



Das Magazin für Führungskräfte in Kirchen und kirchlichen Organisationen

www.kviid.de

KVI im DIALOG

1 | Februar 2019

Management & Organisation
Kirche im Spannungsfeld zwischen Moderne und Tradition - Herausforderungen im Rahmen von Veränderungsprozessen in kirchlichen Organisationen

KVI Kongress 2019 Ausblick
„Verwaltung 4.0 - Den Wandel meistern“ lautet das Motto des 14. KVI Kongresses 2019

Informationstechnologien
Verwaltung 4.0 - Evolution statt Revolution - Wie Informationstechnologien unsere Arbeitswelt prägen

Energie und Umwelt
E-Mobilität vor dem Durchbruch? - Marktentwicklung, Top Five laut KBA Neuzulassungen 2018

Finanzen
Qualitätssicherungssysteme in der kirchlichen Finanzkontrolle - Und wer prüft die Rechnungsprüfungsämter der Evangelischen Landeskirchen?

Personalmanagement
Systematische Personalentwicklung für Führungskräfte in kirchlichen Organisationen - Anpassung an die Organisationskultur als Schlüsselement



Management & Organisation

Veränderungen managen - agile Organisationen schaffen - Veränderungsmanagement im Detail

Qualitätssicherungssysteme in der kirchlichen Finanzkontrolle

Und wer prüft die Rechnungsprüfungsämter der Evangelischen Landeskirchen?

Ein Beitrag von Christian M. Beck, Volker Bogner und Ingo Brand



Oberkirchenrat Christian M. Beck ist Leiter des Rechnungsprüfungsamtes der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau.



Volker Bogner leitet das Rechnungsprüfungsamt Düsseldorf und ist Vorsitzender des Verbandes der Rechnungsprüfung in der Evangelischen Kirche im Rheinland.



Ingo Brand ist Leiter der Gemeinsamen Rechnungsprüfungsstelle in der Evangelischen Kirche von Westfalen.

Als (externe) Qualitätskontrolle und -sicherung werden Verfahren im Bereich der Wirtschaftsprüfung, Internen Revision, kommunalen Revisionsämtern sowie Bundes- und Landesrechnungshöfen bezeichnet, die der Überprüfung der Qualitätssicherungssysteme dienen. Kennzeichnend für die überwiegend externe Qualitätskontrolle ist, dass sie nicht durch eigene Mitarbeitende, sondern durch einen außenstehenden Dritten - also Externen, sog. „Peer Review“ - durchgeführt wird.

Die derzeitige Ausgestaltung des Systems der externen Qualitätskontrolle und -sicherung in Deutschland wird maßgeblich durch internationale und europarechtliche Vorgaben geprägt. Im internationalen Kontext sind insbesondere die Normen der International Federation of Accountants (IFAC), dem weltweiten Berufsverband der wirtschaftsprüfenden Berufsstände, zu nennen. Ferner die

Normen des Institute of Internal Auditors (IIA), dem weltweiten Berufsverband der Internen Revision sowie die Normen der International Organization of Supreme Audit Institutions, dem Zusammenschluss der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen.

Auf europäischer Ebene gibt die EU-Kommission in der modernisierten 8. EU-Richtlinie (sog. Abschlussprüferrichtlinie) vor, welche Mindestanforderungen die Qualitätskontrollsysteme in den Mitgliedstaaten zu erfüllen haben. Diese werden in Deutschland insbesondere mittels Vorschriften im Handelsgesetzbuch, der Wirtschaftsprüferordnung sowie Verlautbarungen des Instituts der Wirtschaftsprüfer umgesetzt. Unabhängig hiervon haben auf kommunaler Ebene das Institut der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen in Deutschland (IDR) sowie die Kommunale

Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ebenfalls Anforderungen für die Beurteilung der Qualitätskontrolle und -sicherung herausgegeben.

