

Unterrichtung

Hannover, den 14.04.2021

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018

Interne Revisionen in Niedersachsen optimieren

Beschluss des Landtages vom 06.10.2020 - Drs. 18/7601 Nr. 6 - nachfolgend abgedruckt:

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt die Empfehlungen des Landesrechnungshofs zu den Internen Revisionen in der Landesverwaltung zustimmend zur Kenntnis.

Er fordert die Landesregierung auf, einheitliche Empfehlungen für eine wirtschaftliche und einheitliche Ausgestaltung von Internen Revisionen zu geben. Sie sollten sicherstellen,

- dass die Dienststellen des Landes ihr Risikopotenzial sachgerecht und nachvollziehbar feststellen,
- dass Interne Revisionen in allen Verwaltungsbereichen mit hohem Risikopotenzial eingerichtet werden und
- dass die Potenziale der Zentralisierung und Kooperation ausgeschöpft werden.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 31.05.2021 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 14.04.2021

Die Landesregierung hat entsprechend des vorgenannten Beschlusses die aus der **Anlage** ersichtlichen, einheitlichen Empfehlungen für Interne Revisionen in der niedersächsischen Landesverwaltung entwickelt. Diese Empfehlungen können sowohl für die schon bestehenden Internen Revisionen als auch für neu einzurichtende Interne Revisionen herangezogen werden. Sie orientieren sich an den auch vom Landesrechnungshof (LRH) positiv bewerteten Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung vom 21.12.2007. Die niedersächsischen Empfehlungen wurden um einen Fragenkatalog zur Unterstützung der Behörden bei der Durchführung von Risikoanalysen angereichert, um möglicherweise gefährdete Verwaltungsbereiche leichter identifizieren zu können. Diese Empfehlungen wurden im Übrigen an die Verhältnisse der niedersächsischen Behördenlandschaft angepasst. Gleichwohl bieten sie durch ihre offene Gestaltung die Möglichkeit, trotz der Verschiedenartigkeit der jeweiligen Behörden einen inhaltlichen Rahmen zur Ausgestaltung von Internen Revisionen dort zu geben, wo dies aufgrund eines hohen Risikopotenzials geboten ist. Die Entscheidung, ob und wo Interne Revisionen eingerichtet werden, obliegt den Fachressorts und den ihnen nachgeordneten Behörden.

Es ist geplant, die Empfehlungen für Interne Revisionen in der niedersächsischen Landesverwaltung im Niedersächsischen Ministerialblatt zu veröffentlichen.

Zur Einrichtung von Internen Revisionen ist aus der Sicht der Landesregierung im Übrigen auf Folgendes hinzuweisen:

Wie der LRH selbst festgestellt hat, können Interne Revisionen, die unabhängig, außerhalb der Linienorganisation eingerichtet und frei von sonstigen Fachaufgaben agieren sollen, nur mit qualitativ und quantitativ adäquater Personalausstattung wirksam arbeiten. Die Einführung von Internen Revisionen kann damit im laufenden Betrieb erhebliche Ressourcen binden. Hinzu kommt der einmalige Aufwand für die rechtliche und organisatorische Einführung einer neuen Revisionsstruktur. Kosten-Nutzen-Aspekte müssen daher bei dem Aufbau einer neuen Revisionsstruktur in der Landesverwaltung Berücksichtigung finden.

(Verteilt am 16.04.2021)

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport legt mit Zustimmung der Ressorts die folgenden Empfehlungen vor:

Empfehlungen für Interne Revisionen in der niedersächsischen Verwaltung

A. Einführung

Die Interne Revision soll die Behördenleitung bei der Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung unterstützen und entlasten. Die nachfolgenden Empfehlungen basieren auf den heutigen Standards für die Interne Revision. Die Entscheidung und Verantwortung, ob und inwieweit in den jeweiligen Ressorts eine Interne Revision erforderlich ist und wie diese Empfehlungen umgesetzt werden, insbesondere welche Modifikationen auf Grund von Ressortbesonderheiten nötig sind, bleibt den einzelnen Ressorts und den ihnen nachgeordneten Behörden vorbehalten.

