

20020

**Richtlinie für die Innenrevisionen  
mit korruptionspräventiver Zielsetzung  
im Geschäftsbereich des Innenministeriums  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

RdErl. d. Innenministeriums v. 18.5.1999 - IR 0.00 - 03

**1**

**Geltungsbereich**

Die Richtlinie gilt im Geschäftsbereich des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen für die Innenrevisionen mit korruptionspräventiver Zielsetzung (im folgenden "Innenrevisionen")

- im Innenministerium,
- in den dem Innenministerium unmittelbar nachgeordneten Behörden und Einrichtungen.

Soweit Innenrevisionsaufgaben mit korruptionspräventiver Zielsetzung anderen Organisationseinheiten zugewiesen sind, gilt die Richtlinie für diese Organisationseinheiten entsprechend.

**2**

**Innenrevision**

2.1

**Aufgaben, Aufgabenschwerpunkt**

Unter dem Aspekt der Korruptionsprävention unterstützen die Innenrevisionen primär die Dienstaufsicht, sekundär die Fachaufsicht; sie übernehmen aber nicht ihre originären Aufgaben. Die Innenrevisionen sollen korruptiven Sachverhalten vorbeugen durch Prüfungen und Schwachstellenanalysen der Ablauforganisation in korruptionsgefährdeten Bereichen sowie durch Mithilfe bei der Umsetzung personalbezogener korruptionspräventiver Maßnahmen und Konzepte. Sie sollen ordnungswidriges Handeln oder Unterlassen aufdecken und bei begründetem Anfangsverdacht einer strafbaren Handlung dem Dienstvorgesetzten / dem Arbeitgeber empfehlen, die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten.

Zu den Aufgaben der Innenrevision des Innenministeriums gehören:

- Revisionstätigkeit in der Behörde Innenministerium, in den dem Innenministerium unmittelbar nachgeordneten Behörden und Einrichtungen ohne eigene Innenrevisionen oder entsprechende Organisationseinheiten mit korruptionspräventiver Zielsetzung,
- Hinweise an die Dienstaufsicht über Änderungsbedarf,
- Fachaufsicht im Geschäftsbereich über die Innenrevisionen sowie über die entsprechenden Organisationseinheiten hinsichtlich der Aufgabe Korruptionsprävention,
- Sichtung, Auswertung und Aufbereitung von Prüfberichten anderer Verwaltungszweige,

- Mitwirkung bei revisionsrelevanten Organisations- und Rechtsfragen, Dienstvorschriften und sonstigen Regelungen,
- Abstimmung ressortübergreifender Maßnahmen,
- Abstimmung bundeseinheitlicher Maßnahmen,
- zentrale Anlaufstelle für jeden innerhalb und außerhalb der Verwaltung.

Die dem Innenministerium nachgeordneten Innenrevisionen haben folgende Aufgaben:

- Revisionstätigkeit innerhalb der eigenen Behörde/Einrichtung sowie in den ihr nachgeordneten staatlichen Behörden und Einrichtungen, z.B. Zufalls- und Anlassprüfungen im korruptionsgefährdeten Aufgabenspektrum, Prüfung von korruptionsanfälligen Organisations- und Verfahrensstrukturen,
- Hinweise an die Dienstaufsicht über Änderungsbedarf,
- Sichtung, Auswertung und Aufbereitung von Prüfberichten Dritter,
- Mitwirkung bei revisionsrelevanten Organisations- und Rechtsfragen, Dienstvorschriften und sonstigen Regelungen,
- Bearbeitung von Eingaben und Beschwerden.

Ist die Innenrevision Gegenstand einer Prüfung, wird die Revisionstätigkeit insoweit von einer anderen Innenrevision ausgeübt.

## 2.2

### Kompetenzen

Die Innenrevisorinnen und Innenrevisoren haben das Recht, im Rahmen ihrer Revisionstätigkeit Akten und Dateien einzusehen.

Die Innenrevisionen haben weder polizeiliche noch staatsanwaltschaftliche Befugnisse, wie z.B. die Durchführung von Vernehmungen oder die Einschränkung der persönlichen Freiheit. Sie haben jedoch das Recht, im Rahmen ihrer Revisionstätigkeit die Bediensteten zu bestimmten Sachverhalten zu befragen; ggfs. sind hierfür die Voraussetzungen gem. § 15 und 16 Verschlusssachenanweisung des Landes Nordrhein-Westfalen zu schaffen. Im Einzelfall bringen die Innenrevisionen ihre Sachkenntnis in die Ermittlungen der Polizei und Staatsanwaltschaft auf deren Bitte hin ein.

