



Deutsch



*Quelle: Comstock.*

EXPERIENTIA MUTUA OMNIBUS PRODEST

# *INTOSAI: 50 Jahre*

1953-2003

*Quelle: Comstock.*



*Quelle: Comstock.*



*Quelle: Comstock.*





*Quelle: PhotoDisc.*

## *INTOSAI: 50 Jahre (1953-2003)*

Eine Sonderausgabe der Internationalen Organisation  
der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Internationale Organisation der Obersten  
Rechnungskontrollbehörden  
Dampfschiffstrasse 2, A-1033 Wien, Österreich  
Telefon: ++43 (1) 711 71-8572  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-Mail: [intosai@rechnungshof.gv.at](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at)  
Web-Seite: <http://www.intosai.org>

Herausgegeben 2004

Gedruckt in den Vereinigten Staaten von Amerika

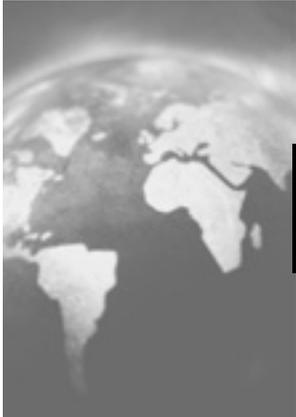
Diese Publikation erscheint in Arabisch, Englisch, Deutsch,  
Französisch, und Spanisch.

Übersetzung: Tazir International Language Service, Weiterstadt,  
Deutschland.  
E-Mail: [TazirInternational@compuserve.com](mailto:TazirInternational@compuserve.com).

Fotos: Alle Bilder in dieser Publikation stammen aus den INTOSAI-  
Archiven, sofern nicht ausdrücklich eine andere Quelle angegeben ist.

Diese Publikation ist eine Arbeit der INTOSAI und öffentlich  
zugänglich. Ihre Vervielfältigung und Weitergabe erfordert daher keine  
ausdrückliche Genehmigung der INTOSAI. Da sie jedoch  
urheberrechtlich geschützte Bilder oder andere Beiträge enthalten  
kann, ist für die separate Vervielfältigung dieses Materials eine  
Freigabe des Urheberrechtsinhabers erforderlich.





# Inhaltsverzeichnis

8 Vorwort

10 Geleitwort

12 INTOSAI: Die ersten 50 Jahre

## **Geschichte und Entwicklung der INTOSAI**

Rückblick auf wichtige Ereignisse .....	14
Die Internationale Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle ....	30
Die INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) .....	32

## **INTOSAI-Kongresse**

I. INCOSAI (Havanna) .....	40
II. INCOSAI (Brüssel) .....	42
III. INCOSAI (Rio de Janeiro) .....	44
IV. INCOSAI (Wien) .....	46
V. INCOSAI (Jerusalem) .....	50
VI. INCOSAI (Tokio) .....	52
VII. INCOSAI (Montreal) .....	54
VIII. INCOSAI (Madrid) .....	57
IX. INCOSAI (Lima) .....	61
X. INCOSAI (Nairobi) .....	63
XI. INCOSAI (Manila) .....	66
XII. INCOSAI (Sydney) .....	68
XIII. INCOSAI (Berlin) .....	70
XIV. INCOSAI (Washington) .....	72
XV. INCOSAI (Kairo) .....	74
XVI. INCOSAI (Montevideo) .....	77
XVII. INCOSAI (Seoul) .....	79

## **Regionale Arbeitsgruppen der INTOSAI**

AFROSAI .....	84
ARABOSAI .....	86
ASOSAI .....	88
CAROSAI .....	91
EUROSAI .....	96
OLACEFS .....	98
SPASAI .....	101



## 104 Bericht über die Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag

### Fachsitzung

#### Eröffnungsansprache

Dr. Ock-Sup Noh, Vorsitzender des  
INTOSAI-Präsidiums ..... 106

#### Eine Interpretation der Deklaration von Lima

Dr. Attila Chikán, Rektor der Universität  
für Wirtschaftswissenschaften, Budapest ..... 109

#### Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Dr. Franz Fiedler, Generalsekretär der INTOSAI ..... 120

#### Die Vorteile der INTOSAI für die Obersten Rechnungskontrollbehörden

Dr. Arturo González de Aragón,  
Oberster Rechnungsprüfer von Mexiko ..... 137

### Feierliche Sitzung

#### Eröffnungsansprache

Dr. Árpád Kovács, Präsident der  
Obersten Rechnungskontrollbehörde Ungarns ..... 148

#### Die Beziehungen zwischen Oberster Rechnungskontrollbehörde und Parlament

Dr. Ferenc Wekler, Sprecher der  
ungarischen Nationalversammlung ..... 153

#### 50 Jahre INTOSAI

Dr. Franz Fiedler, Genralsekretär der INTOSAI ..... 156

## 168 Die Zukunft der INTOSAI

#### Einführung in den Strategischen Plan der INTOSAI

Mr. David M. Walker, Comptroller General  
der Vereinigten Staaten ..... 170

Überblick über den Vorgeschlagenen Strategischen Plan  
der INTOSAI ..... 172



# Vorwort

Quelle: Comstock.

Es war eine große Ehre für den Ungarischen Staatsrechnungshof, als Gastgeber die Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag des Bestehens der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) am 15. Oktober 2003 und den XVIII. INTOSAI-Kongress vom 10.-16. Oktober 2004 ausrichten zu dürfen. Zwar finden diese Veranstaltungen unabhängig voneinander statt, dennoch sind sie eng miteinander verknüpft.



*Die feierliche Zeremonie zum 50. Jahrestag der INTOSAI im ungarischen Parlament.*

Die Feier zum 50-jährigen Bestehen bot eine gute Gelegenheit, über die wichtigsten Erfolge und Errungenschaften der INTOSAI im letzten halben Jahrhundert Bilanz zu ziehen und an die Meilensteine zu erinnern, die jeweils ein neues Kapitel der staatlichen Finanzkontrolle eingeleitet haben. Im Mittelpunkt der Tagesordnung dieser Jubiläumsfeier standen die Unabhängigkeit der Prüfungsbehörden und eine Betrachtung der Deklaration von Lima vor dem Hintergrund der heutigen Globalisierungs- und Integrationsbestrebungen.

Während 50 Jahre INTOSAI für uns ein Anlass zu einem Rückblick waren, spiegelt die Tagesordnung des XVIII. Kongresses die Aufgaben wider, die sich den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) in Gegenwart und Zukunft stellen. Es sollte uns jedoch allen bewusst sein, dass erst die Erfolge der letzten 50 Jahre es ermöglicht haben, dass wir uns heute überhaupt mit Themen wie den Möglichkeiten der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit zwischen ORKBn und der Koordination der Prüfungsarbeit zwischen nationalen, lokalen und kommunalen Einrichtungen sowie Selbstverwaltungskörpern beschäftigen und diese weiterentwickeln können. Beide Schwerpunktthemen des Kongresses bauen auf den Ergebnissen der vergangenen Jahrzehnte wie auch auf den neuen Anforderungen der Zukunft auf.

Ich halte es für sehr wichtig, die Erfolge der letzten 50 Jahre gebührend anzuerkennen und zu würdigen. Die Frage, wer sich noch an den Gründungskongress 1953 in Havanna oder an den Kongress in Brüssel 1956 erinnert, ist wichtig, denn im Lauf der Zeit verblasst die Erinnerung und nur wenige erinnern sich noch daran, was tatsächlich damals geschah. Aus diesem Grund bietet uns eine Feier zum Jahrestag der Gründung eine gute Gelegenheit, auf den weiten Weg zurückzublicken, den wir seither gegangen sind, und die Erfolge zu würdigen, die wir in dieser Zeit erreicht haben und die uns als Organisation so groß gemacht haben, dass die Zahl der INTOSAI-Mitglieder heute fast die Mitgliederzahl der Vereinten Nationen erreicht.

Wer hätte gedacht, dass das Motto der INTOSAI „*Experientia Mutua Omnibus Prodest*“ eines Tages von einem internationalen Ausbildungsteam der INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) umgesetzt werden würde, die weltweit Seminare und Workshops veranstaltet? Oder wer hätte gedacht, dass die INTOSAI-Normen einmal praktisch die gesamte Prüfungsarbeit umfassen würden oder dass INTOSAI-Komitees, Arbeitsgruppen und Regionalorganisationen zur Entwicklung der staatlichen Finanzkontrolle in der ganzen Welt beitragen würden?

Für die meisten ORKB-Mitarbeiter sind diese Erfolge heute etwas Selbstverständliches. Aber erst die sorgfältige, beständige Arbeit und das konsequente Engagement über 50 Jahre haben es, neben der beruflichen Fortbildung und Weiterentwicklung der Mitglieder, möglich gemacht, diese Chancen Wirklichkeit werden zu lassen.

