

EXPERIENTIA MUTUA OMNIBUS PRODEST

40 Jahre INTOSAI

DEKLARATION VON LIMA

Transparenz • Rechenschaftspflicht • Good Governance



VORWORT

Die Deklaration von Lima, die im Jahr 1977 vom IX. Internationalen Kongress der INTOSAI in Lima verabschiedet wurde, stellt die Magna Charta der externen öffentlichen Finanzkontrolle dar und definiert die Voraussetzungen für deren unabhängiges und wirksames Funktionieren.

Bereits im Zuge der Beschlussfassung der Deklaration von Lima war es das Ziel der INTOSAI, das Prinzip der Unabhängigkeit sowie die Grundsätze methodischer und personeller Professionalität der Obersten Rechnungskontrollbehörden festzulegen. In der nun vorliegenden Publikation anlässlich des 40-jährigen Jubiläums der Verabschiedung der Deklaration von Lima hat Herr Dr. Hubert Weber, ehemaliger Sektionschef des österreichischen Rechnungshofs und langjähriger Präsident des Europäischen Rechnungshofs, klar und verständlich die Intention und den Zweck dieses grundlegenden Werks der öffentlichen Finanzkontrolle dargelegt.

Ich kann Herrn Dr. Weber, neben Herrn Dr. Ramón Muñoz vom spanischen Rechnungshof und Herrn Dr. Giorgio Clemente vom italienischen Rechnungshof einer der Urväter der Deklaration von Lima, gar nicht genug dafür danken, dass er uns durch intensive Recherchen die historischen Schritte zur Erstellung, die zugrundeliegenden Gedanken und Beschlüsse, die maßgeblichen Elemente für die andauernde Gültigkeit und den aktuellen Stellenwert der Deklaration von Lima im Rahmen der INTOSAI und der Vereinten Nationen veranschaulicht hat.

Der aktuelle Text der Deklaration von Lima ist der vorliegenden Publikation angeschlossen.

In meiner Funktion als Generalsekretärin der INTOSAI bedanke ich mich bei Herrn Dr. Weber für diese wertvolle Arbeit, die die Bedeutung der Unabhängigkeitsprinzipien der Deklaration von Lima und der enthaltenen Grundsätze unterstreicht. Die INTOSAI hat als unabhängige internationale Plattform für den Wissens- und Erfahrungsaustausch und als Sprachrohr der Obersten Rechnungskontrollbehörden innerhalb der internationalen Gemeinschaft mit der Deklaration von Lima ihre Erfolgsgeschichte eingeleitet, die auch den zukünftigen Weg von ORKB als Vorbilder von Transparenz und Rechenschaftspflicht im Sinne der Agenda 2030 nachhaltig bestimmen wird.



Dr. Margit Kraker

Präsidentin
des österreichischen Rechnungshofes
und
Generalsekretärin der INTOSAI



VORWORT

Vor 40 Jahren versammelten sich 95 Delegationen in Vertretung ihrer Obersten Rechnungskontrollbehörden im Rahmen des IX. Kongresses der INTOSAI in Lima, der Hauptstadt der Republik Peru, um bedeutende Themen der öffentlichen Finanzkontrolle zu diskutieren, unter anderem auch das Thema 1: „Leitlinien der Finanzkontrolle“, welches uns heute als die „Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle“ bekannt ist.

Diese Deklaration wird weltweit als die Magna Charta der öffentlichen Finanzkontrolle angesehen, da sie die Grundlagen der öffentlichen Finanzkontrolle festlegt, deren Gültigkeit und Tragweite auf lange Dauer ausgelegt ist. Eine Tatsache, die auch von den Vereinten Nationen mit der Anerkennung der Deklaration in zwei Resolutionen ihrer Generalversammlung gewürdigt wurde.

Die Deklaration von Lima hebt neben anderen Aspekten die Unabhängigkeit der externen öffentlichen Finanzkontrolle als Grundvoraussetzung einer effizienten Ausübung der Aufgaben einer Obersten Rechnungskontrollbehörde (ORKB) hervor. Auch heute stellt die Unabhängigkeit eine große Herausforderung für ORKB dar und führte zu bedeutenden Initiativen der INTOSAI und der Gebergemeinschaft, da die Überzeugung vorherrscht, dass nur unabhängige ORKB objektive Ergebnisse sowohl im Kampf gegen funktionelles Fehlverhalten und Korruption als auch hinsichtlich einer Verbesserung des öffentlichen Handelns erzielen können.

Vierzig Jahre nach ihrer Approbation erweist die Oberste Rechnungskontrollbehörde (Contraloría General de la República) von Peru der Deklaration von Lima, dem Grundpfeiler des Regelungsrahmens der INTOSAI und der Prinzipien, die die Arbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden bestimmen, ihre Ehrerbietung. Aus diesem Grund ist es für uns eine große Ehre, neuerlich die Mitglieds-ORKB der INTOSAI in unserer Hauptstadt begrüßen zu dürfen, um der Unterzeichnung dieser bedeutenden Deklaration vor 40 Jahren feierlich zu gedenken.



Willkommen!

Nelson Shack

Contralor General der
Republik Peru



INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|----|
| Vorwort der Generalsekretärin der INTOSAI | 1 |
| Vorwort des Contralor General der Republik Peru | 3 |
| Inhaltsverzeichnis..... | 5 |
| 1. Einleitende Bemerkungen | 7 |
| 2. Schritte zur Erstellung der Deklaration von Lima | 8 |
| 2.1 Der Kontaktausschuss von Palermo, März 1974..... | 8 |
| 2.2 Der Kongress von Madrid, Mai 1974 | 9 |
| 2.3 Die Arbeitsgruppe | 10 |
| 2.4 Der Kongress von Lima, Oktober 1977 | 11 |
| 3. Maßgebliche Elemente für die andauernde Gültigkeit der Deklaration von Lima | 12 |
| 4. Der Stellenwert der Deklaration von Lima im Rahmen der INTOSAI und die Anerkennung auf der Ebene der Vereinten Nationen..... | 15 |
| 5. Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle..... | 17 |





1. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Wenn immer eine Reform der Finanzkontrolle in Angriff genommen wird, die diesen Namen verdient, wenn also Grundsatzfragen der Finanzkontrolle im Spiel sind, wird in der Regel auf die Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle Bezug genommen. Warum dem so ist, soll mit dem vorliegenden Beitrag¹ nachgegangen werden. Es gilt mit anderen Worten eine Antwort auf die Frage zu finden, worauf es beruht, dass die Deklaration von Lima, eine Errungenschaft des IX. Kongresses des Weltverbandes der Rechnungshöfe (Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden – INTOSAI) im Jahr 1977 in Lima/Peru nun schon für einen Zeitraum von vier Jahrzehnten Orientierung in den grundlegenden Fragen der Finanzkontrolle geboten hat und wohl auch künftig bieten wird. Anlässlich des 40 jährigen Jubiläums dieses richtungsweisenden Dokuments der externen, öffentlichen Finanzkontrolle scheint es nützlich zu sein, wenigstens skizzenhaft auf die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in der Entstehungszeit der Deklaration von Lima einzugehen. Dabei soll der Versuch unternommen werden aufzuzeigen, welchen Einfluss die Ölkrise 1973 und die damit verknüpfte Inflation auf die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) gehabt haben.