Hierzu sollen die Behörden des Landes ihr Risikopotenzial sachgerecht und nachvollziehbar feststellen. Zur Feststellung des Risikopotenzials kann die in der Anlage angefügte Checkliste Hilfestellung geben.

B. Empfehlungen für Interne Revisionen

Soweit Interne Revisionen eingerichtet werden dienen diese Empfehlungen als Richtschnur für die Interne Revision. Interne Revisionen, die aufgrund spezieller rechtlicher Grundlagen einzuführen sind, werden von den nachstehenden Empfehlungen nicht erfasst. Bereits eingerichtete Interne Revisionen sollten auf Grundlage der Empfehlungen auf Anpassungsbedarfe und Anpassungsmöglichkeiten überprüft werden, sofern sie nicht auf einer speziellen rechtlichen Grundlage basieren.

1. Allgemeines und Abgrenzung zu anderen Kontrollmechanismen

- (1) 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.

- (2) Die Interne Revision liefert Erkenntnisse und gibt Empfehlungen für die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht, ersetzt diese jedoch nicht. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen die Interne Revision als Unterstützung für ihre Aufgabenerledigung verstehen.
- (3) Interne Revisionen können sich in Verwaltungsbereichen mit hohem Risikopotential als geeignet erweisen, soweit bisherige Prüfeinrichtungen und Prüfmechanismen nicht ausreichen.
- (4) Die Interne Revision ersetzt nicht die folgenden Instrumente bzw. Funktionen und ist – sofern dies entschieden wird – darüber hinaus einzusetzen:
 - Beauftragte/r für den Haushalt,
 - Ansprechperson für Korruptionsbekämpfung,
 - Dienst- und Fachaufsicht,
 - Steuerungselemente im Rahmen von § 17 a LHO
 - IT-Sicherheitsbeauftragte/r,
 - Datenschutzbeauftragte/r,
 - Beauftragte/r für Qualitätsmanagement,
 - Verfahren nach § 40 GGO,
 - Interne Revisionen, die aufgrund rechtlicher Vorgaben zwingend einzurichten sind.

2. Zielsetzung

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 Steuerungs-, Kontroll- und Überwachungsaufgaben,
- der Sicherstellung von Qualität, Innovation, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns,
- der Einhaltung der Vorschriften und Regelungen.

3. Aufgaben

Die Tätigkeit der Internen Revision umfasst grundsätzlich das gesamte Verwaltungshandeln. In begründeten Einzelfällen kann die Behördenleitung davon abweichen. Sie hat vor allem folgende Aufgaben:

- (1) Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, der Funktionsfähigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, insbesondere ob
 - die geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften (einschließlich interner Regelungen) eingehalten werden,
 - die Zielvorgaben der Behördenleitung zweckmäßig umgesetzt und ordnungsgemäß erfüllt werden,
 - die Grundsätze wirtschaftlichen Handelns gewahrt werden,
 - die Vermögensgegenstände ausreichend gesichert sind,
 - die internen Vorschriften zweckmäßig sind,
 - das interne Kontrollsystem sowie die Informations- und Geschäftsprozesse zweckmäßig aufgebaut sind und zuverlässig arbeiten,
 - die Vorgesetzten ihre fachliche Führungsfunktion einschließlich der Dienst- und Fachaufsicht ordnungsgemäß wahrnehmen,
 - das interne Risikomanagementsystem funktionsfähig und zweckmäßig ist.
- (2) Unterstützung der Behördenleitung
 - durch Schaffen von umfassender Transparenz und eines entscheidungsorientierten Überblicks über Risiken im Zusammenhang mit Vermögen, Umfeld, Geschäftsprozessen und Steuerungsinformationen,
 - bei der Festlegung und Weiterentwicklung der behördeninternen Vorschriften.

- (3) Information und Beratung der Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- (4) Der Internen Revision können Aufgaben der behördeninternen Korruptionsprävention (z. B. Gefährdungsatlas) und/oder Verwaltungsermittlungen bei Verdachtsfällen übertragen werden. Eine Übertragung weiterer Funktionen/Aufgaben im Sinne der Nr. 1 Abs. 4 ist nicht erlaubt.