Diese Veröffentlichung würdigt 50 Jahre INTOSAI und soll den ORKBn in der ganzen Welt ebenso wie ihren Regierungen einen historischen Rückblick über Fortschritt und Entwicklung der staatlichen Finanzkontrolle seit der Mitte des 20. Jahrhunderts bieten. Ich freue mich, dass der Ungarische Rechnungshof die Ehre hat, Gastgeber dieser Feierlichkeit zum 50-jährigen Bestehen der INTOSAI sein zu dürfen und an diesem historischen Dokument mitzuwirken. Ich empfehle es den Lesern als eine wertvolle Sammlung der Erfahrungen eines halben Jahrhunderts und als einen wichtigen Leitfaden für die Zukunft.

Dr. Árpád Kovács  
Präsident, Ungarischer Staatsrechnungshof



*(Von links nach rechts)  
Dr. Árpád Kovács, ORKB Ungarns;  
Dr. Franz Fiedler, INTOSAI-  
Generalsekretariat;  
Dr. Ock-Sup Noh, ORKB Koreas;  
Herr Giorgio Clemente,  
Europäischer Rechnungshof;  
Dr. Hubert Weber, Europäischer  
Rechnungshof und Herr Ramón  
Muñoz, Spanien, gratulieren mit  
einer Geburtstagstorte zum 50.  
Jahrestag der INTOSAI.*



Quelle: Comstock.

# Geleitwort

Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) wurde 1953 als eine eigenständige, unabhängige, unpolitische Organisation mit dem Ziel gegründet, den Meinungs- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle zwischen ihren Mitgliedern, den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) aus der ganzen Welt, zu fördern. Bewährte Prinzipien der INTOSAI in diesen Jahren waren stets die Gleichheit aller Mitglieder und deren freiwillige Mitarbeit bei INTOSAI.

Diese Grundprinzipien werden von der INTOSAI unabhängig vom gesetzlichen Rahmen und von der organisatorischen Struktur jedes Mitglieds konsequent angewandt. Die Organisation kann sich auf die von ihren Mitgliedern entwickelten Grundkonzepte für die staatliche Finanzkontrolle, Prüfungsnormen und -richtlinien und umfassenden Bildungsprogramme stützen und auf dieser Grundlage die staatliche Finanzkontrolle weltweit nach international anerkannten Prüfungsnormen ständig weiterentwickeln.

Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang die Erfolge der INTOSAI-Komitees und -Arbeitsgruppen, die einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg der Organisation geleistet haben, die Arbeit der INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) auf dem Gebiet der Prüferausbildung und das alljährliche VN/INTOSAI-Seminar, das vom Generalsekretariat in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen veranstaltet wird.

Durch die Einführung international anerkannter Normen und Richtlinien für die Arbeit der ORKBn, die unabhängig von staatlicher Beeinflussung arbeiten, leistet die INTOSAI letztlich einen wesentlichen Beitrag zur demokratischen Entwicklung der Staaten, zur Stärkung der Parlamente, zur verbesserten Rechenschaftspflicht der Regierungen und zur bestmöglichen Verwendung öffentlicher Gelder durch die Organe der Exekutive zum Wohl der Bürger.

Mit großer Freude veröffentlicht die INTOSAI diese Sonderausgabe zum 50-jährigen Bestehen der Organisation in den fünf offiziellen Arbeitssprachen anlässlich der Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag ihrer Gründung, die am 15. Oktober 2003 in Budapest, Ungarn, stattfanden. Diese Veröffentlichung ist das Ergebnis der engen Zusammenarbeit zwischen dem U.S. Government Accountability Office als Herausgeber der *Internationalen Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle*, dem Österreichischen Rechnungshof in seiner Eigenschaft als INTOSAI-Generalsekretariat, der Obersten Rechnungskontrollbehörde Koreas, die den Vorsitz im INTOSAI-Präsidium innehat, und der Obersten Rechnungskontrollbehörde Ungarns als Gastgeberin der Jubiläumsfeier.

Getreu dem INTOSAI-Motto *Experientia mutua omnibus prodest* enthält der erste Teil dieser Veröffentlichung („INTOSAI: Die ersten 50 Jahre“) eine ausführliche



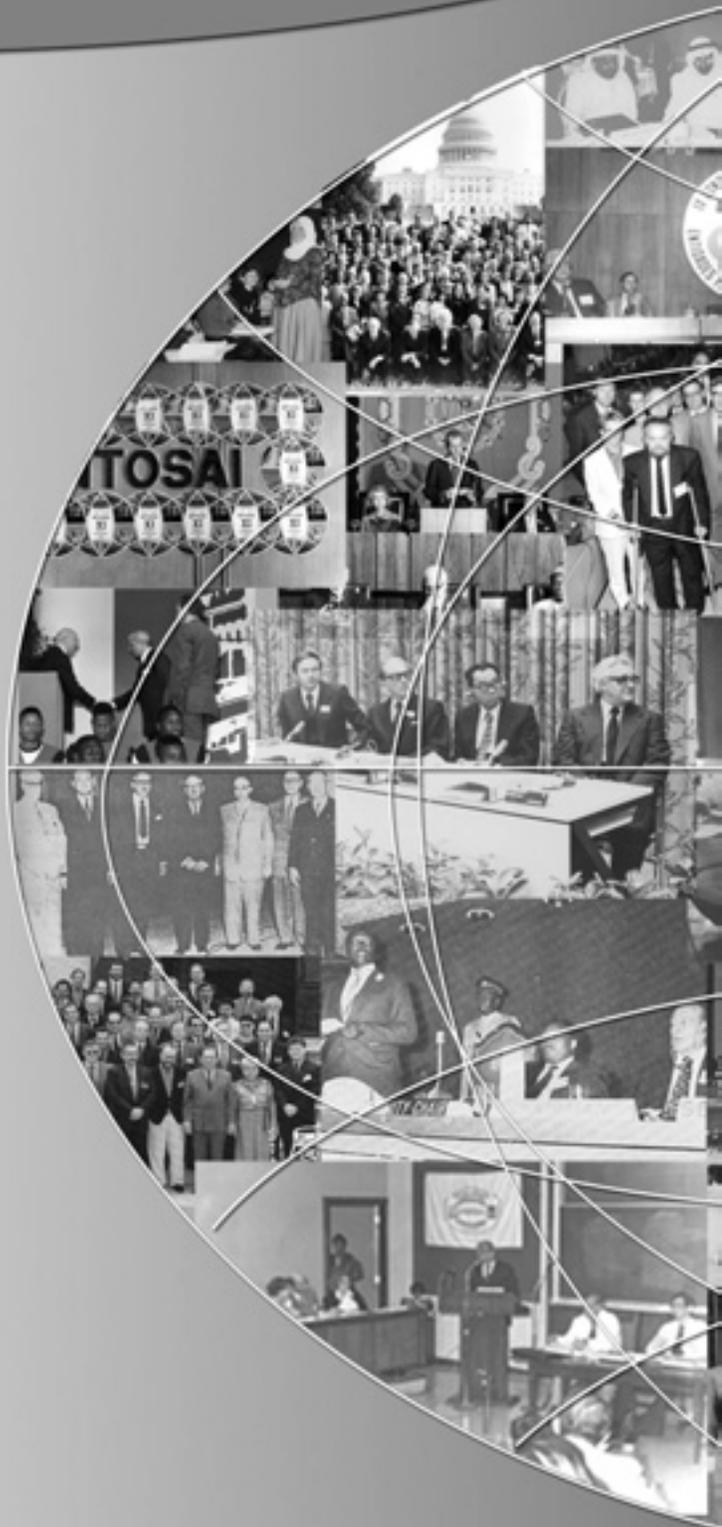
Chronologie der wichtigen Meilensteine in der Entwicklung der INTOSAI und einen Ausblick auf künftige Ziele der Organisation. Ferner enthält dieser Teil Kurzberichte aller früheren Kongress-Gastgeber über die Auswirkungen der von ihnen ausgerichteten INTOSAI-Kongresse auf die Arbeit und das Ansehen ihrer ORKBn sowie kurze Beiträge der Vorsitzenden der sieben regionalen INTOSAI-Arbeitsgruppen über die Entwicklung ihrer jeweiligen Arbeitsgruppen seit ihrer Gründung.

Der nächste Teil enthält den Tagungsbericht der Jubiläumsveranstaltung zum 50-jährigen Bestehen der INTOSAI am 15. Oktober 2003 in Budapest, Ungarn. Die Fachtagung am Vormittag beschäftigte sich mit einer Auslegung der Deklaration von Lima, der Unabhängigkeit der ORKBn und dem Nutzen der INTOSAI für die ORKBn. Während der Nachmittagssitzung dieser Jubiläumstagung, die in der Hauptkammer des historischen ungarischen Parlamentsgebäudes stattfand, wurden die ersten 50 Jahre des Bestehens von INTOSAI gewürdigt und die Beziehungen zwischen den ORKBn und ihren jeweiligen Parlamenten diskutiert. Der letzte Abschnitt dieses Jahrbuchs gibt einen Einblick in den strategischen Planungsrahmen, der der INTOSAI den Weg in die Zukunft ebnen soll.

Das INTOSAI-Generalsekretariat möchte sich bei den Herausgebern, den Verfassern der Beiträge, den Übersetzern und allen anderen Personen, die einen Beitrag zu dieser ganz besonderen Veröffentlichung geleistet haben, für ihr außergewöhnliches Engagement und ihre Mitarbeit bedanken.