Bei der überwältigenden Mehrheit der ORKB herrschte der erklärte Wille vor, durch verstärkte Anstrengungen in Richtung effizientere Finanzkontrolle einen Beitrag zur Bewältigung der krisenhaften Verhältnisse zu leisten. All dies obgleich den auch ansonsten eher kurz gehaltenen ORKB erhebliche finanzielle und personelle Engpässe entgegenstanden. Dies wurde deutlich, als es sich als notwendig erwies, die Vorarbeiten für die Deklaration von Lima auf mehrere ORKB aufzuteilen.

Umso mehr verdient es Anerkennung, wie sich die ORKB in ihrem Bereich der Verbesserung der Finanzkontrolle angenommen haben. Geprägt ist diese Entwicklung durch ein weitgehendes Abgehen von einer auf die Aufdeckung von Fehlern abgestellten Finanzkontrolle zu einer konstruktiven, auf Verbesserung der Verwaltungstätigkeit und Wirtschaftsführung ausgerichteten Finanzkontrolle. Unterstützt wurde dies durch die schrittweise stärkere Betonung der Leistungskontrolle.

¹ Dem Verfasser dieses Beitrages standen im wesentlichen folgende Unterlagen zur Verfügung: die Protokolle der Kongresse von Madrid 1974 und Lima 1977 (an welchen er teilgenommen hat), Circulare und sonstige Dokumente der INTOSAI, Aufzeichnungen über Gespräche mit dem bei der Erstellung des Entwurfes der Deklaration federführenden österreichischen Mitglied der Arbeitsgruppe Ministerialrat Dr. Peter Beran, sowie die ihm von seinem seinerzeitigen Kollegen im europäischen Rechnungshof und späteren Sektionspräsidenten des italienischen Rechnungshofes Giorgio Clemente in dankenswerter Weise bereitgestellten Veröffentlichungen.



Dr. Hubert Weber

Die INTOSAI war von Anfang an darauf angelegt, durch Erfahrungsaustausch zu einer wechselseitigen Befruchtung zu gelangen, d.h. mit anderen Worten eine Stärkung der teilnehmenden ORKB zu bewirken. Die Verwirklichung dieser Vorstellungen war weitgehend mit dem Ausbau der internationalen Zusammenarbeit der ORKB verknüpft.

Im Rahmen einer groben Einteilung können dafür drei Phasen unterschieden werden. Die erste Phase war weitgehend durch die Darstellung und Erläuterung des eigenen Kontrollsystems gekennzeichnet. Allerdings wurde in Umsetzung des Wahlspruches der INTOSAI „**experientia mutua omnibus prodest**“ in einigen Bereichen, wie Prüfungsmethodologie und Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, der Erfahrungsaustausch nutzbar gemacht. In der zweiten Phase kam es zu einem immer mehr vertieften Erfahrungsaustausch und zu Versuchen, als nützlich empfundene Elemente aus den Kontrollsystemen anderer ORKB zu übernehmen. Nicht allen diesen Vorhaben war ein Erfolg beschieden.

In der dritten Phase wurden nicht nur die Themen Unabhängigkeit, Verhältnis von Vorkontrolle und Nachkontrolle, sowie Finanzkontrolle und Wirtschaftlichkeitsprüfung vertieft, sondern es wurde auch der Wunsch laut, eine Zusammenfassung der Grundsätze der Finanzkontrolle in einem Dokument vorzunehmen. Dem lag der Gedanke zugrunde, dass es nach 20 Jahren Kongresstätigkeit mit umfangreichen Beschlüssen und Empfehlungen an der Zeit wäre, ein Dokument zu erarbeiten, das es den ORKB erlauben würde über die bisher gepflogene Berufung auf die in verschiedenen Kongressprotokollen verstreuten Resolutionen und Empfehlungen hinauszugehen.

Wie sich später erwiesen hat, verfügt ein solches Dokument mit einer systematischen Darstellung der Grundsätze der Finanzkontrolle über eine wesentlich höhere Überzeugungskraft insbesondere gegenüber den politischen Institutionen und bietet folglich den ORKB ein bedeutend wirksameres Instrument bei der Verfolgung ihrer Anliegen.

Neben dem Rückblick auf die Entstehung der Deklaration von Lima zielt dieser Beitrag darauf ab, die Leistungen der INTOSAI und ihres Generalsekretariats, aber ebenso derjenigen, die sich in besonderer Weise um das Zustandekommen der Deklaration von Lima verdient gemacht haben, zu würdigen.

2. SCHRITTE ZUR ERSTELLUNG DER DEKLARATION VON LIMA

2.1 Der Kontaktausschuss von Palermo, März 1974

Die Zusammenstellung der Grundsätze der öffentlichen externen Finanzkontrolle wurde zum ersten Mal beim Treffen des Kontaktausschusses der ORKB der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (heute Kontaktausschuss der Präsidenten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes) im März 1974 in Palermo im Rahmen des Tagesordnungspunktes „Meinungsaustausch über den VIII. Kongress der INTOSAI Madrid 1974“ vorgeschlagen.

Thema IV dieses Kongresses lautete „Grundsatzfragen der öffentlichen Finanzkontrolle unter besonderer Berücksichtigung der einschlägigen Empfehlungen der INTOSAI-Kongresse“. Die Wahl dieses Themas beruhte auf dem Umstand, dass die Kongresse beginnend mit dem Jahr 1953 und anschließend alle drei Jahre im Rahmen der vielfältigen Themen zahlreiche Grundsatzprobleme der öffentlichen Finanzkontrolle behandelt hatten. Es war deshalb an der Zeit zu versuchen, die Beschlüsse dieser Kongresse eingehend zu analysieren, nicht zuletzt um ihre dauernde Gültigkeit zu prüfen.

Für den Gegenstand sind zwei Anträge hervorzuheben.

- Von italienischer Seite wurde vorgeschlagen, eine Arbeitsgruppe beim Generalsekretariat der INTOSAI zu bilden, deren Aufgabe es sein sollte, eine „Charta“ oder „Erklärung“ der Grundsätze der öffentlichen Finanzkontrolle unter besonderer Berücksichtigung der Empfehlungen und Resolutionen der bisherigen Kongresse der INTOSAI zu erarbeiten.
- Von deutscher Seite wurde vorgeschlagen, beim VIII. Kongress die Gründung einer Arbeitsgruppe anzuregen, deren Aufgabe es sein sollte unter Vertiefung der bisher behandelten Themen eine organische Zusammenstellung dieser Resolutionen auszuarbeiten und allen der INTOSAI angehörigen ORKB für den IX. internationalen Kongress 1977 in Lima zu unterbreiten.

2.2 Der Kongress von Madrid, Mai 1974

Der mit der Berichterstattung zum Grundsatzthema beauftragte Ministerialrat Dr. Peter Beran vom österreichischen Rechnungshof führte auf der Grundlage von 22 Länderbeiträgen schon einleitend aus, dass, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, eine relative Einhelligkeit und Einmütigkeit der Meinungen über die grundsätzlichen Fragen bestünde. In der Folge setzte er sich eingehend mit Fragen wie Unabhängigkeit, Umfang der öffentlichen Finanzkontrolle, Vorkontrolle und Nachkontrolle, Formalkontrolle und Leistungskontrolle, Verhältnis der ORKB zu Parlament und Regierung sowie Qualität des Personals auseinander.