4. Organisatorische Regelungen

- (1) Die Interne Revision kann in den Ressorts zentral (auf Ebene der obersten Landesbehörde) oder dezentral (jeweils in den Landesministerien und Behörden des Geschäftsbereiches) eingerichtet werden. Die Ressortleitung entscheidet unter Beachtung des Risikopotentials und der Leistungsfähigkeit über die Struktur.
- (2) Die Interne Revision soll der Behördenleitung oder ihrer Vertretung unmittelbar unterstellt werden.
- (3) Mit Zustimmung der obersten Landesbehörde können Tätigkeiten der Internen Revision im Wege delegierter Aufgabenwahrnehmung auch durch andere Behörden wahrgenommen werden, etwa wenn die Personalstärke oder das Risikopotential einer Behörde eine eigene Interne Revision nicht rechtfertigen. Potenziale der Zentralisierung und Kooperation sollten ausgeschöpft werden. Die Verantwortung der delegierenden Behördenleitung bleibt hiervon unberührt.
- (4) Der Internen Revision sind in dem erforderlichen Umfang personelle und sächliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Diese Ausstattung muss sich zudem angemessen an behördenspezifischen Kriterien orientieren, etwa an Risikopotential, Größe, Struktur oder Komplexität. Das eingesetzte Personal ist für die Aufgaben der Internen Revision freizustellen.
- (5) Die Interne Revision hat kein Weisungsrecht.

5. Rechte der Internen Revision

- (1) Alle Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben die Interne Revision zu unterstützen und zu fördern. Sie erteilen die hierzu

erforderlichen Auskünfte und stellen die erforderlichen Unterlagen bereit.

- (2) Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben verfügt die Interne Revision über umfassende Informations-, Prüf- und Zutrittsrechte in allen Organisationseinheiten. Sie hat gegenüber der Behördenleitung ein unmittelbares mündliches und schriftliches Vortragsrecht.
- (3) Die Interne Revision hat zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ein Akteneinsichtsrecht einschließlich des Rechts auf Einsichtnahme in die dazugehörigen elektronischen Dateien, wie z.B.
 - Verzeichnis aller Verträge,
 - Verzeichnis aller Beschaffungen,
 - Zentrales Buchungssystem (Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, Kosten- und Leistungsrechnung),
 - Dokumentationsverzeichnis über Verfahren,
 - Inventarverzeichnis.

Im Rahmen ihrer Prüfungen können unter Beachtung der Vorgaben des Personalvertretungsrechts sowie gesonderter Dienstvereinbarungen Datenbankauswertungen veranlasst werden.

- (4) Ein Herausgabe-Verweigerungsrecht gibt es nur hinsichtlich VS-Angelegenheiten. Die Vorschriften des Datenschutzes bleiben unberührt.
- (5) Bei Bedarf kann die Interne Revision in Abstimmung mit der Behördenleitung externe Sachverständige heranziehen, sofern Haushaltsmittel vorhanden sind.

6. Pflichten der Internen Revision

- (1) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Internen Revision nehmen ihre Aufgaben objektiv, gewissenhaft und unabhängig gegenüber den Geprüften wahr. Die Pflichten sind insbesondere:
 - Integrität
Die Integrität interner Revisoren begründet ein Vertrauensverhältnis und bildet so die Grundlage für die Zuverlässigkeit ihrer Beurteilungen.

- **Objektivität**
Interne Revisoren wenden ein Höchstmaß an Professionalität und Objektivität an bei der Sammlung, Bewertung und Weitergabe von Informationen zu den von ihnen untersuchten Aktivitäten oder Prozessen. Sie nehmen eine ausgewogene Bewertung aller relevanten Umstände vor und lassen sich weder durch ihre eigenen Interessen leiten, noch durch Dritte in ihrem Urteil unzulässig beeinflussen.
- **Verschwiegenheit**
Interne Revisoren sind zur Verschwiegenheit verpflichtet. Sie respektieren den Wert der und die Rechte an den ihnen zugänglichen Informationen und geben keine Informationen weiter, es sei denn, dass hierfür eine rechtliche oder berufliche Verpflichtung besteht.