# INTOSAI: Die ersten 50 Jahre

## Geschichte und Entwicklung der INTOSAI





Membership  
Annuaire de  
Mitglieder  
Directo

Deutsch  
English  
Français  
Español  
Japanese  
Chinese  
Arabic

الدورة العادية الرابعة لتجمعية العامة  
الجمعية من 20-21 نوفمبر 1402 هـ  
في كيريباتي من 20-21 نوفمبر 1992 م



# Rückblick auf wichtige Ereignisse

*Zum 50. Jahrestag der Gründung von INTOSAI hat das Generalsekretariat den folgenden Rückblick auf die Geschichte von INTOSAI zusammengestellt, um die Erfolge und Errungenschaften der Organisation zu dokumentieren. Die Daten dieses Rückblicks sind den INTOSAI-Archiven entnommen. Er bietet eine komplette Zusammenfassung aller wichtigen Ereignisse in der Geschichte der INTOSAI und ist für die Mitglieder ein wertvolles Nachschlagewerk zur Entwicklung der Organisation.*

	1953	1956
<p>Vertreter mehrerer Oberster Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) treffen sich nach dem 2. Weltkrieg zu einem Internationalen Kongress der Verwaltungswissenschaften in Bern, Schweiz, und beschließen die Bildung eines Forums für die staatliche Finanzkontrolle.</p>	<p>I. INCOSAI in Havanna, Kuba (2.-9. November); Teilnehmer aus 34 Ländern; 16 Kongressthemen, darunter: Systeme der staatlichen Rechnungsführung, die Unabhängigkeit der ORKBn und die Beziehungen der ORKBn zur gesetzgebenden Gewalt, Prüfungen der ORKBn bei der Ausschreibung öffentlicher Bauten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• INTOSAI wird als eine internationale Vereinigung gegründet.</li> <li>• Beschluss, alle 3 Jahre einen INTOSAI-Kongress an wechselnden Standorten auszurichten.</li> <li>• Die kubanische ORKB übernimmt das INTOSAI-Generalsekretariat.</li> </ul>	<p>II. INCOSAI in Brüssel, Belgien (24.-29. September); Teilnehmer aus 44 Ländern; Kongressthemen: Sicherung der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden, finanzielle Kontrolle der internationalen und übernationalen Institutionen und der verstaatlichten Industrien und Präventivkontrolle der öffentlichen Ausgaben.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erster Entwurf der INTOSAI-Geschäftsordnung.</li> </ul>

1959	1960	1962	1965
<p>III. INCOSAI in Rio de Janeiro, Brasilien (3.-9. Mai); Teilnehmer aus 34 Ländern; Kongressthemen u.a.: Errichtung eines Internationalen Rates der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Funktionen der ORKBn im Hinblick auf Einnahmen, Methoden der Veranschlagung und Rechnungslegung und Kontrolle der Durchführung von Entwicklungsplänen.</p> <p>Es wurden Beschlüsse verabschiedet über</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Beibehaltung eines ständigen Generalsekretariats (Kuba) und</li> <li>• die Bildung regionaler Arbeitsgruppen auf den fünf Kontinenten.</li> </ul>	<p>Die kubanische ORKB wird aufgelöst und kann das Generalsekretariat nicht mehr führen.</p>	<p>IV. INCOSAI in Wien, Österreich (18.-26. Mai); Teilnehmer aus 63 Ländern; Kongressthemen: Kontrolle nationaler Behörden im Ausland, Kontrolle von Institutionen, die aus öffentlichen Mitteln subventioniert werden, Kontrolle verstaatlichter Industrien und Durchsetzung der Anregungen der ORKBn.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Kongress überträgt der österreichischen ORKB die Führung des Generalsekretariats.</li> <li>• Gründung von ILACIF<sup>1</sup>, der ersten regionalen Arbeitsgruppe, der die ORKBn verschiedener latein-amerikanischer Länder angehören (heute OLACEFS<sup>2</sup>).</li> <li>• Erste Kontakte mit dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen.</li> </ul> <p><small><sup>1</sup>Lateinamerikanisches Forschungsinstitut für die Rechnungskontrolle <sup>2</sup>Lateinamerikanische und karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden</small></p>	<p>V. INCOSAI in Jerusalem (15.-24. Juni); Teilnehmer aus 60 Ländern; Kongressthemen: Die Oberste Rechnungskontrolle und das Staatsbudget, Beitrag der ORKBn zur Erzielung eines hohen Niveaus der öffentlichen Verwaltung, administrative und finanzielle Arbeits- und Verfahrensmethoden und interne administrative und budgetäre Probleme der ORKBn.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschluss zur Bildung eines Präsidiums mit 14 Mitgliedern (die 5 ORKBn, die die vorhergehenden Kongresse ausgerichtet hatten, die ORKB, die den nächsten Kongress ausrichtet, das Generalsekretariat und 7 gewählte ORKBn).</li> <li>• Im Hinblick auf eine einheitliche Sprachregelung soll ein Glossar erstellt werden.</li> </ul>

1967	1968	1970
<p>Die INTOSAI wird bei den VN als Nichtregierungsorganisation (NRO) anerkannt.</p>	<p>VI. INCOSAI in Tokio, Japan (22.-30. Mai); Teilnehmer aus 70 Ländern; Kongressthemen: Methoden und Prüfungsverfahren der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Technik der Berichterstattung durch die ORKBn, Oberste Rechnungskontrolle und technische Kenntnisse und die Oberste Rechnungskontrolle bei Verträgen der öffentlichen Hand.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die INTOSAI-Geschäftsordnung wird verabschiedet.</li> <li>• Beschluss, der österreichischen ORKB die ständige Führung des Generalsekretariats anzubieten. Die österreichische ORKB übernimmt das Sekretariat.</li> </ul>	<p>Die INTOSAI erhält NRO- und Sonderberaterstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen.</p>

**1971**

VII. INCOSAI in Montreal, Kanada (8.-16. September); Teilnehmer aus 83 Ländern; Kongressthemen: Auswahl und Anstellung des technischen Personals, elektronische Datenverarbeitung, Betriebsführungs- und operative Kontrolle und Durchführung der von einer ORKB vorgeschlagenen Empfehlungen.

- Vorschlag, vierteljährlich die *Internationale Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle* in Englisch, Französisch und Spanisch herauszugeben.
- Vorschlag, Aus- und Fortbildungsveranstaltungen (Seminare) in Zusammenarbeit mit den VN zu organisieren.

1. VN/INTOSAI-Seminar in Baden, Österreich, über die allgemeinen Grundsätze der Rechnungskontrolle und institutionelle Probleme.

**1972**

Das Präsidium beschließt, die *Internationale Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle* unter der Federführung der ORKBn von Kanada, den USA und Venezuelas zu veröffentlichen.

**1973**

2. VN/INTOSAI-Seminar (mit Beteiligung der deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung) in zwei Abschnitten (Wien und Berlin); Themen: Techniken und Methoden der ORKBn im Hinblick auf die Verbesserung der staatlichen Finanzkontrolle.

1974	1976	1977
<p>VIII. INCOSAI in Madrid, Spanien (13.-22. Mai); Teilnehmer aus 88 Ländern; Kongressthemen: Kontrolle des Steueraufkommens und der Tätigkeit der öffentlichen Bauwirtschaft, ORKBn und interne Kontrolleinrichtungen und Grundsatzfragen der öffentlichen Finanzkontrolle.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Kongress beschließt, dass Deutsch künftig offizielle INTOSAI-Arbeitsprache sein solle.</li> <li>• Es wird das Rotationsprinzip für die Mitglieder des Präsidiums vorgeschlagen.</li> </ul>	<p>Gründung von AFROSAI als regionale Arbeitsgruppen</p> <p>Gründung von ARABOSAI als regionale Arbeitsgruppe.</p> <p>3. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über die staatliche Wirtschafts- und Rechnungsführung, die Definition der Rolle der ORKB im modernen Staat und die Kontrolle öffentlicher Unternehmen.</p>	<p>IX. INCOSAI in Lima, Peru (17.-26. Oktober); Teilnehmer aus 95 Ländern; Kongressthemen: Leitlinien der Finanzkontrolle, Kontrolle der dezentralisierten Körperschaften, Rolle der Finanzkontrolle in der Verwaltungsreform und Finanzkontrolle des Gesundheitswesens und des Umweltschutzes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verabschiedung der Deklaration von Lima mit den Leitlinien der Finanzkontrolle.</li> <li>• Beschluss, die Mitgliedsbeiträge auf der Grundlage des VN-Umlagemodells statt in Form von Subventionen einzuziehen.</li> <li>• Beschluss, künftig einen 3-Jahreshaushalt mit den folgenden Untertiteln zu erstellen:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Generalsekretariat,</li> <li>– Aus- und Fortbildung (Schulungen, Seminare usw.) und</li> <li>– Veröffentlichung der <i>Internationalen Zeitschrift</i>.</li> </ul> </li> <li>• Vorschlag, die Zusammensetzung des Präsidiums und die Mitgliederernennung zu ändern.</li> </ul>

**1978**

Gründung von ASOSAI als regionale Arbeitsgruppe.