Die vom Berichterstatter ausgedrückte Hoffnung, hinreichend Stoff für eine Diskussion geliefert zu haben, sollte sich überzeugend erfüllen.

Im Verlauf der Debatte kündete Sektionspräsident Antonino de Stefano vom italienischen Rechnungshof einen Antrag an, welcher dem Generalsekretariat in Wien die Aufgabe übertragen sollte, eine Erklärung über die Grundprinzipien der öffentlichen Finanzkontrolle zur Vorlage an den nächsten Kongress auszuarbeiten.

Der Antrag wurde von der deutschen und der luxemburgischen Delegation nachdrücklich unterstützt.

Dies mündete letztlich in folgende Resolution:

Der Kongress ersucht das Generalsekretariat in Wien, nach Maßgabe der personellen und finanziellen Mittel und unter der aktiven Mitarbeit anderer ORKB, die bisherigen Empfehlungen der Kongresse zu klassifizieren und zu analysieren und eine Zusammenstellung der Prinzipien der externen Finanzkontrolle auszuarbeiten, um sie auf dem nächsten Kongress vorzulegen.

2.3 Die Arbeitsgruppe

In Verwirklichung der obigen Resolution wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, der neben den bereits erwähnten Herren de Stefano und Beran auch Ministerialrat Franz Mittag vom Bundesrechnungshof angehörte.

Im Laufe des Jahres 1975 tagte diese Arbeitsgruppe in drei Sitzungen in den Räumen des italienischen Rechnungshofes in Rom. Eine Abschlusssitzung fand auf Einladung des Generalsekretärs der INTOSAI Dr. Jörg Kandutsch unter Teilnahme des Präsidenten des spanischen Rechnungshofes Servando Fernandez-Victorio (in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Präsidiums der INTOSAI), des Präsidenten des Bundesrechnungshofes Dr. Hans Schäfer, des Präsidenten des italienischen Rechnungshofes Prof. Guiseppa Cataldi sowie von Mitarbeitern der betreffenden Behörden im September 1975 in Wien statt.

Der in dieser Sitzung beschlossene Entwurf der Grundsatz-Deklaration wurde den Mitgliedern der INTOSAI zur Stellungnahme übermittelt.

Einige Anmerkungen zur Arbeitsmethode:

In Entsprechung des Beschlusses des Madrider Kongresses hat die Arbeitsgruppe die Arbeit in zwei begrifflich völlig getrennte Phasen aufgeteilt, nämlich in eine analytische und eine synthetische Phase.

Die Notwendigkeit einer systematischen Analyse des umfangreichen Kongressmaterials stellte für sich allein eine beträchtliche Behinderung der schnellen Abwicklung der Arbeit dar. Dem konnte abgeholfen werden, indem ein von Herrn Beran schon vor Aufnahme der Arbeiten erstellter Entwurf eines Klassifikationsdokumentes² vorlag.

² Das Klassifikationsdokument umfasste folgende Hauptgruppen:

1. Internationale Zusammenarbeit
2. Kontrolle im Allgemeinen
3. Die ORKB und ihre Beziehungen zu anderen staatlichen Institutionen
4. Die Rechte der ORKB
5. Prüfmethode- und verfahren
6. Berichterstattung
7. Tätigkeitsberichte der ORKB

Diese Hauptgruppen gliederten sich in 66 Einzelpunkte.

Auf dieser Grundlage hat die Arbeitsgruppe zwei Dokumente für den Kongress ausgearbeitet, eine vollständige Klassifizierung der bisherigen Empfehlungen der INTOSAI-Kongresse sowie eine synthetische Zusammenstellung der aus diesen Empfehlungen resultierenden Grundsätze der öffentlichen Finanzkontrolle.

Die Arbeitsgruppe hat primär nur die Resolutionen und Empfehlungen der vorangegangenen acht Kongresse als „obligatorische Anhaltspunkte“ anerkannt, hingegen versucht, in darüber hinausgehenden Fällen den Weg einer „vorsichtigen Lückenausfüllung“ zu beschreiten und alle diejenigen Grundsätze, die „unausgesprochen bereits in im Rahmen von Kongressen festgelegten Prinzipien enthalten sind“ entsprechend mit zu berücksichtigen. Die Arbeitsgruppe hat es jedoch abgelehnt, in die Zusammenstellung neue Prinzipien aufzunehmen.

2.4 Der Kongress von Lima, Oktober 1977

Berichterstatter zum Thema I „Grundsatz-Deklaration“ war Herr Francesco Sernia von der italienischen Delegation. Nach einem umfassenden Überblick über die Vorgeschichte und die Methodologie der Arbeitsgruppe ging er auf den Entwurf der Deklaration, bestehend aus einer Präambel und sieben Abschnitten mit insgesamt 25 Paragraphen, ein. Sowohl hinsichtlich der Präambel als auch der 25 Paragraphen nannte der



Berichterstatter die Quellen und befasste sich ausführlich mit denen in den zahlreichen Länderbeiträgen gemachten Bemerkungen. Nach eingehender Debatte wurde beschlossen, ein Komitee bestehend aus dem Vorstand für das gegenständliche Thema (Vorsitzender Venezuela, stellvertretender Vorsitzender Fidji), dem Berichterstatter aus Italien, dem Sekretär aus Indonesien, unter Teilnahme jeweils eines Delegierten aus der Bundesrepublik Deutschland, aus Peru und dem Generalsekretariat einzurichten.

Diesem Komitee wurde die Aufgabe übertragen, die unterbreiteten Beiträge zu untersuchen und der zweiten Sitzung zu diesem Thema Vorschläge vorzulegen. In der zweiten Sitzung wurde der Beschluss des erweiterten Vorstandes bekanntgegeben.

Der Wert und die Zweckmäßigkeit des Entwurfes der Deklaration sollte anerkannt, eine Entscheidung darüber, was man unter den Prinzipien der Kontrolle versteht, vermieden werden. Zudem sollte von Entscheidungen Abstand genommen werden, die im Widerspruch zu den verfassungsmäßigen und sonstigen gesetzlichen Bestimmungen eines Mitgliedstaates der INTOSAI stehen. Ferner sollten Diskussionen über redaktionelle und terminologische Fragen vermieden werden. Auf dieser Grundlage wurde vorgeschlagen, von der Bezeichnung des Dokumentes als „Grundsatzdeklaration der Finanzkontrolle“ abzugehen und es „Leitlinien zur Kontrolle der öffentlichen Finanzen“ zu nennen.

Die anschließende Debatte bezog sich überwiegend auf die Präambel. Sie wurde in den Wortmeldungen als zu lang und als zu ideologisch bezeichnet. Letzteres Argument bezog sich insbesondere auf die Worte „... Gefahr eines Überhandnehmens der Allmacht des Staates“. Der Präsident des französischen Rechnungshofes Désiré Arnaud, der sich schon zuvor den kritischen Bemerkungen hinsichtlich der Länge der Präambel angeschlossen

hatte, erklärte sich bereit, einen Text vorzulegen, der als Grundlage für die Sitzung des Komitees dienen könnte. Dieser erheblich verkürzte Text, der sich auf fachliche Gesichtspunkte beschränkte, erfuhr nur geringfügige Änderungen gegenüber der vom Kongress angenommenen Fassung.