Die Innenrevisionen haben gegenüber den Bediensteten der untersuchten Bereiche kein Weisungsrecht. Soweit erforderlich, wenden sich die Innenrevisionen mit ihren Änderungswünschen in Form von Empfehlungen an die Behörden / Einrichtungsleitung.

### **3**

#### **Strategisches Programm**

##### **3.1**

###### **Inhalt**

Die Innenrevisionen erstellen ein strategisches Programm (=Gesamtprüfungsprogramm), das einen Zeitraum von 3 - 5 Jahren umfassen soll. Hierin sollen dargestellt werden:

- Revisionsziele (siehe 2.1),
- Revisionsstrategien,
- Prüfungsbereiche (siehe 4.1),
- Prüfobjekte (Behörden, Einrichtungen, Dezernate),
- Anpassung der Prüfungsaktivitäten an die personellen und sachlichen Ressourcen der Innenrevision unter Berücksichtigung von Fachkenntnissen, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen der Revisorinnen und Revisoren,
- Prüfungsarten (siehe 5),
- Prüfungsverfahren (siehe 6),
- Festlegung von Prüfungsintervallen bzw. des Prüfrhythmus,
- Berücksichtigung anderer Prüfungen, z.B. Geschäftsprüfungen.

##### **3.2**

###### **Fortschreibung**

Das strategische Programm ist entsprechend den gewonnenen Erfahrungen oder aufgrund geänderter rechtlicher, personeller oder organisatorischer Rahmenbedingungen zu ergänzen bzw. laufend zu modifizieren.

### **4**

#### **Jahresprüfprogramm**

##### **4.1**

###### **Inhalt**

Die Prüftätigkeit der Innenrevisionen wird vorab in einem auf das Kalenderjahr bezogenen Prüfprogramm festgelegt. Inhalt des Prüfprogramms sind die Prüfungsthemen, die Gegenstand der Revisionen in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen sein sollen. Das Prüfprogramm enthält keine Angaben über den genauen Zeitpunkt möglicher Prüfungen. Vor dem Hintergrund der besonderen Aufgabenstellung der Innenrevisionen kommen für die in das Prüfprogramm aufzunehmenden Verwaltungsbereiche insbesondere in Betracht:

- Auftragsvergabe,
- Erteilung von Konzessionen und Genehmigungen,
- Gewährung öffentlicher Mittel,

- Einbürgerungen, Ausländerangelegenheiten,
- Festsetzung und Erhebungen von Abgaben,
- sonstige Kontrolltätigkeiten,
- Umsetzung des "Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption" der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder.

#### 4.2 Aufstellung

In vor dem 1.10. eines jeden Jahres stattfindenden gemeinsamen Dienstbesprechungen der Innenrevisionen mit dem Innenministerium werden die Verwaltungsbereiche festgelegt, in denen die Innenrevisionen im folgenden Jahr Prüfungen durchführen werden. Auf der Grundlage dieser Festlegung berichten die Innenrevisionen dem Innenministerium bis zum 1.11. eines jeden Jahres über die geplante Reihenfolge der Prüfungen, die Prüfungsschwerpunkte, die Prüfungstermine, die Prüfungsart (siehe 5.), die etwaige Dauer der Prüfungen sowie darüber, in welche Ressortzuständigkeiten die zu prüfenden Verwaltungsbereiche fallen. Bei der Terminplanung sind Freiräume für die Durchführung nicht geplanter anlassbedingter Prüfungen zu berücksichtigen. Auf der Grundlage der Berichte stimmt das Innenministerium bis zum 31.12. eines jeden Jahres mit den betroffenen Ressorts ein Prüfprogramm ab, das für die Innenrevisionen verbindlich ist. Abweichungen sind wegen nicht vorhersehbarer anlassbedingter Prüfungen oder aus anderen Gründen zulässig.