Lösungsansätze zur Qualitätssicherung sind somit auch in der kirchlichen Finanzkontrolle gefragt, die durch die Rechnungsprüfungsämter der Landeskirchen ausgeübt wird. Die kirchlichen Körperschaften haben gemäß Artikel 140 Grundgesetzes i.V.m. Artikel 136 - 139, 141 Weimarer Reichsverfassung als Religionsgesellschaft und Körperschaften des öffentlichen Rechts die Befugnis, ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken der für alle geltenden Gesetze zu ordnen und zu verwalten (kirchliches Selbstbestimmungsrecht). Jede Landeskirche soll demgemäß für eine eigene unabhängige kirchliche Finanzkontrolle sorgen. Aufgrund des kirchlichen Selbstbestimmungsrechtes sind

die Rechnungsprüfungsämter der Landeskirchen nicht an die vorher dargestellten Normen zur Qualitätssicherung verpflichtend gebunden.

Dies erscheint auch nicht zweckmäßig und zielführend, da es sich bei den Prüfungen und Tätigkeiten der Rechnungsprüfungsämter der Landeskirchen um „hoheitliche Prüfungen im Rahmen der kirchlichen Finanzkontrolle“ handelt, die bspw. besondere Anforderungen an die Unabhängigkeit der Prüfung und der Ämter stellen.

Lösungsansatz

Die „Arbeitsgemeinschaft der Leitungen der kirchlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen in der Evangelischen Kirche in Deutschland“ (kirpag) ist die Plattform für die institutionalisierte Zusammenarbeit der obersten Einrichtungen der Finanzkontrolle (Rechnungsprüfungsämter) in der EKD. Die kirpag dient der Unterstützung zur Wahrnehmung hoheitlicher kirchlicher Aufgaben in der Rechnungsprüfung. Ziele der kirpag sind u.a. die Sicherung einer unabhängigen kirchlichen Finanzkontrolle sowie die Qualitätssicherung der kirchlichen Rechnungsprüfung.

Zur weiteren Vertiefung und Standardisierung der Qualitätssicherung in der kirpag hat die „Arbeitsgruppe Qualität“ einen Prüfkatalog erarbeitet und veröffentlicht, der eine Beurteilung der Qualitätssicherung in den Rechnungsprüfungsämtern der evangelischen Landeskirchen ermöglicht. Dabei werden unter dem Begriff der Qualitätssicherung sämtliche Regelungen, Maßnahmen und Vorkehrungen verstanden, die die Rechnungsprüfungsämter in die Lage (organisatorisch, finanziell und personell) versetzen, die aufgrund von Rechtsgrundlagen normierten, angestrebten und von Empfängern (Kirchenmitgliedern, kirchenleitende Gremien u.a.) erwarteten Leistungen mittels einer verlässlichen



Unter einem Peer Review versteht die kirpag die Evaluierung eines Rechnungsprüfungsamtes

Berichterstattung über die Finanzen und weitere Prüfungsfelder zu erbringen. Diese Beurteilung erscheint unverzichtbar, da die Adressaten der Prüfungen den Prüfungsergebnissen bzw. der Qualität der durchgeführten Prüfung weitestgehend „vertrauen“ müssen.

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 ein Peer Review ausgeführt werden. Das Peer Review stellt die höchste Stufe der unabhängigen Beurteilung dar.

Unter einem Peer Review versteht die kirpag die Evaluierung eines Rechnungsprüfungsamtes 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).