Auch für die „Leitlinien der Finanzkontrolle“ kann festgehalten werden, dass die von der Arbeitsgruppe im Anschluss an den Kongress von Madrid erarbeitete Fassung gegenüber derjenigen, die die Grundlage für die Beschlussfassung des Kongresses über die Veröffentlichung und Verbreitung des Dokumentes bildete, keinen erheblichen Unterschied aufweist.

Aufgrund des Antrages eines Mitgliedes der chilenischen Delegation erhielt das Dokument zur Würdigung des Ortes der Beschlussfassung den Titel „**Deklaration von Lima**“.

3. MASSGEBLICHE ELEMENTE FÜR DIE ANDAUERnde GÜLTIGKEIT DER DEKLARATION VON LIMA

Eine gängige Aussage in den Kreisen der Finanzkontrolle lautet: Ein Prüfbericht muss durch mehrere Höllen gehen, bevor er veröffentlicht werden kann. Mit den Höllen sind die mitunter zahlreichen innerbehördlichen Stellen gemeint, die sich unter mannigfachen Gesichtspunkten kritisch mit Inhalt und Form von Berichten befassen. Angesichts des Umstandes, dass der von der Arbeitsgruppe erarbeitete Entwurf den zahlreichen Länderbeiträgen standzuhalten hatte und sich im Rahmen des Kongresses von Lima in Vollversammlungen, Sitzungen der zuständigen Kommission sowie von eigens eingerichteten Komitees bewähren musste, passt das obige Bild durchaus auch auf die Deklaration von Lima.

Fest steht, dass die Arbeitsgruppe auf der Grundlage der Empfehlungen der vorangegangenen acht Kongresse hervorragende Arbeit geleistet und die Vorgabe, nicht bloß einen Rückblick vorzunehmen, sondern etwas von dauerhafter Gültigkeit zu schaffen, erfüllt hat.

War man also ausreichend gerüstet, um fachlichen Vorbehalten zu begegnen, so war es schwieriger Bedenken auszuräumen, die daher stammten, dass die Träger der Staatsgewalt die Forderungen der Deklaration möglicherweise als überzogen empfinden könnten.

Mit der Bezeichnung „Leitlinien“ wurde klargestellt, dass sie keinen rechtsverbindlichen Charakter haben.

Elemente, die zur andauernden Gültigkeit der Deklaration beitragen, finden sich in einer Reihe ihrer Paragraphen. Die folgende Darstellung nimmt keine Vollständigkeit in Anspruch, legt keine Rangordnung fest und folgt ausschließlich der Gliederung der Deklaration.

In §2 der Deklaration wird der Versuch unternommen, das in den Kongressen immer wieder behandelte Thema Verhältnis zwischen Vor- und Nachkontrolle zu lösen. Bei der

Verfassung des Textes war man sich des Nutzens der Vorkontrolle bewusst, hat aber auch die Überlegung einbezogen, dass die Betrauung mit der Vorkontrolle eine Annäherung an die Verantwortlichkeit bedeutet.

Mit der Formulierung, ob ORKB Vorkontrollen ausüben, hänge von der Gesetzeslage sowie den Bedingungen und Notwendigkeiten des jeweiligen Staates ab; die Nachkontrolle sei jedoch eine unabdingbare Aufgabe jeder ORKB, ungeachtet dessen, ob sie auch eine Vorkontrolle ausübt, ist ein Beleg für eine ausgleichende Fassung gegeben.

In §4 wird die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Gebarung als traditionelle Aufgabe der ORKB bezeichnet. Neben diese trete gleichwertig eine an Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit orientierte Prüfung. Damit wurde dem schon damals erkennbaren Trend zur verstärkten Ausrichtung auf die Leistungskontrolle Rechnung getragen.

In §5 wird einer absoluten Unabhängigkeit von Staatsorganen eine Absage erteilt, jedoch für die ORKB die zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderliche funktionelle und organisatorische Unabhängigkeit gefordert.

Dies kann als Beleg für den Verzicht auf extreme Positionen angesehen werden.

§ 10 (2) überlässt es der ORKB zu entscheiden, ob Prüfungen zweckmäßigerweise am Sitz der zu prüfenden Einrichtung oder am Sitz der betreffenden ORKB stattfinden sollen.

Dieser Fassung lag die Überlegung zugrunde, dass angesichts der großen Aktenmenge von den verschiedenen Verwaltungseinrichtungen im Rahmen der Formalkontrolle eine Prüfung wohl zwangsläufig am Sitz der ORKB erfolgen muss, hingegen bei der auf Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit ausgerichteten Prüfung die Kontrolltätigkeit in der Regel in situ ausgeübt wird.

Solchermaßen wurde die damals verstärkt gepflogene Leistungskontrolle ins Spiel gebracht.

§13 (2) trifft folgende Feststellung:

Da die Prüfung in den seltensten Fällen eine Totalprüfung sein kann, werden sich die ORKB in der Regel auf Stichproben beschränken müssen.

Die für die Stichprobenprüfung zahlreich gegebenen Modelle wurden bewusst nicht aufgenommen.

Dies ist ein Beleg für einen Verzicht auf Details.

§15 (2) Die Einbeziehung der gemeinsam mit den Vereinten Nationen und anderen Institutionen veranstalteten Seminare in die durch den Gedankenaustausch geförderten Aktivitäten stellt eine Festschreibung von überaus bedeutsamen Anliegen der ORKB dar.

§15 (3) Die Erarbeitung einer einheitlichen Terminologie der öffentlichen Finanzkontrolle – ein langjähriges Anliegen der INTOSAI – war auch Gegenstand von Debatten im Rahmen des Kongresses von Lima.

Auch die mit der Erstellung des Grundsatzdokumentes beauftragte Arbeitsgruppe räumte der Vereinheitlichung der Fachsprache höchste Bedeutung ein und nahm mit Genugtuung zur Kenntnis, dass das Generalsekretariat sich in Zusammenarbeit mit einem entsprechenden Institut³ mit der Ausarbeitung von Glossaren befasst.

§19 Kontrolle staatlicher Behörden und sonstige Einrichtungen im Ausland:

Hier wurde die Überlegung angestellt, dass es sich bei der Ausübung der Finanzkontrolle zweifellos um eine Amtshandlung handelt, die von Zwangsmaßnahmen begleitet ist und daher nach klassischem Völkerrecht untersagt ist.

Im Hinblick darauf, dass sich das Völkerrecht wandelt, sollte das Dokument mit keiner Augenblicksaufnahme belastet werden.

§22 beruht auf der Erfahrung, dass oft die technologischen Möglichkeiten zu sehr betont werden und es nicht selten vorkommt, dass mit hohem Aufwand erzielte Ergebnisse nicht, oder nur ungenügend ausgewertet werden. Es handelt sich hier um eine Warnung, die auch im Zeitalter von BIG DATA Gültigkeit bewahrt hat.

§25 (2) empfiehlt die Kontrollorgane internationaler und übernationaler Organisationen nach ähnlichen Grundsätzen einzurichten, wie sie für die ORKB der Mitgliedstaaten gelten.

In diesem Zusammenhang ist der in Luxemburg ansässige europäische Rechnungshof zu nennen. Seine Gründung beruhte auf einer Demokratisierung der Europäischen Union, nämlich der Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit des europäischen Parlaments zur Erteilung der Entlastung der Kommission bezüglich des Haushaltsvollzuges, was es erforderlich machte, der politischen Kontrolle durch das Parlament eine fachliche Kontrolle zur Seite zu stellen.