#### 4.3 Überschneidungen mit anderen Prüfungen

Die Innenrevisionen prüfen unter dem Aspekt der Korruptionsprävention und unterstützen insoweit die Dienstaufsicht; Prüfungsüberschneidungen mit anderen Prüfungseinrichtungen in Prüfgebieten und Prüfungsarten sind nicht ausgeschlossen; bestehende Zuständigkeiten bleiben hiervon unberührt. Aufgrund der nach wie vor bestehenden Ressortverantwortung und zur Minimierung unbeabsichtigten Mehrfach-Aufwandes ist ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den Innenrevisionen und den Stellen, die Rechnungs- oder Geschäftsprüfungen durchführen, anzustreben.

### **5 Arten der Revisionsprüfungen**

Maßgebend für die Durchführung einer Revisionsprüfung ist in erster Linie Ziel und Zweck der Prüfung - die Unterstützung und Verstärkung der Dienstaufsicht bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung; fachaufsichtliche Belange bleiben unberührt. Neben Ordnungsmäßigkeitsprüfungen können auch Zweckmäßigkeitsprüfungen / Wirtschaftlichkeitsprüfungen relevant werden. Inhaltlich unterscheiden sich die Prüfungsarten wie folgt:

#### 5.1 Ordnungsmäßigkeitsprüfung

Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung zielt darauf ab, die ordnungsgemäße Bearbeitung der Vorgänge in einem bestimmten Sachgebiet zu prüfen. Dabei wird sowohl die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften als auch die Ordnungsmäßigkeit des Dienstbetriebs bzw. -ablaufs zu berücksichtigen sein.

## 5.2

### Zweckmäßigkeitprüfung einschl. Wirtschaftlichkeitsprüfung

Für die Innenrevisionen ist diese Prüfungsart insoweit von Bedeutung, als untersucht wird, ob im Hinblick auf die Zielsetzung des jeweiligen Aufgabengebiets Belange der Korruptionsprävention neben Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitserwägungen hinreichend berücksichtigt werden.

## 5.3

### Sonderprüfung

Die Sonderprüfung ist in der Regel nicht im Prüfprogramm festgelegt, sondern erfolgt anlassbedingt. Deshalb ist auch die Auswahl der Prüfobjekte und der Prüfungsschwerpunkt auf den Anlass abzustellen. Der Anlass für eine Sonderprüfung kann sich auch im Rahmen einer planmäßigen Prüfung ergeben.

## 5.4

### "follow - up" - Prüfung

Gegenstand einer "follow -up" - Prüfung ist die Frage, ob und inwieweit die von der Innenrevision empfohlenen Maßnahmen umgesetzt worden sind. Die Entscheidung, in welchen Fällen "follow - up" - Prüfungen durchgeführt werden, bleibt der Innenrevision überlassen.

# 6

## Prüfungsverfahren

Die für die Innenrevisionen in Betracht kommenden Prüfungsverfahren unterscheiden sich wie folgt:

### 6.1

#### Einzelfallprüfung

Die Einzelfallprüfung zielt darauf ab, die Vollständigkeit und ordnungsgemäße Behandlung sowie das Ergebnis einzelner Vorgänge zu erfassen und zu bewerten. Die Auswertung einer Reihe von Einzelfällen lässt konkrete Rückschlüsse auf die Ablauforganisation und die Arbeitsweise in dem geprüften Sachgebiet zu (siehe auch 7.3.3).

### 6.2

#### Systemprüfung

Die Systemprüfung dient der Erfassung und Bewertung von Arbeitsabläufen. Diese Prüfung erstreckt sich auf die Prüfung der Vollständigkeit und Schlüssigkeit des angewandten Ablaufsystems. Wird die Systemprüfung mit einer Wirtschaftlichkeitsprüfung kombiniert, spricht man von einer erweiterten Systemprüfung.

### 6.3

#### Organisationsprüfung

Die Organisationsprüfung dient unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention dazu, Schwachstellen der Ablauforganisation in korruptionsgefährdeten Bereichen aufzudecken, zu analysieren und ggf. Änderungen der Ablauforganisation zu empfehlen.

## 7

### Durchführung der Revision

#### 7.1

##### Vorbereitung

Der geplanten Revision soll eine angemessene Vorbereitung vorausgehen. Sie hilft, den Prüfungszeitraum möglichst kurz zu halten, und begünstigt den Prüfungserfolg. Die Vorbereitung ist hinsichtlich ihrer Art und Intensität vom Ziel der Prüfung, von der Bedeutung des Prüfobjektes und von organisatorischen Gegebenheiten des zu prüfenden Bereiches abhängig. In der Regel sind folgende Unterlagen in die Vorbereitung einzubeziehen:

- Rechtsvorschriften, Erlasse, Richtlinien,
- statistische Unterlagen, z.B. Haushaltsüberwachungslisten bzw. HKR-TV - Listen, Vergabestatistik,
- Organisationsübersichten,
- Berichte früherer Revisionen,
- Berichte anderer Geschäftsprüfungen.