**1979**

ECOSOC-Beschluss über die Bildung einer VN-Arbeitsgruppe über die staatliche Rechnungslegung und -prüfung und zur Förderung der Bildung auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle.

4. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über die Grundsätze der Rechnungskontrolle, die Prüfung von Organisationen und die Wirtschaftlichkeitsprüfung und die Prüfung öffentlicher Unternehmen.

**1980**

X. INCOSAI in Nairobi, Kenia (14.-25. Juni); Teilnehmer aus 94 Ländern; Kongressthemen: Einsatz von Computersystemen in der Haushaltsrechnung, Prüfungstechniken in Entwicklungsländern, staatliche Finanzkontrolle auf internationaler und supranationaler Ebene und Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen von öffentlichen Unternehmen.

- Vorstellung eines Modells für künftige Kongresse.

**1981**

Gründung des Elmer B. Staats-Preises und des Jörg Kandutsch-Preises. Der Elmer B. Staats-Preis wird für den besten Artikel in der *Internationalen Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle* verliehen, der Jörg Kandutsch-Preis für herausragende Leistungen einer ORKB für INTOSAI.

5. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über Prüfungskonzepte, Prüfung der Steuereinnahmen, die Prüfung staatlicher Finanzinstitutionen für die Entwicklung und die Wirtschaftlichkeitsprüfung in öffentlichen Unternehmen.

**1982**

Das Präsidium verabschiedet „Terms of Reference“ für die Verleihung des Elmer B. Staats-Preises und des Jörg Kandutsch-Preises.

**1983**

XI. INCOSAI in Manila, Philippinen (19.-27. April); Teilnehmer aus 95 Ländern; Kongressthemen: Schulung von Rechnungsprüfern, Rechnungsprüfung im Sozialbereich und Prüfungsmethoden und -verfahren zur Erreichung der Prüfungsziele.

- Neues Kongressformat (mehr Fachthemen, parallele Sitzungen, Grundlagenpapiere und Länderpapiere).
- Arabisch wird als 5. offizielle INTOSAI-Arbeitssprache eingeführt.
- Erstmalige Verleihung des Elmer B. Staats-Preises (ORKB von Israel) und des Jörg Kandutsch-Preises (ORKB von Marokko).
- Die Einführung eines neuen Systems der Mitgliederbeiträge wird gebilligt.

1984

Die folgenden Komitees werden eingerichtet:

- Komitee für das Rechnungswesen (von 1984 bis 1996 unter dem Vorsitz der kanadischen ORKB, seit 1996 unter dem Vorsitz der ORKB der USA).
- Komitee für die Richtlinien für die Finanzkontrolle (von 1984 bis 1989 unter dem Vorsitz der ORKB Saudi-Arabiens, von 1989 bis 1995 unter dem Vorsitz der australischen ORKB und seit 1995 unter dem Vorsitz der schwedischen ORKB).
- Komitee für die interne Kontrolle (von 1984 bis 1992 unter dem Vorsitz der ORKB der USA, von 1992 bis 1998 unter dem Vorsitz der ungarischen ORKB, seit 2001 unter dem Vorsitz der belgischen ORKB).
- Zeitlich begrenztes Komitee für den Entwurf von Kongressberichten und die Kostenübernahme (Kordinator: ORKB von Österreich).

6. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über Managementkontrollsysteme, Art und Umfang; die Rolle interner Prüfungen und interne Managementkontrollsysteme in Entwicklungsländern.

1986

XII. INCOSAI in Sydney, Australien (7.-16. April); Teilnehmer aus 90 Ländern; Kongressthemen: Wirtschaftlichkeitsprüfung, Kontrolle öffentlicher Unternehmungen und Qualität der Prüfungstätigkeit.

- Die INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) wird gegründet und erhält einen Lenkungsausschuss, dem die ORKBn Kanadas und der USA und das INTOSAI-Generalsekretariat angehören. Die kanadische ORKB wird mit der Leitung der IDI beauftragt.
- Verleihung des Elmer B. Staatspreises an die kanadische ORKB, mit einem Sonderpreis für den seinerzeitigen Chefherausgeber der *Internationalen Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle*.
- Verleihung des Jörg Kandutschpreises an die ORKB von Spanien.

Gründung von SPASAI als regionale Arbeitsgruppe.

VII. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über die Prüfung größerer Entwicklungsprojekte.

1988	1989	1990
<p>Gründung von CAROSAI als regionale Arbeitsgruppe.</p> <p>Erarbeitung der INTOSAI-Richtlinien für die Erstellung, Vorlage und Prüfung von INTOSAI-Rechnungsabschlüssen.</p> <p>8. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über die Anwendung von Normen bei Prüfungen des öffentlichen Sektors.</p>	<p>XIII. INCOSAI in Berlin, Deutschland (12.-21. Juni); Teilnehmer aus 115 Ländern; Kongressthemen: Management in der staatlichen Finanzkontrolle, Prüfung der öffentlichen Schulden und EDV-Prüfung.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gründung von EUROSAI als regionale Arbeitsgruppe.</li> <li>• Es wird über eine Reform der Statuten debattiert, aber keine Entscheidung getroffen. Bildung eines Ausschusses für die Reform der Statuten (Haushaltsfragen, Zusammensetzung des Präsidiums).</li> <li>• Fertigstellung eines Glossars mit ausgewählten Begriffen und Terminologie der staatlichen Finanzkontrolle in den fünf offiziellen INTOSAI-Arbeitssprachen.</li> <li>• Einrichtung eines Komitees für die EDV-Prüfung (unter dem Vorsitz der ORKB Indiens).</li> <li>• Verleihung des Elmer B. Staats-Preises an die ORKB Kanadas.</li> <li>• Verleihung des Jörg Kandutsch-Preises an die ORKB von Saudi-Arabien.</li> </ul>	<p>9. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über Rechnungsführung und -prüfung von Entwicklungshilfeprogrammen und EDV.</p>

**1991**

Bildung des Komitees für die Staatsschulden (unter dem Vorsitz der ORKB von Mexiko).

Verabschiedung des Entwurfs einer Finanzordnung für INTOSAI.

**1992**

XIV. INCOSAI in Washington, D.C., USA (18.-23. Oktober); Teilnehmer aus 130 Ländern; Kongressthemen: Finanzkontrolle in einer sich verändernden Umwelt und Verbesserung der staatlichen Finanzkontrolle durch die ständigen Ausschüsse der INTOSAI. Symposium über die Automatisierung der Rechnungsprüfung, EDV-gestützte Prüfungsverfahren und die Prüfung von EDV-Systemen.

- Verkürzung des Kongresses auf 6 Tage, nur noch 2 Kongressthemen.
- Änderung der Statuten (größeres Präsidium, verbesserte Finanzregeln).
- Verleihung des Elmer B. Staats-Preises an die ORKBn Pakistans und Großbritanniens.
- Verleihung des Jörg Kandutsch-Preises an die ORKB von Ungarn.

- Verabschiedung der folgenden Vorlagen der INTOSAI-Komitees:

- Prüfungsnormen
- Richtlinien für interne Kontrollnormen
- Grundsätze ordnungsgemäßer Rechnungsführung, Abschlüsse
- Staatsverschuldung: Rollen und Zuständigkeiten

- Es wurden die folgenden Arbeitsgruppen eingerichtet:

- Arbeitsgruppe Umweltprüfung (Vorsitz: ORKB der Niederlande; seit 2001: ORKB Kanadas).
- Arbeitsgruppe Privatisierung (Vorsitz: ORKB von Großbritannien).
- Arbeitsgruppe Programmevaluierung (Vorsitz: ORKB von Frankreich).
- Ad-hoc-Arbeitsgruppe für die INTOSAI-Normenkomitees.

10. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, Workshop über EDV-Prüfungen - Austausch von Erfahrungen, Chancen und Risiken.

1993	1994	1995
<p>Bildung von drei Projektgruppen mit den folgenden Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erarbeitung von Richtlinien für die Organisation von INTOSAI-Kongressen (Vorsitz: ORKB der USA).</li> <li>• Erarbeitung von Richtlinien für die Organisation des INTOSAI-Präsidiums (Vorsitz: Generalsekretariat).</li> <li>• Erarbeitung von Richtlinien für die Arbeit der INTOSAI-Komitees (Vorsitz: ORKB von Australien).</li> </ul>	<p>11. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über die Rolle der ORKB bei der Umstrukturierung des öffentlichen Sektors.</p>	<p>XV. INCOSAI in Kairo, Ägypten (25. September - 2. Oktober); Teilnehmer aus 126 Ländern; Kongress Themen: Umweltkontrolle und Verbesserung der staatlichen Finanzgebarung mittels der ständigen Ausschüsse und Komitees der INTOSAI. Symposium zum Thema Privatisierung.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verabschiedung der folgenden INTOSAI-Arbeitsergebnisse: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Handbuch für INTOSAI-Kongresse</li> <li>– Handbuch der INTOSAI-Präsidiumssitzungen</li> <li>– Handbuch für die INTOSAI-Komitees</li> <li>– Änderungen der Richtlinien für die Finanzkontrolle</li> <li>– Bibliographie für Prüfungen</li> <li>– Bibliographie für interne Kontrollen</li> <li>– INTOSAI EDV-Verzeichnis</li> <li>– Erste Ausgabe des <i>intoIT Journal</i></li> <li>– „Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt“</li> </ul> </li> <li>• Zusammenstellung eines Mitgliederverzeichnisses (wird vom Generalsekretariat gepflegt) im Rahmen eines Kommunikationsprojekts.</li> <li>• Verleihung des Elmer B. Staatspreises an die ORKB der Bundesrepublik Deutschland.</li> <li>• Verleihung des Jörg Kandutschpreises an die ORKB von Mexiko.</li> </ul>

**1996**

Das Präsidium verabschiedet die INTOSAI-Finanzordnung, die versuchsweise 1993 eingeführt worden war.