Die Garantie für die Unabhängigkeit sowie die Ausgestaltung des Mandates des Rechnungshofes wurde hierbei vom Geist der Deklaration von Lima geprägten Präsidenten der Rechnungshöfe der damaligen Mitgliedsstaaten der EU maßgeblich beeinflusst.

Um einem Dokument auf Dauer Gültigkeit zu verschaffen, bedarf es über die umfassende Behandlung der Fachthemen hinaus einer Struktur, die es erlaubt Schritt für Schritt in die Materie einzudringen. Dazu kommt noch das Erfordernis einer klaren und verständlichen Sprache. Beiden Erfordernissen entspricht die Deklaration mit ihrer straffen Gliederung

³ Mit diesem Institut war das Internationale Institut für Rechts- und Verwaltungssprache / Berlin gemeint. Die Werke erschienen als Europa-Glossare Haushalt und Rechnungsprüfung.

und ihren leicht zugänglichen Formulierungen. Mit Recht kann behauptet werden, dass die Deklaration von Lima dem Leser durch den ihr eigenen flüssigen Stil keine schwere Last aufbürdet und ihn in didaktischer Weise durch die Welt der Finanzkontrolle führt und ihm dergestalt eine Gesamtschau über die Materie vermittelt.

Ein Aspekt, der schon bei den Debatten in Lima zur Sprache gebracht wurde, war eine gewisse Schwäche der englischen Version des Dokumentes. Als dies im Rahmen eines Seminars der AFROSAI nochmals deutlich wurde, war eine sprachliche Überarbeitung in Aussicht genommen worden. Neben der Überarbeitung der englischen Version hat die kanadische ORKB auch eine Überarbeitung der französischen Version vorgenommen. Die spanische Version war schon zuvor von Herrn Ramon Muñoz⁴ erstellt worden. Die deutsche Urfassung wurde im Generalsekretariat kritisch untersucht, was aber bloß zu geringfügigen stilistischen Änderungen führte.

Auf dieser Grundlage hat das Generalsekretariat eine viersprachige Broschüre herstellen lassen, um damit den Mitgliedern der INTOSAI die Berufung auf die Deklaration zu erleichtern.

Abschließend soll mit Giorgio Clemente⁵ ein Zeitzeuge der Entstehung der Deklaration von Lima zu Wort kommen, der schon im Jahr 1978, dem Jahr nach dem Kongress von Lima, Weitblick bewies:

Die Bedeutung des Dokumentes ergibt sich in klarer Weise aus der Vollständigkeit der angesprochenen Themen. Die umfangreiche Thematik der Kontrolle wird in der Tat in allen seinen Aspekten aus einer modernen Sicht, aber mit Respekt für die traditionellen Werte behandelt. Hierbei werden Richtungen aufgezeigt, in welche sich die Obersten Rechnungskontrollbehörden, in welchen Rechtssystemen sie auch immer tätig werden, bewegen sollen.

4. DER STELLENWERT DER DEKLARATION VON LIMA IM RAHMEN DER INTOSAI UND DIE ANERKENNUNG AUF DER EBENE DER VEREINTEN NATIONEN

Haben schon im Rahmen der Kongresse von Madrid und Lima eine Reihe von ORKB die in ihren Ländern vorgenommenen Reformen der Finanzkontrolle auf Beschlüsse vorangegangener Kongresse zurückgeführt, ist dieser Prozess mit der Deklaration von Lima verstärkt worden. Unterstützend wirkte hierbei der im vorigen Abschnitt erwähnte Sonderdruck.

⁴ Mitglied des spanischen Rechnungshofes und späterer Gründungspräsident der Rechenkammer der Gemeinschaft von Madrid

⁵ Giorgio Clemente, ehemaliges Mitglied des Europäischen Rechnungshofes, Sektionspräsident des italienischen Rechnungshofes in IL FORO AMMINISTRATIVO 1978

Die Tatsache, dass die Deklaration von Lima im Rahmen der Internationalen Normen für ORKB (ISSAI) die Ebene 1 – Grundprinzipien – einnimmt, stellt ein beredtes Zeugnis für den Stellenwert dar, der ihr von der ORKB-Gemeinschaft eingeräumt wird. Es kann deshalb erwartet werden, dass es über einen weiten Zeithorizont hinaus weltweit zahlreichen ORKB gelingen wird unter Berufung auf die Deklaration von Lima Reformen zu bewirken und Eingriffe in ihre Rechte abzuwehren.

Die Bemühungen der INTOSAI um ein Naheverhältnis zu den Vereinten Nationen können jahrzehntelang zurückverfolgt werden. Ihre Erfolge beschränkten sich nicht darauf, dass Kongresse der INTOSAI mit Grußbotschaften von Generalsekretären der Vereinten Nationen ausgezeichnet wurden und dass hochrangige Vertreter der Vereinten Nationen an solchen Kongressen teilgenommen haben.

Besonders hervorzuheben sind die VN/INTOSAI-Symposien, die seit dem Jahre 1971 – in der Regel im Abstand von zwei Jahren – in Wien stattfinden.

Ein besonderer Erfolg war der INTOSAI und ihrem Generalsekretariat dadurch beschieden, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen in zwei Resolutionen zur Unabhängigkeit der ORKB (A/66/209 vom 22. Dezember 2011 und A/69/228 vom 19. Dezember 2014) die Deklaration von Lima, die auf der Arbeit der INTOSAI im Hinblick auf die Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Stärkung der Obersten Rechnungskontrollbehörden aufbaut, begrüßt.

Nicht hoch genug kann die Annahme der Agenda 2030 sowie die nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 25. September 2015 eingeschätzt werden. Sie anerkennt die bedeutende Rolle, die den ORKB bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele zukommt. Gleichzeitig stellt sie ein Bekenntnis zur Stärkung der ORKB durch die Vereinten Nationen dar.

Diese Anerkennung auf der Ebene der Vereinten Nationen verstärkt zudem die Gewissheit, dass der Deklaration von Lima noch weitere Jubiläen beschieden sein werden.

**Die INTOSAI und ihr
Generalsekretariat
sind zu diesem großen
Erfolg zu beglückwünschen.**



5. DEKLARATION VON LIMA ÜBER DIE LEITLINIEN DER FINANZKONTROLLE

Präambel

Der in Lima zusammengetretene IX. Kongress der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) hat in Anbetracht der Tatsache,

- dass die ordnungsgemäße und rationelle Verwendung öffentlicher Mittel eine der wesentlichen Voraussetzungen für die richtige Handhabung der öffentlichen Finanzen und die Wirksamkeit der von den zuständigen Behörden getroffenen Entscheidungen ist;
- dass es zur Erreichung dieses Zieles unumgänglich notwendig ist, dass jeder Staat über eine Oberste Rechnungskontrollbehörde verfügt, deren Unabhängigkeit gesetzlich verankert ist;
- dass das Vorhandensein einer solchen Behörde umso mehr erforderlich ist, weil die staatlichen Aktivitäten sich immer mehr auf den Sozial- und Wirtschaftsbereich ausdehnen und damit die Grenzen des herkömmlichen öffentlichen Finanzwesens überschritten werden;
- dass die spezifischen Ziele der öffentlichen Finanzkontrolle, nämlich die sachgerechte und wirksame Verwendung öffentlicher Mittel, das Streben nach einer straffen Wirtschaftsführung, die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit und die Information sowohl der staatlichen Stellen als auch der Öffentlichkeit durch die Veröffentlichung von objektiven Berichten für die Stabilität und die Fortentwicklung der Staaten im Sinne der Postulate der Vereinten Nationen notwendig sind;
- dass auf den vorangegangenen internationalen Kongressen der INTOSAI von den Vollversammlungen Beschlüsse gefasst wurden, deren Verbreitung von allen Mitgliedsländern gebilligt wurde;

BESCHLOSSEN:

- das Dokument mit dem Titel „Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle“ zu veröffentlichen und zu verbreiten.

