheiden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erscheint es aber nicht sinnvoll, Fachaufsicht als operative Tätigkeit auf eine Interne Revision zu verlagern.

- 7.5 Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium nunmehr die Evaluierung seiner *Empfehlungen für Interne Revisionen* vornehmen will, welche es bereits für das Jahr 2010 in Aussicht gestellt hatte.¹⁰

Erb

Franz

¹⁰ „Ende 2010 wolle es (Anm.: das Bundesministerium) die Umsetzung seiner Empfehlungen anhand bis dahin vorliegender praktischer Erfahrungen evaluieren.“
[aus: Bemerkung 47 / 2009 „Unterstützung für Aufbau und Arbeit Interner Revisionen in der Bundesverwaltung wesentlich verbessert“]