XII. VN/INTOSAI-Seminar, Wien, Österreich, über die Rolle der ORKBn im Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft.

**1997**

Verabschiedung der Anleitung zur Berichterstattung über die Wirksamkeit interner Kontrollen.

**1998**

XVI. INCOSAI in Montevideo, Uruguay (9.-14. November); Teilnehmer aus 127 Ländern; Kongressthemen: Verhinderung und Entdeckung von Betrug und Korruption, Verbesserung der Staatsführung durch die Arbeit der ORKBn und Ergebnisse der Komitees und Arbeitsgruppen der INTOSAI.

- Gründung der Task Force für die Unabhängigkeit der ORKB (Vorsitz: ORKB Kanadas).
- Vorbereitung der Verlegung der IDI von der ORKB Kanadas zur ORKB Norwegens im Jahr 2001; Einführung von Satellitenprogrammen durch die ORKB der Niederlande.
- Verleihung des Elmer B. Staats-Preises an die ORKB von Nepal.
- Verleihung des Jörg Kandutsch-Preises an die ORKB Indiens.

- Verabschiedung der folgenden Vorlagen der INTOSAI-Komitees und Arbeitsgruppen:

- Pflichten- und Verhaltenskodex und Richtlinien für die Finanzkontrolle
- Leitfaden zur Umsetzung des Normenrahmens für ORKBn
- Richtlinien über das beste Vorgehen bei der Prüfung von Privatisierungen
- Möglichkeiten der Zusammenarbeit der ORKBn bei der Überprüfung internationaler Umweltvereinbarungen

XIII. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über die Rolle der ORKBn bei der Prüfung von öffentlichen Bauten.

2000	2001	
<p>Richtlinien zur Planung und Durchführung von Prüfungen der internen Revision der Staatsschuld</p> <p>Leitfaden zur Vorlage von Berichten über die Staatsschuld</p> <p>14. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über die Prüfung des öffentlichen Gesundheitswesens durch Oberste Rechnungskontrollbehörden.</p>	<p>Verlegung des IDI-Sekretariats nach Norwegen zum 1. Januar 2001.</p> <p>XVII. INCOSAI in Seoul, Korea (22.-27. Oktober); Teilnehmer aus 139 Ländern; Kongressthemen: Überprüfung internationaler und supranationaler Einrichtungen durch ORKBn und Beitrag der ORKBn zur Verwaltungsreform.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschluss über die Änderung der INTOSAI-Statuten (Aufstockung der Zahl der Präsidiumsmitglieder von 16 auf 18).</li> <li>• Gründung der Task Force zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche.</li> <li>• Umwandlung der Task Force für die Unabhängigkeit der ORKB in ein Unterkomitee unter dem Dach des Komitees für die Richtlinien für die Finanzkontrolle.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gründung der Task Force Strategische Planung des INTOSAI-Präsidiums (Vorsitz: ORKB der USA).</li> <li>• Gründung der Arbeitsgruppe für die Prüfung internationaler Institutionen (Vorsitz: ORKB Norwegens).</li> <li>• Verleihung des Elmer B. Staats-Preises an die ORKB Islands.</li> <li>• Verleihung des Jörg Kandutsch-Preises an die ORKB Kanadas.</li> </ul>

	2002	2003
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verabschiedung der folgenden Vorlagen der INTOSAI-Komitees und Arbeitsgruppen:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Grundsätze für die Umsetzung der Richtlinien für die Wirtschaftlichkeitsprüfung</li> <li>– Leitfaden zur Umsetzung des Normenrahmens für ORKBn: Management-Diskussion und Analyse von Finanz- und Wirtschaftlichkeitsinformationen und sonstigen Informationen</li> <li>– Interne Kontrolle: Ein Leitfaden für die Rechenschaftslegung in der Verwaltung</li> <li>– Richtlinien über das beste Vorgehen bei der Prüfung des öffentlich-privaten Finanzierungs- und Konzessionswesens</li> <li>– Richtlinien über das beste Vorgehen bei der Prüfung der Wirtschaftsregulierung</li> <li>– Prüfung internationaler Umweltvereinbarungen</li> <li>– Leitfaden für die Durchführung von Prüfungen mit umweltbezogenen Themenstellungen.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Beratungen des Präsidiums über den strategischen Planungsrahmen 2004 bis 2009 für die INTOSAI.</p> <p>Verabschiedung des Unabhängigkeitsleitfadens zur geplanten Nutzung externer Mittel durch INTOSAI-Komitees, Arbeitsgruppen und Task Forces.</p> <p>15. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über die Rolle der ORKBn bei Prüfungen im Bereich der Landwirtschaft.</p>	<p>Zusammenarbeit des INTOSAI-Komitees für die Richtlinien für die Finanzkontrolle mit dem IAASB (International Auditing and Assurance Standards Board) der Internationalen Vereinigung der Wirtschaftsprüfer IFAC (International Federation of Accountants).</p> <p>16. VN/INTOSAI-Seminar in Wien, Österreich, über die Rolle der ORKBn bei der Prüfung der Verwendung öffentlicher Mittel im Bereich des Bildungswesens.</p> <p>Festveranstaltung zum 50-jährigen Bestehen der INTOSAI, ausgerichtet durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde Ungarns in Budapest.</p>



## Blick nach vorn

Mit Blick auf die Entwicklung in der Vergangenheit und die künftigen Herausforderungen für die staatliche Finanzkontrolle wird sich die INTOSAI in ihrer Arbeit in den kommenden Jahren mit den folgenden Schwerpunktthemen beschäftigen müssen:

- Nachhaltige Förderung des Gedanken-, Wissens- und Erfahrungsaustauschs zwischen ORKBn und ständige Weiterentwicklung der Mitglieds-ORKBn unter Beachtung der Grundsätze der Gleichheit aller Mitglieder und ihrer freiwilligen Mitarbeit in der INTOSAI.
- Auftreten als Sprecher und autorisierte Stimme der ORKBn in der ganzen Welt.
- Verbesserung der Effizienz der ORKBn bei der Unterstützung der staatlichen Verwaltungsorgane in ihren Bemühungen um bessere Ergebnisse, mehr Transparenz, ordentliche Rechnungslegung, Wahrung der Glaubwürdigkeit, Bekämpfung der Korruption, Stärkung des Vertrauens der Öffentlichkeit, Verfolgung einer effizienten Einnahmenpolitik und Gewährleistung einer besseren Verwendung öffentlicher Mittel im Interesse der Bürger.
- Förderung starker, unabhängiger und interdisziplinär arbeitender ORKBn, die durch ihren Vorbildcharakter führende Rollen in ihren Ländern übernehmen und zur Entwicklung und Einführung geeigneter und wirksamer Fachnormen und Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle beitragen.
- Verbesserung der allgemeinen und fachlichen Kompetenzen der ORKBn durch Aus- und Fortbildung, Einsatz elektronischer und technischer Hilfsmittel und verschiedene Entwicklungsmaßnahmen, die dem Bedarf der jeweiligen ORKBn angepasst sind.
- Im Einklang mit dem Motto der INTOSAI („Experientia Mutua Omnibus Prodest“) durch Einsatz neuer Kommunikationsmittel Ermunterung der Mitarbeiter zu Zusammenarbeit, Mitwirkung und kontinuierlichem Fortschritt durch Weitergabe von Wissen und Fähigkeiten, einschließlich „Benchmarking“, „Best Practice“-Studien und Forschung zu Themen, die für alle INTOSAI-Mitglieder von Interesse und Belang sind.
- Ermunterung der ORKBn, damit diese innerhalb ihrer Mandate und Befugnisse zunehmend eine Beraterfunktion für Exekutive und Legislative zusätzlich zur Durchführung ihrer traditionellen Prüfungsarbeit im Rahmen ihrer satzungsmäßigen Aufgaben übernehmen.
- Strukturelle und organisatorische Weiterentwicklung der INTOSAI, um für die neuen Anforderungen gerüstet zu sein und den internationalen Vorbildcharakter der INTOSAI zu erhalten.