I. Allgemeines

§ 1. Zweck der Kontrolle

Die Institution der Kontrolle ist der öffentlichen Finanzwirtschaft als einer treuhändigen Wirtschaft immanent. Kontrolle ist nicht Selbstzweck, sondern ein unerlässlicher Bestandteil eines Regelsystems, der Abweichungen von der Norm und Verletzungen der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Gebarung so rechtzeitig aufzeigen soll, dass korrektive Maßnahmen im einzelnen Fall ergriffen, die verantwortlichen Organe haftend gemacht, Schadenersatz erlangt oder Maßnahmen ergriffen werden können,

die eine Wiederholung derartiger Verstöße in der Zukunft verhindern oder zumindest erschweren.

§ 2. Vorkontrolle und Nachkontrolle

1. Setzt die Kontrolle vor dem Verwaltungs- oder Gebarungsvollzug ein, liegt Vorkontrolle vor, ansonsten Nachkontrolle.
2. Eine wirksame Vorkontrolle ist für eine gesunde öffentliche Finanzwirtschaft als treuhändiger Wirtschaft unerlässlich. Sie kann von den Obersten Rechnungskontrollbehörden, aber auch von anderen Kontrolleinrichtungen ausgeübt werden.
3. Die von Obersten Rechnungskontrollbehörden ausgeübte Vorkontrolle hat den Vorteil, einen Schaden noch vor seinem Eintritt verhindern zu können, jedoch den Nachteil der Arbeitsüberbürdung und der Verwischung der staatsrechtlichen Verantwortung. Die von Obersten Rechnungskontrollbehörden ausgeübte Nachkontrolle zeigt die Verantwortlichkeit des rechenschaftspflichtigen Organes auf, kann zum Ersatz des eingetretenen Schadens führen und ist geeignet, in der Zukunft die Wiederholung von Verstößen zu verhindern.
4. Ob Oberste Rechnungskontrollbehörden Vorkontrollen ausüben, hängt von der Gesetzeslage sowie den Bedingungen und Notwendigkeiten des jeweiligen Staates ab. Die Nachkontrolle ist jedoch eine unabdingbare Aufgabe jeder Obersten Rechnungskontrollbehörde, ungeachtet dessen ob sie auch eine Vorkontrolle ausübt.

§ 3. Interne und externe Kontrolle

1. Interne Kontrolleinrichtungen sind innerhalb der einzelnen Dienststellen und Institutionen errichtet. Externe Kontrolleinrichtungen gehören nicht dem Organisationsverband der zu prüfenden Institution an. Oberste Rechnungskontrollbehörden sind externe Kontrolleinrichtungen.
2. Interne Kontrolleinrichtungen sind notwendigerweise dem Leiter der Stelle, in deren Verband sie errichtet sind, unterstellt. Dessen ungeachtet sollen sie funktionell und organisatorisch so weit unabhängig sein, als dies aufgrund der jeweiligen Verfassungsstruktur möglich ist.
3. Der Obersten Rechnungskontrollbehörde als externer Kontrolleinrichtung obliegt es, die Wirksamkeit der internen Kontrolleinrichtung zu überprüfen. Ist die Wirksamkeit der internen Kontrolleinrichtung gewährleistet, so ist unbeschadet des Rechtes der Obersten Rechnungskontrollbehörde auf allumfassende Kontrolle jede sinnvolle Art der Aufgabenteilung oder Aufgabenübertragung und Zusammenarbeit zwischen Oberster Rechnungskontrollbehörde und interner Kontrolleinrichtung anzustreben.

§ 4. Formalkontrolle und Leistungskontrolle

1. Die traditionelle Aufgabe der Obersten Rechnungskontrollbehörden ist die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Gebarung und des Rechnungswesens.
2. Neben dieser Überprüfung, die ihre Wichtigkeit und Bedeutung behält, tritt gleichwertig eine an der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Effizienz des staatlichen Handels orientierte Überprüfung, die nicht nur den einzelnen Gebarungsfall, sondern die gesamte Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung einschließlich ihrer Organisation und der Verwaltungssysteme umfasst.
3. Die von Obersten Rechnungskontrollbehörden anzustrebenden Prüfungsziele der Gesetzmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Gebarung sind grundsätzlich gleichrangig; es ist Angelegenheit der Obersten Rechnungskontrollbehörde selbst, den im Einzelfall in Betracht kommenden Schwerpunkt besonders hervorzuheben.

II. Unabhängigkeit

§ 5. Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden

1. Oberste Rechnungskontrollbehörden können ihre Aufgabe nur dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen, wenn sie von der überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind.
2. Obwohl eine absolute Unabhängigkeit von Staatsorganen wegen ihrer Einbindung in das Staatsganze unmöglich ist, müssen die Obersten Rechnungskontrollbehörden mit der zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen funktionellen und organisatorischen Unabhängigkeit ausgestattet sein.
3. Das Bestehen der Obersten Rechnungskontrollbehörden und das erforderliche Maß ihrer Unabhängigkeit soll in der Verfassung festgelegt sein; näheres kann durch einfache Gesetze geregelt werden. Insbesondere muss ein ausreichender Rechtsschutz durch ein Höchstgericht gegen Eingriffe aller Art in die Unabhängigkeit und die Prüfungskompetenz der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewährleistet sein.

§ 6. Unabhängigkeit der Mitglieder und Beamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden

1. Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden ist mit der Unabhängigkeit ihrer Mitglieder untrennbar verbunden. Unter Mitgliedern sind jene Personen zu verstehen, die Entscheidungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu treffen und eigenverantwortlich nach außen zu vertreten haben, also die Mitglieder eines entscheidungsbefugten Kollegiums oder der Leiter einer monokratisch organisierten Obersten Rechnungskontrollbehörde.

2. Auch die Unabhängigkeit der Mitglieder ist durch die Verfassung zu gewährleisten. Insbesondere darf durch die ebenfalls in der Verfassung festzulegenden Abberufungsmodalitäten die Unabhängigkeit der Mitglieder nicht beeinträchtigt werden. Bestellung und Abberufung der Mitglieder hängen von der verfassungsmäßigen Struktur der einzelnen Staaten ab.
3. Die Prüfungsbeamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden dürfen in ihrer beruflichen Laufbahn keinen Einflüssen der zu prüfenden Stellen ausgesetzt und von diesen nicht abhängig sein.

§ 7. Finanzielle Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden

1. Den Obersten Rechnungskontrollbehörden sind die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, welche die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben ermöglichen.
2. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen das Recht haben, die von ihnen für notwendig erachteten finanziellen Mittel bei der das Staatsbudget beschließenden Körperschaft erforderlichenfalls unmittelbar zu beantragen.
3. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollen befugt sein, über die ihnen in einem eigenen Budgetabschnitt zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel eigenverantwortlich zu verfügen.