- (2) Die Leitung der Internen Revision trägt die Verantwortung für die Aus- und Fortbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

7. Anforderungen an die Interne Revision

- (1) Die Tätigkeit in der Internen Revision ist grundsätzlich unvereinbar mit der Ausübung von Fachaufgaben.
- (2) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen über hinreichende Berufserfahrungen verfügen. Sie sind verpflichtet, sich stetig weiterzubilden und ihren Wissensstand aktuell zu halten.

8. Prüfungsarten, -planung und -ablauf

- (1) Die Interne Revision erstellt auf der Grundlage der behördenbezogenen Gefährdungs- bzw. Risikoanalyse unter Berücksichtigung des Aufwand-/Nutzenverhältnisses einen Prüfungsthemenkatalog und erarbeitet eine darauf basierende Prüfungsplanung. Diese ist der Behördenleitung zur Genehmigung vorzulegen. Die Prüfungsplanung beinhaltet die sachlichen, personellen und zeitlichen Aspekte der Prüfungen. Es ist regelmäßig ein längerfristiger Prüfungsplan zu erstellen.
- (2) Prüfungen können z. B. erfolgen als:

- Regelprüfungen,
 - Bestandsprüfungen,
 - Systemprüfungen,
 - Prüfungen aus besonderem Anlass,
 - Nachschauprüfungen (Umsetzung früherer Hinweise und Empfehlungen).
- (3) Die Prüfungen werden je nach Schwerpunktsetzung insbesondere nach folgenden Kriterien durchgeführt:
- Rechtmäßigkeit,
 - Ordnungsmäßigkeit,
 - Sicherheit,
 - Wirtschaftlichkeit,
 - Zukunftssicherung,
 - Zweckmäßigkeit/Effektivität,
 - Wirkungsorientierung.
- (4) Die Interne Revision kündigt die Prüfung in der Regel den jeweiligen Organisationseinheiten an.
- (5) Im Rahmen der Prüfung erhebt und bewertet sie die Sachverhalte und dokumentiert die Prüfungshandlungen, -feststellungen und -bewertungen. Bereits in diesem Stadium sind gewonnene Erkenntnisse und die darauf aufbauenden Vorschläge zu Maßnahmen mit den geprüften Organisationseinheiten zu erörtern.
- (6) Die Prüfung soll grundsätzlich in Teamarbeit erfolgen.
- (7) Zum Abschluss der Prüfung übersendet die Interne Revision unverzüglich an die jeweilige Organisationseinheit einen Entwurf des Prüfungsberichts, in dem neben den Feststellungen und Wertungen soweit erforderlich auch Vorschläge zur Mängelbeseitigung oder für Verbesserungen gemacht werden.
- (8) In einer Abschlussbesprechung wird dem geprüften Bereich nach Erörterung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Stellungnahmen können auch schriftlich erfolgen. Über die Ergebnisse der Abschlussbesprechung wird ein Protokoll geführt.
- (9) Nach Abschluss der Prüfung wird der Behördenleitung unverzüglich der endgültige Prüfungsbericht vorgelegt. Die geprüfte Organisationseinheit

erhält in der Regel hiervon eine Abschrift, sie wird zur Stellungnahme aufgefordert.

- (10) Die näheren Einzelheiten der Prüfungsplanung und des Prüfungsablaufs können durch eine Prüfungsordnung geregelt, die in der Behörde bekannt gegeben wird. Die prozessuale Abbildung des Prüfungsablaufs in einem Geschäftsprozess ist hier zielführend.

9. Umsetzung der Prüfungsempfehlungen

Die Behördenleitung entscheidet über die Umsetzung der Empfehlungen der Internen Revision. Die Umsetzung selbst obliegt der geprüften Organisationseinheit. Die Zuständigkeiten anderer Organisationseinheiten bleiben unberührt.