# INTOSAI-Einrichtungen

## Regionale Arbeitsgruppen

Anfang 2004 hatte die INTOSAI die folgenden sieben regionalen Arbeitsgruppen:

- AFROSAI (Afrikanische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden), gegründet 1976. Generalsekretariat: ORKB von Togo.
- ARABOSAI (Arabische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden), gegründet 1976. Generalsekretariat: ORKB von Tunesien.
- ASOSAI (Asiatische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden), gegründet 1978. Generalsekretariat: ORKB Indiens.
- CAROSAI (Karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden), gegründet 1988. Generalsekretariat: ORKB von Trinidad und Tobago.
- EUROSAI (Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden), gegründet 1989. Generalsekretariat: ORKB Spaniens.
- OLACEFS (Lateinamerikanische und karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden), gegründet 1962 als ILACIF, 1990 umbenannt in OLACEFS. Generalsekretariat: ORKB Panamas.
- SPASAI (Südpazifische Assoziation der Obersten Rechnungskontrollbehörden), gegründet 1986. Generalsekretariat: ORKB von Neuseeland.

## Komitees, Arbeitsgruppen und Task Forces

Anfang 2004 hatte die INTOSAI die folgenden Komitees, Arbeitsgruppen und Task Forces:

- Komitee für die Richtlinien für die Finanzkontrolle, unter dem Vorsitz der ORKB Schwedens.
  - Unterkomitee für die Unabhängigkeit der ORKB, unter dem Vorsitz der ORKB Kanadas.
- Komitee für das Rechnungswesen, unter dem Vorsitz der ORKB der USA.
- Komitee für die IT-Prüfung, unter dem Vorsitz der ORKB Indiens.
- Komitee für die interne Kontrolle, unter dem Vorsitz der ORKB Belgiens.
- Komitee für die Staatsschulden, unter dem Vorsitz der ORKB von Mexiko.
- Arbeitsgruppe Umweltprüfung, unter dem Vorsitz der ORKB von Kanada.
- Arbeitsgruppe Privatisierung, unter dem Vorsitz der ORKB Großbritanniens
- Arbeitsgruppe Programmevaluierung, unter dem Vorsitz der ORKB Frankreichs
- Arbeitsgruppe für die Prüfung von internationalen Institutionen, unter dem Vorsitz der ORKB Norwegens
- Task Force zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche, unter dem Vorsitz der ORKB Perus
- Task Force Strategische Planung des Präsidiums der INTOSAI, unter dem Vorsitz der ORKB der USA



# Die Internationale Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle

*Mitglieder des ersten Redaktionsbeirats der Zeitschrift (von links nach rechts): Herr Elmer Staats, Comptroller General der Vereinigten Staaten von Amerika; Dr. Mamuel Vincente Ledezma, Comptroller General Venezuelas und Herr A. Maxwell Henderson, Auditor General Kanadas und Vorsitzender des Präsidiums der INTOSAI.*

Die *Internationale Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle* ist das offizielle Organ der INTOSAI und wichtigstes Kommunikationsmedium zwischen den Mitgliedern. Sie erscheint vierteljährlich in den fünf offiziellen INTOSAI-Sprachen (Arabisch, Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch) und soll in erster Linie ein Forum für den Informations- und Erfahrungsaustausch über Themen von Interesse für die INTOSAI-Mitglieder sein. Die Zeitschrift ist den allgemeinen INTOSAI-Prinzipien verpflichtet, indem sie allen Mitgliedern die gleiche Stimme verleiht und sich bemüht, alle Regional- und Sprachgruppen der Organisation gleichermaßen zu vertreten.

Im Lauf der Jahre hat sich der Inhalt der *Zeitschrift* weiter entwickelt und ist damit zu einem Spiegel der Veränderungen, die die INTOSAI als Ganzes betreffen, geworden. Sie enthält jetzt Nachrichten aus den Mitgliedstaaten, Mitteilungen über aktuelle INTOSAI-Veranstaltungen und die Tätigkeit der Mitglieder und Regionalorganisationen der ORKBn, ausführliche Prüfungsprofile mit genauen Beschreibungen der Mitgliedsbehörden und praxisnahe Artikel über die Finanzkontrolle des öffentlichen Sektors, wie beispielsweise Fallstudien, Anregungen für neue Prüfungsmethoden und Erfahrungen der ORKBn. Viele Leit- und Fachartikel sind von den Obersten Rechnungsprüfern der Mitglieds-ORKBn verfasst, andere von führenden Mitarbeitern internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen oder der Weltbank; dies zeigt auf, wie die Zeitschrift weltweit Partnerschaften hervorbringt und die Ziele des INTOSAI-Mottos „Experientia Mutua Omnibus Prodest“ unterstützt.

Die *Zeitschrift* erscheint seit 1971, als auf Grund eines Präsidiumsbeschlusses eine erste Pilotausgabe - eine Einzelausgabe in Englisch, Französisch und Spanisch - verfasst und auf dem VII. INCOSAI in Montreal, Kanada, vorgestellt wurde. 1972 beschloss das Präsidium, die *Zeitschrift für die Staatliche Finanzkontrolle* beginnend ab 1974 vierteljährlich in den gleichen drei Sprachen herauszugeben. Redaktion und Verlag waren bis 1979 im Büro des Auditor General von Kanada untergebracht und wurden dann an das Government Accountability Office (GAO) der USA übergeben,

das seither der Herausgeber der *Zeitschrift* ist. Die Redaktion der *Zeitschrift* liegt in den Händen der ORKBn Österreichs, Kanadas, Tunesiens, der USA und Venezuelas. Seit 1983 gibt es auch eine deutsche und eine arabische Ausgabe.

Die Herausgeber führen regelmäßige Umfragen unter den Lesern der *Zeitschrift* durch, um für die Zufriedenheit ihrer Leser stets „am Puls der Zeit“ zu sein und bei Bedarf neue Features und Bezugsmethoden einzuführen. Ursprünglich wurde die *Zeitschrift* an die Leitungen aller ORKBn kostenlos verteilt und konnte von allen anderen Interessenten abonniert werden. Seit 2002 gibt es kein kostenpflichtiges Abonnement mehr, die Ausgaben werden alle kostenlos verteilt. Wie für viele andere Veröffentlichungen ist auch hier die elektronische Verbreitung immer wichtiger geworden. Seit 1999 stehen die Ausgaben der *Zeitschrift* für Staatliche Finanzkontrolle in vier INTOSAI-Arbeitssprachen (Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch) auf der INTOSAI-Webseite zur Verfügung, um so eine noch größere Leserschaft zu erreichen.

Die *Zeitschrift* wird über einen Anteil an den jährlichen Zahlungen der Mitglieds-ORKBn an die INTOSAI finanziert. Oft können aber auch Kosten durch Sachleistungen von ORKBn gedeckt werden - beispielsweise wurden Übersetzungen kostenlos bereitgestellt von den ORKBn Österreichs (Deutsch), Kanadas (Französisch), Tunesiens (Arabisch) und Venezuelas (Spanisch). Darüber hinaus stellt das U.S. GAO seit 1979 der Organisation kostenlos Verwaltungs-, Redaktions- und Produktionsleistungen zur Verfügung. Durch die Einführung von Desktop-Publishing und der elektronischen Verbreitungsmedien für die *Zeitschrift* konnten die Kosten noch weiter gesenkt werden.



Die Zeitschrift wird in den fünf Amtssprachen der INTOSAI herausgegeben (von links nach rechts): Englisch, Spanisch, Französisch, Deutsch und Arabisch.

Was die Zukunft angeht, so wird die *Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle* den strategischen Plan der INTOSAI unterstützen und eine aktive Rolle bei seiner Umsetzung spielen, vor allem auf dem Gebiet der Weitergabe von Wissen. Mit der Unterstützung und Mitarbeit der Mitglieds-ORKBn wird sie ihren Erfolg als erste internationale Zeitschrift für die staatliche Finanzkontrolle auch in Zukunft sichern.



*Ein Workshop für Management-Schulungen der SPASAI/IDI von 1990 in Neuseeland.*

# Die INTOSAI- Entwicklungsinitiative (IDI)

Seit Ende der 70er Jahre wurde bei der INTOSAI über die Bildung eines internationalen Organs diskutiert, das den Prüfern der ORKBn gezielt Aus- und Fortbildungsmaßnahmen anbieten sollte. Kernpunkt des Konzepts war es, Funktionen wie die Schulung von Ausbildern und die Lehrplannerstellung zentral zu steuern und gleichzeitig die Rolle der regionalen INTOSAI-Gruppen bei der Veranstaltung von Kursen und Lehrgängen zu stärken. 1985 beauftragte das INTOSAI-Präsidium einen Ausschuss mit der Einrichtung der INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI), die künftig für alle Entwicklungsländer ein zentraler Ansprechpartner für Informationen und Beratung über Aus- und Fortbildungsprogramme zu den Themen Rechnungsführung und Rechnungsprüfung sein sollte. Der Schwerpunkt sollte auf Programmen und Aktivitäten, insbesondere zur Grundlagenschulung für Rechnungsführung und Rechnungsprüfung liegen. Schon sehr frühzeitig wurde beschlossen, den Aus- und Fortbildungsbedarf verstärkt auf regionaler Basis zu decken, um den ORKB-Mitarbeitern lange Reisen zu weit entfernten Ausbildungsstätten zu ersparen. Die IDI sollte so zu einer Schaltzentrale für die Informationserfassung und -vermittlung, die Erstellung von Schulungsmaterial und die Schulung von Ausbildern und Ausbildungsleitern werden.