III. Verhältnis zu Parlament, Regierung und Verwaltung

§ 8. Verhältnis zum Parlament

Die von Verfassung und Gesetz eingeräumte Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewährleistet ihnen auch dann, wenn sie Organe der Parlamente sind und in deren Auftrag Prüfungen durchführen, ein Höchstmaß an Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit. Die jeweilige Staatsverfassung hat das Verhältnis der Obersten Rechnungskontrollbehörde zum Parlament entsprechend den Bedingungen und Notwendigkeiten des betreffenden Staates festzulegen.

§ 9. Verhältnis zur Regierung und Verwaltung

Die Tätigkeit der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltungsbehörden und der sonstigen von ihr abhängigen Einrichtungen ist Gegenstand der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde. Daraus folgt jedoch keine Unterordnung der Regierung unter die Oberste Rechnungskontrollbehörde. Insbesondere trägt die Regierung die volle und alleinige Verantwortung für die von ihr durchgeführten Handlungen und Unterlassungen und kann sich nicht auf Prüfungsfeststellungen – sofern diese nicht in Form von rechtskräftigen und vollstreckbaren Urteilen ergangen sind – und Gutachten der Obersten Rechnungskontrollbehörde berufen.

IV. Befugnisse der Obersten Rechnungskontrollbehörden

§ 10. Untersuchungsbefugnisse

1. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen Zugang zu allen mit der Gebarung in Zusammenhang stehenden Unterlagen und Dokumenten haben und von den Organen der geprüften Stelle mündlich und schriftlich alle erforderlich erscheinenden Auskünfte verlangen können.
2. Die Oberste Rechnungskontrollbehörde hat im Einzelfalle zu entscheiden, ob Prüfungen zweckmäßigerweise am Sitze der zu prüfenden Einrichtung oder am Sitze der betreffenden Obersten Rechnungskontrollbehörde stattfinden sollen.
3. Für die Erteilung von Auskünften sowie die Vorlage von Dokumenten und sonstigen Unterlagen einschließlich der Rechnungsabschlüsse an die Oberste Rechnungskontrollbehörde müssen entweder durch das Gesetz oder durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde im Einzelfall Fristen festgesetzt werden.

§ 11. Durchsetzung der Prüfungsfeststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden

1. Die geprüften Stellen haben zu den Prüfungsfeststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden innerhalb allgemein durch das Gesetz oder im Einzelfall durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde festgelegter Fristen Stellung zu nehmen und die aufgrund der Prüfungsfeststellungen getroffenen Maßnahmen bekanntzugeben.
2. Wenn die Prüfungsfeststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde nicht in Form rechtskräftiger und vollstreckbarer Urteile ergehen, muss die Oberste Rechnungskontrollbehörde ermächtigt sein, an die zuständigen Behörden heranzutreten, die die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und die Verantwortlichkeit geltend zu machen haben.

§ 12. Gutachtertätigkeit und sonstige Mitwirkungsbefugnisse

1. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden können in wichtigen Fällen ihren Sachverstand in Form von Gutachten einschließlich Stellungnahmen zu beabsichtigten Gesetzen und sonstigen Vorschriften über finanzielle Angelegenheiten dem Parlament und der Verwaltung zur Verfügung stellen. Die Verwaltung trägt die alleinige Verantwortung für die Befolgung oder Ablehnung des Gutachtens. Durch solche zusätzliche Aufgaben darf jedoch zukünftigen Prüfungsfeststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden nicht vorgegriffen und deren wirksame Prüfungstätigkeit nicht beeinträchtigt werden.
2. Vorschriften für ein zweckmäßiges und möglichst einheitliches Verrechnungsverfahren sollen nur im Einvernehmen mit der Obersten Rechnungskontrollbehörde erlassen werden dürfen.

V. Prüfungsmethoden, Prüfungspersonal, internationaler Erfahrungsaustausch

§ 13. Prüfungsmethoden und Verfahren

1. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollen ihre Prüfungstätigkeit nach einem Programm durchführen, das sie sich selbst setzen. Rechte bestimmter Staatsorgane, in Einzelfällen die Durchführung einer bestimmten Prüfung zu verlangen, bleiben unberührt.
2. Da die Prüfung in den seltensten Fällen eine Totalprüfung sein kann, werden sich die Obersten Rechnungskontrollbehörden in der Regel auf Stichproben beschränken müssen. Diese müssen jedoch aufgrund eines vorgegebenen Modells und in solcher Anzahl erfolgen, dass ein Urteil über die Qualität und Ordnungsmäßigkeit der Gebarung möglich ist.
3. Die Prüfungsmethoden haben sich stets den Fortschritten der auf die Gebarung Bezug habenden Wissenschaften und Techniken anzupassen.
4. Die Ausarbeitung von internen Prüfungshandbüchern als Arbeitsbehelf für die Prüfer ist zweckmäßig.

§ 14. Prüfungspersonal

1. Die Mitglieder und Prüfungsbeamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen die für die vollständige Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Befähigung und moralische Integrität aufweisen.
2. Bereits bei der Aufnahme in den Personalstand einer Obersten Rechnungskontrollbehörde ist auf entsprechende über dem Durchschnitt liegende Kenntnisse und Fähigkeiten sowie eine angemessene berufliche Praxis zu achten.
3. Der theoretischen und praktischen beruflichen Weiterbildung aller Mitglieder und Prüfungsbeamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden auf interner, universitärer und internationaler Ebene ist höchste Aufmerksamkeit zu schenken und diese mit allen Mitteln, auch finanziell und organisatorisch, zu fördern. Die Weiterbildung muss über die traditionellen juristisch-wirtschaftlichen und Buchführungskenntnisse hinausgehen und auch andere betriebswirtschaftliche Techniken, einschließlich der elektronischen Datenverarbeitung, umfassen.
4. Um eine hervorragende Qualität des Prüfungspersonals zu gewährleisten, ist eine den besonderen Erfordernissen entsprechende angemessene Besoldung anzustreben.
5. Kann in einzelnen Fällen wegen der Notwendigkeit besonderer Fachkenntnisse mit dem eigenen Prüfungspersonal nicht das Auslangen gefunden werden, so ist es zweckmäßig, externe Sachverständige heranzuziehen.

§ 15. Internationaler Erfahrungsaustausch

1. Die Erfüllung der Aufgaben der Obersten Rechnungskontrollbehörden wird durch den internationalen Gedanken- und Erfahrungsaustausch innerhalb der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden wirksam gefördert.
2. Diesem Ziele dienen bisher die Kongresse, ferner gemeinsam mit den Vereinten Nationen und anderen Institutionen veranstaltete Ausbildungsseminare, regionale Arbeitsgruppen sowie die Herausgabe einer Fachpublikation.
3. Eine Erweiterung und Vertiefung dieser Bestrebungen und Maßnahmen ist wünschenswert. Vordringlich ist die Erarbeitung einer einheitlichen Terminologie der öffentlichen Finanzkontrolle auf rechtsvergleichender Grundlage.