Aufbau des Prüfkatalogs

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

Checkliste

- *Geschäftsordnung*
- *Unabhängigkeit*
- *Information und Dokumentation*
- *Personal*
- *Risikoorientierte Prüfungsplanung*
- *Prüfung & Berichterstattung*
- *Berichts-Management*
- *Qualität und Qualitätssicherung*
- *Leitung des Rechnungsprüfungsamtes*

Die neun Themenbereiche werden über 57 Qualitätskriterien beurteilt (auf Beurteilungskriterien anderer Normensetzer wurde teilweise zurückgegriffen). Hierbei liegt der Schwerpunkt auf den Themenbereichen Prüfungsdurchführung und Berichterstattung, Qualität und Qualitätssicherung sowie Personal. Die Qualitätskriterien können jeweils mit „ja, überwiegend positiv – 4 oder 2 Punkte“, „teilweise – 2 oder 1 Punkt“ sowie „nein oder negativ – 0 Punkte“ bewertet werden. Für

jeden Themenbereich sowie für das gesamte Rechnungsprüfungsamt wird ein Beurteilungsergebnis ermittelt. Dies ist als „sehr gut“ zu bewerten, wenn ein Erfüllungsgrad von > 80% vorliegt. Weitere Bewertungen erfolgen zwischen 65% - 80% als „gut“, 50% - 64% als „befriedigend“ und 35% - 49% als „ausreichend“. Insgesamt sind 128 Punkte erreichbar.

Das Bewertungsverfahren ist nach Einschätzung der kirpag ein sachgemäßes Instrumentarium für die Qualitätsbeurteilung und die Würdigung, ob die erforderliche Prüfungsqualität und -sicherung im Rechnungsprüfungsamt einzeln oder in Summe erreicht wird. Die Bildung des Prüfungsurteils zu den Qualitätskriterien ist abhängig von der Berücksichtigung qualitativer Faktoren, die auch von größen-, organisations- sowie rechtsspezifischen Besonderheiten beeinflusst werden können. Ferner ist prüferisches Ermessen sowie die berufliche Sorgfalt durch den Peer Review einzubringen.

Im Folgenden werden die Themenbereiche und deren wesentliche Inhalte und Qualitätskriterien kurz erläutert:

Geschäftsordnung

Der Themenbereich Geschäftsordnung umfasst fünf Qualitätskriterien, die sich mit den internen Ordnungen im Rechnungsprüfungsamt (Geschäfts- oder Rechnungsprüfungsordnung, Geschäftsverteilungsplan, Dienstanweisungen u.a.) auseinandersetzen. Hierbei wird beurteilt, ob diese in aktueller Form vorliegen, die Prüf- und Revisionsziele normiert sind, sie den derzeitigen rechtlichen Vorgaben entsprechen und an aktuelle Entwicklungen angepasst sind. In diesem Zusammenhang wird auch die Übereinstimmung zur Aufbau- und Ablauforganisation geprüft.

Unabhängigkeit

Die organisatorische und finanzielle Unabhängigkeit ist für die hoheitliche Prüfung im Rahmen der kirchlichen Finanzkontrolle ein herausgehobenes Merkmal, welches über sechs Qualitätskriterien erhoben wird. Dabei ist zu beurteilen, ob sichergestellt ist, dass die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes weder durch organisatorische noch durch sonstige Maßnahmen eingeschränkt ist, genügend Personal-, Sach- und Finanzmittel zur Verfügung stehen und alle Verwaltungsbereiche ohne Ausnahme geprüft werden können. Ebenfalls ist zu beurteilen, wie sichergestellt wird, dass das Rechnungsprüfungsamt einen Zugang zum Synodalorgan hat und ggf. ein Rechnungsprüfungsausschuss, der Vorstand des Rechnungsprüfungsamtes oder ein anderes Leitungsorgan die Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes begleitet.

Information und Dokumentation

Eine qualitativ hochwertige Rechnungsprüfung ist immer abhängig von Informationen, die sie im Rahmen ihrer Prüfung verarbeiten kann. Daher muss die Rechnungsprüfung in alle Standardverteiler und alle wesentlichen Berichtslinien eingebunden sein und sämtliche - für die Tätigkeit relevanten - Beschlüsse zugeleitet bekommen. Sechs Qualitätskriterien ermöglichen diese Beurteilung. Hierbei ist es auch Voraussetzung, dass Leserechte auf alle internen IT-Systeme sowie Zugriff auf die gültigen Dienst- und Geschäftsanweisungen der Geprüften besteht.