#### 7.2

##### Anmeldung

Über geplante Prüfungen im eigenen Hause unterrichten die Innenrevisionen die Behördenleitung und die für den zu prüfenden Bereich zuständige Abteilungsleitung, über geplante Prüfungen in anderen Behörden oder Einrichtungen die zuständige Dienstvorgesetzte oder den zuständigen Dienstvorgesetzten. Die Unterrichtung soll zeitnah vorgenommen werden. Sie kann unterbleiben, wenn die Prüfung anlassbedingt durchgeführt wird, d.h. wenn sich bereits im Vorfeld der Prüfung Anhaltspunkte für korrupte Handlungen ergeben haben. Das gilt auch, wenn zu besorgen ist, dass in dem Zeitraum zwischen Unterrichtung und Prüfung Unregelmäßigkeiten oder strafbare Handlungen verdunkelt werden könnten.

Es ist davon abzusehen, den Prüfungsauftrag in der Unterrichtung so konkret zu formulieren, dass daraus Rückschlüsse auf den Gesamtumfang der Prüfung gezogen werden können. Damit wird der Revisorin und dem Revisor ein Handlungsspielraum gesichert, der notwendig sein kann, wenn sich im Rahmen einer Prüfung herausstellt, dass für eine sachgerechte Bewertung des Prüfobjektes andere Sachgebiete in die Prüfung einbezogen werden müssen.

#### 7.3

##### Durchführung

##### 7.3.1

##### Kontaktgespräche

Zu Beginn jeder Prüfung stellen sich die Revisorinnen und Revisoren persönlich der Behörden-/Einrichtungsleitung oder bei Prüfungen im eigenen Haus der für den zu prüfenden Bereich zuständigen Abteilungsleitung vor. In diesem Gespräch wird die Behörden-/Einrichtungsleitung bzw. die Abteilungsleitung über Anlass und Zweck der Prüfung und -in einem groben Überblick- über das weitere Verfahren informiert. Das gleiche gilt für anschließende Gespräche mit den Bediensteten des zu prüfenden

Sachgebietes und der oder dem unmittelbaren Vorgesetzten. Diese Gespräche sollen neben einer sachgerechten Information auch dazu dienen, Verständnis bei den Betroffenen zu wecken und somit ein für die Durchführung der Prüfung angemessenes Klima herzustellen.

### 7.3.2

#### Prüfungsumfang

Die Innenrevisionen führen grundsätzlich stichprobenweise Prüfungen durch. Es werden ausgewählte Vorgänge eines Fachbereichs und ggf. eines bestimmten Zeitraums untersucht. Die Auswahl der Vorgänge kann dabei rein zufällig oder im Hinblick auf die Bedeutung der Vorgänge bewusst nach bestimmten Kriterien erfolgen. Von einer lückenlosen Prüfung eines Sachgebietes oder Zeitabschnitts (Gesamtprüfung) ist aus verwaltungsökonomischen Gründen grundsätzlich abzusehen, es sei denn, dass diese wegen des Verdachts von korrupten Verhaltensweisen erforderlich erscheint.

### 7.3.3

#### Prüfungsmethode

Die revisionsmäßige Behandlung von Geschäftsvorgängen lässt sich unterscheiden nach indirekten (abgeleiteten) und direkten (unmittelbaren) Prüfungshandlungen.

Indirekte Prüfungshandlungen führen unabhängig von einzelnen Geschäftsvorgängen zu einer summarischen Bewertung von Gruppen gleichartiger oder in Beziehung stehender Vorgänge (z.B. Plausibilitätsüberlegungen, Kontrollrechnungen, Vergleichswerte, Systemprüfungen). Indirekte Prüfungshandlungen können Anhaltspunkte für gezielte direkte Prüfungen vermitteln.