10. Jahresbericht

Die Interne Revision legt der Behördenleitung einen Jahresbericht über ihre Tätigkeiten vor.

11. Qualitätssicherung

- (1) Die Interne Revision sichert durch geeignete Maßnahmen die Qualität ihrer Arbeit. Das kann erfolgen durch:

- Aufgabenspezifische Aus- und Fortbildung,
- Transparente Prüfungsprozesse,
- Standardisierte Prüfabläufe,
- Einheitliches Berichtslayout,
- Erfahrungsaustausch,
- Hospitation bei anderen Internen Revisionen.

- (2) Der regelmäßige Erfahrungsaustausch zwischen den Internen Revisionen und eine entsprechende Aus- und Fortbildung sind unverzichtbar.

12. Akzeptanz der Internen Revision

- (1) Der Erfolg der Internen Revision hängt wesentlich von ihrer Akzeptanz bei den Beschäftigten ab.

- (2) Die Namen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Internen Revision, die Empfehlungen für Interne Revisionen in der Landesverwaltung und die behördenspezifische Prüfungsordnung (soweit vorhanden) werden allen Beschäftigten bekannt gegeben.
- (3) Die Beschäftigten können sich unmittelbar an die Interne Revision wenden.

13. Aufsicht

- (1) Die Aufsicht über die Interne Revision der Geschäftsbereichsbehörden obliegt im Fall einer dezentralen Strukturierung der obersten Landesbehörde. Sie bezieht sich vor allem auf:
 - Einrichtung der Internen Revision,
 - Ausstattung der Internen Revision,
 - Jahresbericht,um die Unabhängigkeit, Integrität und Objektivität der Internen Revision zu wahren.
- (2) Die Geschäftsbereichsbehörden übersenden den obersten Landesbehörden ihre Prüfpläne und den Jahresbericht zur Information.

Anlage

Checkliste zur Bewertung des Risikopotentials:

Fragestellung	Für Ihre Behörde zutreffend?	
	Ja	Nein
Gab es in jüngerer Zeit negative Prüffeststellungen externer Prüfer in Bezug auf die interne Kontrolle?		
Gab es in den vergangenen Jahren konkrete Vorfälle im Zusammenhang mit Fehlverhalten, Betrug oder Korruption, die möglicherweise auch Rück- bzw. Regressforderungen nach sich zogen?		
Hätten Prüffeststellungen Externer, die z. B. in Jahresberichten der Rechnungshöfe veröffentlicht wurden, durch frühzeitiges fachunabhängiges Internes Prüfen verhindert oder in ihrem Ausmaß begrenzt werden können?		
Sind im Ergebnis einer Gefährdungsanalyse mehr als 100 Beschäftigte in korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten eingesetzt?		
Sind die durch eine Innenrevision zu prüfenden Bereiche (Vergaben, Zuwendungen, Erlaubnisse/Genehmigungen, Gebührenwesen) schwerpunktmäßig/im beachtlichen Umfang Aufgaben Ihrer Behörde?		
Gab und gibt es Unklarheiten/Beschwerden von Seiten der Beschäftigten im Zusammenhang mit korruptionspräventiven Maßnahmen?		
Ist von Seiten der Beschäftigten ein Informationsdefizit in Bezug auf Präventionsmaßnahmen erkennbar?		
Gibt es eine Organisationseinheit, die kurzfristige Prüfanlässe objektiv (d. h. fachunabhängig) erledigen kann?		
Ist ein Beratungsdefizit des Managements zu Fragen von Prävention und Integritätsförderung erkennbar?		
Ist das Volumen von der Behörde zu verantwortender Haushaltsmittel in den letzten Jahren erheblich angestiegen?		
Sind in den vergangenen Jahren Aufgaben oder Projekte hinzugekommen, die mit besonderen politisch-reputativen Risiken behaftet sind oder stehen solche demnächst an?		
Ist die Zahl von Presseanfragen oder die Zahl juristischer Streitigkeiten (z. B. Vergabe, Widersprüche) in den letzten Jahren merkbar angestiegen?		