Die Information über externe und interne Beratungsprojekte sowie deren Ergebnisse stehen ebenfalls im Fokus der Qualitätskriterien Information und Dokumentation. Besonders zu betrachten gilt es, inwieweit die Rechnungsprüfung

in den einschlägigen kirchengesetzlichen oder anderen vergleichbaren Verordnungen Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt wurden bzw. diese gewahrt sind.

Personal

Die Personalausstattung des Rechnungsprüfungsamtes ist als Kriterium sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht von wesentlicher Bedeutung für die Qualität der Rechnungsprüfung (vier doppelt gewichtete Qualitätskriterien). So muss ein Personalbedarfs- und Personaleinsatzplan, der aus dem aktuellen Prüfungsplan abgeleitet wurde, vorliegen (quantitativ).

Die fachliche Fort- und Weiterbildung (qualitativ) der Mitarbeitenden soll die Fachkenntnisse, die Fähigkeit zu ihrer Anwendung sowie das Verständnis der Berufspflichten auf einem ausreichend hohen Stand halten. Hierfür muss ein auf Basis eines Anforderungsprofils abgestimmter Schulungs- und Entwicklungsplan je Mitarbeitenden vorliegen und eingehalten werden. Auch können Zielvereinbarungen und -gespräche der Weiterentwicklung dienen. Zur Erreichung der Bewertung „ja, überwiegend positiv“ sieht die kirpag einen jährlichen Fortbildungsumfang von mindestens 40 Stunden je Mitarbeitenden als erforderlich an.

Risikoorientierte Prüfungsplanung

Die risikoorientierte Prüfungsplanung ist eine zentrale Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit einer Rechnungsprüfung. Daher wird diese auch mit drei doppelt gewichteten Qualitätskriterien beurteilt. Grundsätzlich muss eine risikoorientierte Prüfungsplanung für alle Prüfungsobjekte dokumentiert vorliegen. Ebenfalls müssen ggf. einzelne risikoorientierte Prüfungspläne permanent aktualisiert und mit den Erkenntnissen über das interne Kontrollsystem sowie

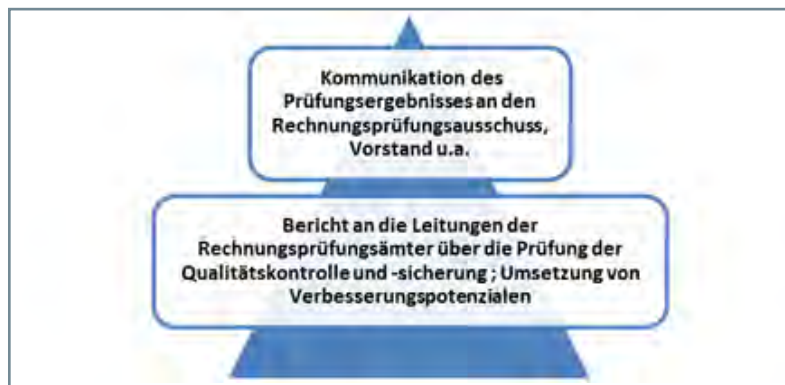
das Risikomanagement der Einrichtungen und den operativen Fachbereichen abgeglichen werden. Es muss ein einheitlicher Bewertungsmaßstab des Risikoprofils aller vergleichbaren Prüfobjekte vorliegen. Aufgrund der Größe einiger Landeskirchen können bspw. nicht alle Kirchengemeinden jährlich geprüft werden. Daher muss sichergestellt werden, dass jedes wesentliche Prüfungsobjekt innerhalb eines bestimmten Prüfungsturnus geprüft wird.