VI. Berichterstattung

§ 16. Berichterstattung an das Parlament und an die Öffentlichkeit

1. Die Oberste Rechnungskontrollbehörde soll durch die Verfassung berechtigt und verpflichtet sein, eigenverantwortlich über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit jährlich dem Parlament oder dem zuständigen Staatsorgan zu berichten; der Bericht ist zu veröffentlichen. Hierdurch wird eine weitgehende Information und Diskussion gewährleistet, gleichzeitig vergrößert sich die Möglichkeit der Durchsetzung der Feststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde.
2. Über besonders wichtige und bedeutungsvolle Wahrnehmungen soll die Oberste Rechnungskontrollbehörde auch zwischen den Jahresberichten gesondert berichten können.
3. Der Jahresbericht hat grundsätzlich die gesamte Tätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde zu umfassen; lediglich bei Vorliegen schutzwürdiger oder durch das Gesetz geschützter Interessen hat die Oberste Rechnungskontrollbehörde diese Interessen mit dem Interesse an einer Veröffentlichung sorgsam abzuwägen.

§ 17. Technik der Berichterstattung

1. Die Berichte haben den Sachverhalt und seine Beurteilung unter Beschränkung auf das Wesentliche klar und objektiv darzulegen. Die Sprache der Berichte hat präzise und allgemein verständlich zu sein.
2. Der Standpunkt der geprüften Stellen und Einrichtungen zu den Prüfungsfeststellungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde ist in angemessener Weise zu berücksichtigen.

VII. Prüfungskompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden

§ 18. Verfassungsmäßige Verankerung der Prüfungskompetenzen, Kontrolle der staatlichen Gebarung

1. Die Prüfungskompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen zumindestens in ihren Grundzügen in der Verfassung festgelegt sein; die nähere Ausführung kann durch einfaches Gesetz erfolgen.
2. Die konkrete Ausgestaltung der Prüfungskompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden hängt von den Bedingungen und Notwendigkeiten des jeweiligen Staates ab.
3. Die gesamte staatliche Gebarung, ungeachtet ob und in welcher Weise sie im allgemeinen Staatsbudget ihren Niederschlag findet, unterliegt der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde. Eine Ausgliederung aus dem Staatsbudget darf nicht dazu führen, dass diese Teilbereiche der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden entzogen werden.
4. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten bei ihren Überprüfungen auf eine aussagefähige Budgetklassifikation und ein möglichst einfaches und klares Rechnungswesen hinwirken.

§ 19. Kontrolle staatlicher Behörden und sonstiger Einrichtungen im Ausland

Staatliche Behörden und sonstige Einrichtungen, die im Ausland errichtet sind, sollen grundsätzlich ebenfalls von der Obersten Rechnungskontrollbehörde geprüft werden. Bei der Überprüfung am Sitze dieser Einrichtungen ist auf die durch das Völkerrecht gezogenen Grenzen Bedacht zu nehmen; in sachlich gerechtfertigten Fällen sollten jedoch derartige Beschränkungen im Wege der dynamischen Entwicklung des Völkerrechtes abgebaut werden.

§ 20. Überprüfung der öffentlichen Abgaben

1. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollen eine möglichst weitgehende Kontrolle der Erhebung der öffentlichen Abgaben ausüben und hierbei auch Einblick in individuelle Steuerakte nehmen können.
2. Die Kontrolle der öffentlichen Abgaben ist in erster Linie eine Kontrolle der Gesetzmäßigkeit und der Ordnungsmäßigkeit; die Obersten Rechnungskontrollbehörden haben jedoch bei der Kontrolle der Anwendung der Abgabengesetze auch die Wirtschaftlichkeit und die Organisation der Abgabeneinhebung sowie die Erfüllung der Einnahmenvoranschläge zu überprüfen und erforderlichenfalls der gesetzgebenden Körperschaft Verbesserungsmaßnahmen vorzuschlagen.

§ 21. Verträge der öffentlichen Hand und öffentliche Bauten

1. Die namhaften Beträge, die die öffentliche Hand für Verträge und Bauten aufwendet, rechtfertigen eine besonders eingehende Kontrolle der eingesetzten Mittel.

2. Die öffentliche Ausschreibung ist das am meisten zu empfehlende Verfahren, das nach Preis und Qualität günstigste Angebot zu erzielen. Werden Leistungen nicht öffentlich ausgeschrieben, so soll die Oberste Rechnungskontrollbehörde die Gründe hierfür feststellen.
3. Bei der Kontrolle öffentlicher Bauten soll die Oberste Rechnungskontrollbehörde auf das Vorhandensein geeigneter die Tätigkeit der Bauverwaltung regelnden Normen hinwirken
4. Die Kontrolle öffentlicher Bauten umfasst nicht nur die Ordnungsmäßigkeit der Zahlung, sondern auch die Wirtschaftlichkeit der Bauführung und die Qualität der Bauarbeiten.

§ 22. Prüfung elektronischer Datenverarbeitungsanlagen

Auch die bedeutenden für elektronische Datenverarbeitungsanlagen aufgewendeten Mittel rechtfertigen eine entsprechende Kontrolle. Hierbei ist eine Systemkontrolle durchzuführen, die sich insbesondere auf die Planung des Bedarfes, den wirtschaftlichen Einsatz der Datenverarbeitungsanlagen, die Heranziehung geeigneter Fachleute, die nach Möglichkeit aus der Verwaltung der geprüften Einrichtungen hervorgehen sollen, auf die Vermeidung von Missbräuchen und auf die Verwertbarkeit der Ergebnisse erstreckt.

§ 23. Wirtschaftliche Unternehmungen, an denen der Staat beteiligt ist

1. Die Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates erfolgt oftmals in der Form von nach privatem Recht errichteten Unternehmungen. Auch diese Unternehmungen unterliegen der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde, sofern der Staat an ihnen über eine substantielle Beteiligung – die bei einer Mehrheitsbeteiligung jedenfalls gegeben ist – verfügt oder beherrschenden Einfluss ausübt.
2. Diese Kontrolle erfolgt zweckmäßigerweise im nachhinein und hat sich auch auf die Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit zu erstrecken.
3. Bei der Berichterstattung über diese Unternehmungen an das Parlament und an die Öffentlichkeit sind Einschränkungen zum Schutze des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses zu berücksichtigen.

§ 24. Kontrolle subventionierter Einrichtungen

1. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollen befugt sein, die Verwendung der aus öffentlichen Mitteln gewährten Subventionen zu überprüfen.
2. Wenn es der Kontrollzweck erfordert – besonders dann, wenn eine Subvention an sich oder im Verhältnis zu den Einnahmen oder zu der Kapitallage der subventionierten Einrichtung besonders hoch ist – soll die Kontrolle auf die gesamte Gebarung der subventionierten Einrichtung ausgedehnt werden können.

3. Missbräuchliche Verwendung der Subventionsmittel soll die Verpflichtung zur Rückzahlung nach sich bringen.

§ 25. Kontrolle internationaler und supranationaler Organisationen

1. Internationale und supranationale Organisationen, deren Aufwand aus Beiträgen der Mitgliedsstaaten getragen wird, bedürfen so wie die einzelnen Staaten einer externen und unabhängigen Kontrolle.
2. Zwar hat diese Kontrolle dem Aufwand und den Aufgaben der jeweiligen Organisation angepasst zu sein; sie wird jedoch nach ähnlichen Grundsätzen wie die Oberste Rechnungskontrolle der Mitgliedstaaten zu errichten sein.
3. Es ist notwendig, zur Wahrung einer unabhängigen Prüfung die Mitglieder einer solchen externen Kontrolleinrichtung vorwiegend aus dem Kreise der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu bestellen.

