

01/02 Ordnungsmäßigkeit

Interne Revision als Steuerungsinstrument der Behördenleitung

Leitsätze

(1) Die Einrichtung einer Internen Revision ist für Bundesbehörden grundsätzlich empfehlenswert. Entscheidungen darüber sollten auf geeigneten Risikoanalysen beruhen.

(2) Die Behördenleitung sollte die Interne Revision nach ihrem spezifischen Steuerungs- und Kontrollbedürfnis ausgestalten und sich klar zu diesem Instrument bekennen. Hierzu sollte sie u. a. die Interne Revision als Stabsstelle einrichten, deren Jahresarbeitsplan selbst genehmigen, sich über die Arbeitsergebnisse zeitnah und unmittelbar unterrichten lassen und betroffene Organisationseinheiten zur Beachtung der Revisionsfeststellungen anhalten.

Hintergründe

In der Bundesverwaltung entscheidet grundsätzlich die jeweilige Behördenleitung über die Einrichtung einer Internen Revision. Im nachgeordneten Bereich muss sie dabei ggf. Vorgaben ihrer obersten Bundesbehörde beachten. Eine Normierung in Gesetzen oder Verordnungen, aus denen sich die Pflicht zur Einrichtung einer Internen Revision für Einrichtungen des Bundes direkt ableiten ließe, gibt es nicht.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2004 bei verschiedenen Behörden untersucht, wie sie das Instrument der Internen Revision einsetzen.

(1) Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass in vielen Bundesbehörden das Grundverständnis für die Ziele, Aufgaben und Arbeitsweise einer Internen Revision noch unzureichend war. Sie wurde insbesondere nicht als Steuerungsinstrument der Leitung erkannt. Zahlreiche Behörden hatten auf die Einrichtung einer Internen Revision verzichtet.

Eine Interne Revision unterstützt die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht, sie trägt dem Transparenzgebot Rechnung und fördert die „Verwaltungshygiene“. Zudem dient sie der Prävention, da ihr alle behördlichen Abläufe, Prozesse und Entscheidungen zugänglich und

somit „revisionsbedroht“ sind. Eine Behördenleitung trägt eine erhebliche Mitverantwortung, wenn sie sich trotz erkennbarer Risiken gegen dieses Instrument entscheidet und es in der Folge zu Unregelmäßigkeiten, Pannen oder Fällen von Korruption kommt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entschieden Behörden über die Einrichtung einer Internen Revision oft, ohne die aufgabenbezogenen Risiken zu analysieren. Damit verzichteten sie auf eine wesentliche Orientierungshilfe. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, Entscheidungen für oder gegen eine Interne Revision anhand geeigneter Risikoanalysen zu treffen. Dabei muss die Behördenleitung abwägen, ob die vorhandenen Risiken nach Schadenspotential und Eintrittswahrscheinlichkeit so gering sind, dass sie diese als tragbar ansieht und auf eine Interne Revision verzichten kann.

(2) Die organisatorische Aufhängung der Internen Revision war uneinheitlich. Die meisten Behörden entschieden sich zwar für eine Anbindung als Stabsstelle bei der Behördenleitung. Ihre Ansiedlung „in der Linie“ ist aber mehr als nur ein Einzelfall. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zeigte eine derartige Distanz, dass die Interne Revision nicht als wirksames Leitungsinstrument erkannt und ausgestaltet war.

Die Internen Revisionen verfügten nicht alle über einen mit der Behördenleitung abgestimmten jährlichen Arbeitsplan. Teilweise verzichteten die Behördenleitungen auch gänzlich auf eine Beteiligung an deren Aufgabenplanung und -wahrnehmung. Interne Revisionen wurden in diesen Fällen z. B. nur auf Initiative einzelner Organisationseinheiten tätig und teilten ihre Feststellungen auch nur diesen – als „beauftragenden Stellen“ – mit.

Der Bundesrechnungshof hat insgesamt festgestellt, dass Interne Revisionen am nachhaltigsten wirken konnten, wenn die jeweilige Behördenleitung ihr Interesse daran deutlich gezeigt und durch entsprechende organisatorische Regelungen unterstrichen hatte. Damit ist die Haltung der Behördenleitung seiner Auffassung nach ein wesentlicher Schlüssel für den Erfolg der Internen Revision. Greift eine Behördenleitung das Instrument erkennbar nur halbherzig oder aufgrund äußerer Zwänge auf, wird eine Interne Revision nicht optimal arbeiten können.

Anmerkungen

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 2006 zustimmend zur Kenntnis genommen. Im März 2007 hat er das Bundesministerium des Innern gebeten, einen Beschluss

der Ressorts über die Rahmenbedingungen der Internen Revision in der Bundesverwaltung herbeizuführen und dabei die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen.

Das Bundesministerium des Innern hat daraufhin im Dezember 2007 abgestimmte „Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung“ vorgelegt und um Handreichungen sowie eine Fallstudie ergänzt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind diese geeignet, den Behörden in übersichtlicher Form eine Orientierung zu wesentlichen Fragen zu bieten.

Jüngere Untersuchungen des Bundesrechnungshofes in einzelnen Behörden zeigen Verbesserungen beim Aufbau und Einsatz der Internen Revision. Sie zeigen aber auch, dass die Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern noch nicht vollständig umgesetzt werden (siehe Bemerkungen 2011, Nr. 26).