Prüfung und Berichterstattung

Der Qualitätsbereich Prüfungsdurchführung und Berichterstattung umfasst elf Kriterien, die zu beurteilen sind. Bei den Qualitätskriterien zur Beurteilung der Prüfungsdurchführung liegt der Schwerpunkt auf der einzelnen Prüfungsplanung des Prüfungsobjektes. Wurden vor Beginn der Prüfung bspw. Prüfungsschwerpunkte und -methoden festgelegt sowie eine Detailplanung durchgeführt, besteht ferner die Möglichkeit, externe Prüfer hinzuzuziehen. Die Berichterstattung beschäftigt sich qualitativ mit der Kommunikation vor, während und nach der Prüfung mit der geprüften Einrichtung. Ferner der Erläuterung und ggf. eines Schlussgespräches des Prüfungsberichtes mit dem Geprüften. Ebenfalls ist als Qualitätskriterium die Nachschau auf die Umsetzung von Prüfungsbemerkungen und deren systematische Nachverfolgung von Relevanz, da die Schaffung eines Mehrwertes der Rechnungsprüfung als eines der Grundziele und Aufgaben gilt.

Berichts-Management

Im Qualitätsbereich Berichts-Management (sieben Qualitätskriterien) werden unterschiedlichste Anforderungen an Musterprüfungsberichte, Prüfungsstandards und Checklisten sowie die Freigabe und



Bericht und Kommunikation sind wichtige Säulen im Rahmen der Qualitätssicherung

die Unterzeichnung von Prüfungsberichten gestellt. Es wird eine zeitnahe, dokumentierte Berichterstattung gefordert sowie Fehlerquoten in der Berichterstattung erhoben.

Qualität und Qualitätssicherung

Die Qualität und Qualitätssicherung wird mittels neun Qualitätskriterien beurteilt. Hierzu zählen Abfragen nach einem regelmäßigen Self Audit sowie die Durchführung einer regelmäßigen externen Beurteilung, z.B. Self Audit mit externer Validierung oder ein Peer Review. Gleichwohl werden auch offen zutage getretene Fehleinschätzungen, bspw. in der risikoorientierten Planung, abgefragt. Der Soll-Ist-Vergleich zum Prüfungsplan wird als Qualitätskriterium herangezogen, genauso wie Rückmeldungen der geprüften Einrichtungen zum Prüfungsgeschehen, ferner das Einhalten der bewilligten Prüfungsressourcen.

Leitung des Rechnungsprüfungsamtes

Abschließender Themenbereich für die Beurteilung der Qualität der Rechnungsprüfung ist die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes (sechs Qualitätskriterien). Insbesondere die Frage nach der regelmäßigen Information der zuständigen synodalen Gremien über Prüfungsschwerpunkte und -ergebnisse sowie die Ausfertigung eines aussa-

gefähigen Tätigkeitsberichtes des Amtes stehen im Focus. Darüber hinaus ist zu beurteilen, ob sich das Rechnungsprüfungsamt auch intern als Berater versteht und es den operativ Verantwortlichen z.B. Impulse zur selbstständigen Prozessverbesserung gibt.

Beurteilung der Qualitätssicherung und Ausblick

Die Beurteilung der Qualitätssicherung mittels des Prüfkataloges soll nach den Qualitätskriterien regelmäßig mittels Self Audit durchgeführt werden. Ebenfalls sollen in regelmäßigen Abständen externe Qualitätsüberprüfungen wie z.B. das Self Audit mit externer Validierung sowie das Peer Review umgesetzt werden. Dabei liegt die Verantwortung für interne und externe Prüfungen insbesondere bei den Leitungen der Rechnungsprüfungsämter.

Das Ergebnis der externen Beurteilung ergeht in einem Bericht an die Leitungen der Rechnungsprüfungsämter. Diese sollten den Bericht bspw. an den Rechnungsprüfungsausschuss weiterleiten. Im Ergebnis soll mit dem Prüfkatalog der kirpag auch ein Impuls zur Weiterentwicklung der Rechnungsprüfung - verbunden mit einer stetigen Qualitätsverbesserung - gesetzt werden. Die kirpag ist für die kirchliche Finanzkontrolle hierbei die geeignete Plattform.