Direkte Prüfungshandlungen befassen sich mit einzelnen Vorgängen im Hinblick auf deren Vollständigkeit und ordnungsgemäße Behandlung. Sie eignen sich für ein gezieltes Vorgehen, haben eine hohe Beweiskraft und erlauben eine präzise Beurteilung des geprüften Vorgangs. Die Auswertung der Prüfung einer Reihe einzelner Vorgänge lässt konkrete Rückschlüsse auf die Ablauforganisation und auf die Arbeitsweise der Bediensteten in dem geprüften Sachgebiet zu und ermöglicht den Revisorinnen und Revisoren damit, konkrete Empfehlungen auszusprechen. Die Innenrevisionen führen in der Regel direkte Prüfungshandlungen durch.

### 7.3.4

#### Checklisten

Für die Prüfung von Sachgebieten, in denen eine Vielzahl gleichgearteter Vorgänge bearbeitet werden (z.B. Vergaben), kann die Verwendung eigens erstellter Checklisten hilfreich sein. Mit diesen lässt sich vorgangsbezogen eine Fülle von später auszuwertenden Daten schematisch erfassen. Eine bestimmte Form der Checklisten ist nicht vorgeschrieben, diese kann von den Innenrevisionen prüfungsbezogen gewählt werden. Checklisten sind Arbeitsunterlagen der Innenrevisionen; sie sind nicht Teil des Revisionsberichts und diesem nicht als Anlage beizufügen.

## 8

### Ergebnisse der Revision

#### 8.1

##### Schlussbesprechung

Nach Beendigung und Auswertung der Revision ist eine Schlussbesprechung durchzuführen. Gegenstand der Besprechung ist die Zusammenfassung und Wertung der Prüfungsergebnisse. Es wird empfohlen, der Schlussbesprechung den Entwurf des Revisionsberichts (siehe 8.2) zugrunde zu legen, der dann der geprüften Stelle rechtzeitig vor der Besprechung zu übersenden ist. Soweit in der Schlussbesprechung das Abstellen geringfügiger Mängel zugesagt wird, fertigt die Innenrevision hierüber einen Aktenvermerk; eine Empfehlung im Revisionsbericht erübrigt sich dann.

Seitens der geprüften Behörde, Einrichtung oder des Sachgebiets soll mindestens die Leitung des geprüften Sachgebiets an der Schlussbesprechung teilnehmen. Die Leitung der Schlussbesprechung obliegt der Innenrevision; an der Schlussbesprechung nehmen grundsätzlich alle an der Prüfung beteiligten Revisorinnen und Revisoren teil.

## 8.2 Revisionsbericht

Über jede Revision ist ein Revisionsbericht nach dem Muster der Anlage 1 zu fertigen. Mit diesem Bericht soll den Vorgesetzten des geprüften Sachgebiets (Behörden-/Einrichtungsleitung, Abteilungsleitung usw.) eine objektive und fachlich begründete Information über das Prüfungsergebnis gegeben werden. Soweit erforderlich, sollen mit dem Bericht Empfehlungen hinsichtlich der Organisation, Struktur und des Personals des geprüften Sachgebiets -insbesondere aus dem Blickwinkel der Korruptionsprävention- gegeben werden.

Die Ausführungen im Revisionsbericht sind klar und übersichtlich zu gliedern sowie eindeutig und verständlich zu formulieren. Sie sollen nur Fakten darstellen und sich auf wesentliche Prüfungsfeststellungen beschränken; subjektive Eindrücke der Revisorinnen oder der Revisoren sind nicht Gegenstand des Revisionsberichts. Sofern die Darstellung des Prüfungsergebnisses umfangreiche Ausführungen erfordert, ist diesem Teil des Revisionsberichts eine Zusammenfassung voranzustellen.

## 8.3 Jahresbericht

Die Innenrevisionen erstellen nach Abschluss der letzten Revision in einem Kalenderjahr einen Jahresbericht nach dem Muster der Anlage 2, der bis zum 15.2. des Folgejahres dem Innenministerium vorzulegen ist. Dieses wertet die Jahresberichte aus und erstellt unter Hinzufügen seines eigenen Jahresergebnisses einen Gesamt-revisionsbericht des betreffenden Kalenderjahres.

## 9 Erfahrungsaustausch der Innenrevisionen

Die Innenrevisionen führen Dienstbesprechungen durch, die vom Innenministerium anberaumt werden und in der Regel in einem Halbjahres-Rhythmus stattfinden sollen.