*Eine Tagung der IDI-Kommission beim INCOSAI 1986 in Sydney, bei der der Vorschlag zur Gründung der IDI genehmigt wurde. (Von links nach rechts) Herr Charles Bowsher, USA; Herr Kenneth Dye, Kanada und Herr Yvan Gaudette, Kanada.*

## **Gründung der IDI im Jahr 1986**

Die Arbeit des IDI-Ausschusses gipfelte 1986 auf dem INTOSAI-Kongress in Sydney, Australien, in der Verabschiedung des Vorschlags zur Einrichtung der IDI. Der Vorschlag sah die formelle Gründung der IDI vor, um durch sie „den Fortschritt der staatlichen Rechnungsführung und Rechnungsprüfung, vor allem in Entwicklungsländern, durch den Informationsaustausch und die Schulung von Prüfern und Ausbildern in den ORKBn zu fördern“.

Das IDI-Sekretariat wurde der kanadischen ORKB übertragen und es wurde ein Vorstand unter dem Vorsitz des Auditor General von Kanada und des Comptroller General der USA gebildet. Die IDI sollte möglichst bald ihre Arbeit aufnehmen und die ersten Schulungsprogramme in den INTOSAI-Regionen sollten bereits 1987 stattfinden. Es wurde ein Entwurf für ein Internationales Verzeichnis mit Schulungsinformationen zum Thema Rechnungsprüfung verteilt und

ein kleines IDI-Sekretariat eingerichtet. Es wurde beschlossen, dass die IDI ein Beratergremium erhalten solle, dem die Vertreter der INTOSAI-Regionen und anderer ORKBn angehören sollten. Von Anfang an sollte IDI eng mit den einzelnen ORKBn und INTOSAI-Regionen zusammenarbeiten, um den Schulungsbedarf zu ermitteln und maßgeschneiderte IDI-Programme auf regionaler oder subregionaler Basis zu entwickeln und bereitzustellen. Die Arbeit der IDI sollte aus Beiträgen nationaler Hilfseinrichtungen und internationaler Entwicklungshilfeorgane finanziert werden.

### **Erster Abschnitt 1986-1995**

Die Geschichte der IDI lässt sich in drei Abschnitte gliedern. Von 1986 bis 1995 waren die Programme in der Regel fachlich orientierte Lehrgänge, die auf den konkreten Bedarf der ORKBn in verschiedenen Regionen ausgerichtet waren. Im Mittelpunkt stand die Verbesserung der Fähigkeiten des Prüfungspersonals durch Kurse über Prüfungsplanung und -überwachung, EDV-Prüfung und Prüfungskontrollen und die Fortbildung für Ausbildungs- und Personalleiter durch spezielle Workshops und Seminare über Personalmanagement.



*Teilnehmer und Ausbilder des AFROSAI/IDI-Kurses 1988 in Kenia.*

### **Zweiter Abschnitt 1996–2000**

Nach 10 Jahren stand eine Veränderung des Modus Operandi der IDI an. Eine INTOSAI-weite Überprüfung der IDI-Programme und -Aktivitäten Anfang der 90er Jahre hatte gezeigt, dass verstärkter Nachdruck auf den Ausbau der regionalen Bildungsinfrastruktur gelegt werden musste, um die Nachhaltigkeit und langfristige Verwirklichung der auf regionaler und lokaler Ebene erzielten Ergebnisse zu

gewährleisten. Daher wurde bei der IDI ein langfristiges regionales Aus- und Fortbildungsprogramm LTRTP (Long Term Regional Training Program) entworfen und 1996 gestartet, das hauptsächlich auf die Förderung der personellen und institutionellen Mittel auf regionaler Ebene ausgerichtet war, von der jedoch auch die lokalen Träger profitieren sollten. Kernziel dieses Langzeitprogramms war die Unterstützung der Regionalgruppen und Mitglieds-ORKBn bei der Verbesserung ihrer Bildungskapazitäten und der Erweiterung ihrer Aktivitäten im Bereich Bildung und Informationsaustausch durch die Einrichtung einer geeigneten Bildungsinfrastruktur, mit der die Nachhaltigkeit und Durchführbarkeit regionaler Schulungsprogramme gewährleistet werden sollte. Zentrale Elemente des LTRTP sollten die Bildung neuer regionaler Bildungskomitees, der Entwurf operativer regionaler Schulungspläne, die Erarbeitung regionaler Schulungsrichtlinien und die Herausbildung eines Pools qualifizierter Schulungsfachleute in jeder Region sein, die in der Lage sein sollten, den Schulungsbedarf zu erkennen und durch geeignete lokale und regionale Bildungsmaßnahmen zu decken.

*Beim ARABOSAI-Workshop für Strategische Planung 1997 in Kairo begann der langfristig angelegte regionale Schulungsplan Gestalt anzunehmen.*



Das LTRTP sollte die Regionalgruppen und Untergruppen stärken, damit diese zunehmend immer mehr Verantwortung für ihren eigenen Kapazitätsaufbau, von der Feststellung des Bedarfs an Aus- und Fortbildung bis zu Planung, Entwicklung, Bereitstellung, Bewertung und Finanzierung regionaler Schulungsprogramme übernehmen können. Das IDI-Sekretariat sollte schrittweise seine direkte Funktion in den regionalen Schulungskonzepten verringern und sich statt dessen mehr auf Koordination und Unterstützung, die Förderung des Austauschs von Methoden und Technologien, die Unterstützung bei der personellen, materiellen und finanziellen Bedarfsermittlung und die Bereitstellung von Anleitung und Beratung konzentrieren.

### **Verlegung der IDI nach Norwegen**

Während des 16. INTOSAI-Kongresses 1998 wurde der Vorschlag, das IDI-Sekretariat ab 2001 von der ORKB Kanadas zur ORKB Norwegens zu verlegen, gebilligt. Nach 15 Jahren war man der Überzeugung, dass ein Wechsel in Führung und Standort der IDI gut bekommen und Anregungen für neue Gedanken und Projekte liefern würde. Die Verlegung wurde entsprechend vorbereitet und das neue IDI-Sekretariat in Norwegen machte sich schrittweise mit seinen Aufgaben vertraut, bevor es 2001 den Betrieb der IDI übernahm.

Für die Verlegung der IDI von Kanada nach Norwegen musste u.a. die Gesellschaft in Kanada aufgelöst und eine Neugründung nach norwegischem Recht beantragt werden. Die IDI behielt auch in Norwegen ihren Vorstand, dem die Obersten

Rechnungsprüfer Kanadas, Norwegens, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs angehörten, die das Gesamtmanagement und die Verwaltung überwachen. Die IDI behielt ferner ihre Struktur als Beratender Ausschuss bei und berichtet dem INTOSAI-Präsidium weiterhin jährlich und dem INTOSAI-Kongress alle 3 Jahre.

### **Dritter Abschnitt 2001–2006**

Bis Ende 2000 war das LTRTP in den meisten INTOSAI-Regionen (AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, OLACEFS und SPASAI) eingeführt. Es waren regionale Bildungskomitees eingerichtet, regionale Schulungspläne wurden umgesetzt und es standen in jeder Region etwa 25 Fachausbilder für die Region und ihre nationalen ORKBn bereit. Das IDI-Sekretariat konnte sich nach der Einführung des LTRTP nun mehr auf seine neue Rolle konzentrieren.

1999 und 2000 fanden Umfragen bei den ORKBn in den Entwicklungsländern statt und die dabei erfassten Daten bildeten eine der Grundlagen für den strategischen Plan der IDI für den Zeitraum 2001-2006. Der Plan sieht den Erhalt und Ausbau der regionalen Bildungsinfrastruktur und die Erweiterung der Programme auf neue Bereiche (wie zum Beispiel die systematischere Zusammenarbeit mit den ständigen INTOSAI-Komitees und Arbeitsgruppen) sowie die Erforschung des Fernstudiums als neue Ausbildungsmöglichkeit für ORKBn vor.



*Eine Kleingruppendiskussion beim IDI-Symposium der IDI Schulungsspezialisten 2001, das von 158 Spezialisten aus 82 Ländern besucht wurde.*

Nach der Verabschiedung des Plans durch den IDI-Vorstand und den INTOSAI-Kongress begann das IDI-Sekretariat 2001 mit seiner Umsetzung. Das LTRTP wurde auch in den beiden restlichen Regionen (CAROSAI und EUROSAI) übernommen; insgesamt sind bisher über 200 Ausbilder aus dem Programm hervorgegangen. Die Regierungen Kanadas, Dänemarks, Finnlands, Islands, Norwegens und

Schwedens und die Weltbank haben das Programm finanziell unterstützt. Die IDI, die INTOSAI-Regionen und eine Reihe ständiger INTOSAI-Komitees und Arbeitsgruppen haben in enger Zusammenarbeit die Programme und Aktivitäten entwickelt und verbreitet. Ein weiterer Schlüsselfaktor für den Erfolg des IDI-Konzepts waren die aktive Mitarbeit und die wertvollen Sachleistungen der

INTOSAI-Mitglieder in jedem Stadium Die IDI ist auf die finanzielle Unterstützung der nationalen und internationalen .

Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und die Beiträge vieler ORKBn angewiesen, deren Hilfe von unschätzbarem Wert ist.

Heute, zum 50-jährigen Bestehen der INTOSAI ist die IDI zu einem vollwertigen Mitglied der INTOSAI-Familie herangewachsen, das einen aktiven Beitrag zur Entwicklung der ORKBn leistet. Trotz des vergleichsweise kleinen Sekretariats hat die IDI durch die Arbeit auf regionaler Ebene und die Förderung und Unterstützung regionaler und lokaler Initiativen zur Kapazitätsstärkung vieles erreicht. Da Schulungsprogramme und die Kapazitätsstärkung immer wieder auf neue Themen ausgerichtet werden müssen, ist es für die IDI wichtig, ihre Flexibilität zu erhalten, um auf neue Anforderungen gezielt eingehen zu können.



# INTOSAI-Kongresse





# I. INCOSAI

## Havanna, November 1953

*Gastgeber: Ministerio de Auditoría y Control,  
Republik Kuba*

Im Verlauf von 5 Dekaden eine internationale Organisation aufzubauen, die über 180 Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) aus der ganzen Welt unter ihrem Dach vereint, ist zweifellos ein historischer Erfolg an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Ganz besondere Bedeutung erlangt er angesichts der raschen technologischen Entwicklung und der entscheidenden wirtschaftlichen, politischen, sozialen und ökologischen Veränderungen, die mit der immer schneller voranschreitenden Globalisierung in den letzten 50 Jahren verbunden sind.



*Mitglieder der ORKBn Frankreichs  
und Kubas beim I. INCOSAI in  
Havanna.*

Die INTOSAI hatte nach dem ersten Internationalen Kongress der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INCOSAI) im November 1953 in Havanna, Kuba, in diesem komplexen Umfeld zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen. Der engagierte Einsatz der INTOSAI für die aktive Mitarbeit der ORKBn in der Kontrolle der öffentlichen Finanzen, in der Sicherung der Integrität der Staatsbediensteten und in der gesamtgesellschaftlichen Bemühung um verbesserte Leistung, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des staatlichen Handelns ist ein Beweis für die bewundernswerte Leistung der Organisation.

Als eine internationale Organisation, die auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle hohes Ansehen genießt, fördert die INTOSAI den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedern, um die Gesetzmäßigkeit und die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns, die Zuverlässigkeit der Buchungsbelege, die Rechenschaftspflicht und die Transparenz zu verbessern. Durch die Ausdehnung ihres Tätigkeitsfeldes auf weitere Gebiete wie die Korruptionsbekämpfung und Umweltprüfungen hat INTOSAI die Daseinsberechtigung der ORKBn noch weiter bestärkt.

Das Amt für Rechnungsprüfung und -kontrolle der Republik Kuba in seiner Eigenschaft als ORKB ist sich der großen Ehre für unser Land bewusst, Gastgeber des ersten INTOSAI-Kongress sein zu dürfen.

Als Mitglied der INTOSAI und später auch ihres Regionalorgans OLACEFS (Lateinamerikanische und karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden) nimmt die Behörde aktiv an Kongressen, Fortbildungsveranstaltungen, Arbeitssitzungen und allgemeinen Versammlungen teil.

Durch diese Teilnahme konnte sie die organisatorischen und rechtlichen Grundlagen ihrer Prüfungstätigkeit verstärken, Kooperationsvereinbarungen mit anderen Mitgliedstaaten eingehen und den Informations- und Erfahrungsaustausch durch internationale Seminare über Themen wie etwa zur Prüfung der Wirtschaftsführung festigen.

Die Behörde hat an Fortbildungsveranstaltungen der INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) teilgenommen, bei denen sie ihr Wissen über moderne Prüfungsinstrumente vertiefen konnte. Es wurden daraufhin Experten ausgebildet, die dieses Wissen weitergeben und ihre Erfahrungen in ihre Länder weitertragen können.

Eine sehr wichtige internationale Tagung war die XIII. OLACEFS-Generalversammlung, die im November 2003 in Kuba stattfand. Diese Veranstaltung hat die Kooperation und den Meinungsaustausch über die Kontrolle und Prüfung der öffentlichen Mittel weiter gestärkt.

Schließlich sollte ganz besonders unterstrichen werden, dass es auf der Grundlage von Engagement und Einigkeit auch in Zukunft möglich sein wird, unterschiedlichste Länder zu integrieren und trotzdem ihre Vielfalt und Souveränität zu bewahren und die Grundsätze von Gleichheit, Respekt und Solidarität zu beachten. Die Zusammenarbeit im Wissenstransfer, bei gemeinsamen Forschungsarbeiten und in der Anwendung von Informationstechnologien wird - wie es auch dem Willen der INTOSAI entspricht - künftig zahlreiche Chancen für die Weiterentwicklung der ORKBn bieten.

## II. INCOSAI

### Brüssel, September 1956

#### *Gastgeber: Cour des comptes de Belgique*

Der belgische Rechnungshof war unter der Schirmherrschaft der belgischen Regierung vom 24.-29. September 1956 Gastgeber des 2. INCOSAI in Brüssel. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden aus 40 Ländern und 6 internationale Organisationen waren bei diesem Kongress vertreten, der sich auf die folgenden vier Themen konzentrierte:

- Mittel institutioneller Art geeignet zur Sicherung der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden
- Mittel geeignet zur Sicherung der finanziellen Kontrolle der internationalen und übernationalen Institutionen
- Mittel geeignet zur Sicherung der finanziellen Kontrolle der verstaatlichten Industrien und der Organisationen, die finanzielle Unterstützung vom Staat erhalten, und
- Einrichtung einer Präventivkontrolle der öffentlichen Ausgaben; Zweck und Durchführung.



*Delegierte zum II. INCOSAI in Brüssel.*

Zum ersten Thema ist festzustellen, dass die Eigenständigkeit des belgischen Rechnungshofs seit der Unabhängigkeit des Landes sowohl in der Verfassung als auch per Gesetz (Grundgesetz vom 29. Oktober 1846) verankert ist. Diese Unabhängigkeit auf organischer und funktioneller Ebene ist bis heute ein wesentliches Merkmal der Behörde geblieben, trotz zahlreicher institutioneller Reformen, die aus Belgien letztendlich einen Bundesstaat gemacht haben. Der Rechnungshof ist eine unabhängige, überregionale Behörde des Landes, die die öffentlichen Finanzen der Bundesorgane sowie der Regional- und Provinzregierungen prüft.

Die für die Prüfung internationaler Organisationen vorgesehenen Mittel haben als solche keinen Bezug zur Tätigkeit des belgischen Rechnungshofs. Aber immer, wenn der Rechnungshof als externer Prüfer bestimmter internationaler Organisationen tätig wird, stützt er sich dabei auf die INTOSAI-Empfehlungen hinsichtlich der Garantien der Unabhängigkeit, der Kompetenz und der Wirksamkeit, die für die Prüfung solcher Organisationen gefordert werden.

Zum dritten Thema hat der belgische Gesetzgeber von Anfang an die Notwendigkeit bedacht, Unternehmen und Organe, an denen der Staat finanziell beteiligt ist, zu prüfen. Durch die Änderung der einschlägigen Gesetze im letzten Jahrzehnt, mit denen den gesellschaftlichen Veränderungen in Bezug auf öffentliche Unternehmen und Einrichtungen zur sozialen Absicherung Rechnung getragen werden sollte, konnte das Prüfungsprivileg des Rechnungshofs dauerhaft gesichert werden. Und schließlich entspricht die dem Rechnungshof kürzlich gewährte Befugnis, die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Gelder zu prüfen, mehreren Zielsetzungen, die anlässlich des II. INCOSAI formuliert wurden.

Schließlich ist zum vierten Thema festzustellen, dass die belgische Gesetzgebung mehrere Modalitäten für Präventivkontrollen zulässt, um die vorschriftsmäßige Verwendung der Haushaltsmittel zu gewährleisten. In Übereinstimmung mit dem beim II. INCOSAI verabschiedeten Beschluss - mit dem Kontrollen zum Zeitpunkt



*Plenarsitzung des II. INCOSAI.*

des Eingehens von Verbindlichkeiten als wirksamstes Mittel der Präventivkontrolle betrachtet werden -, ist zu bemerken, dass sowohl die Finanzinspektion als auch die staatlichen Rechnungsprüfer, die völlige Unabhängigkeit genießen, solche Kontrollen durchzuführen, wenn finanzielle Verbindlichkeiten von Seiten der öffentlichen Hand eingegangen werden.

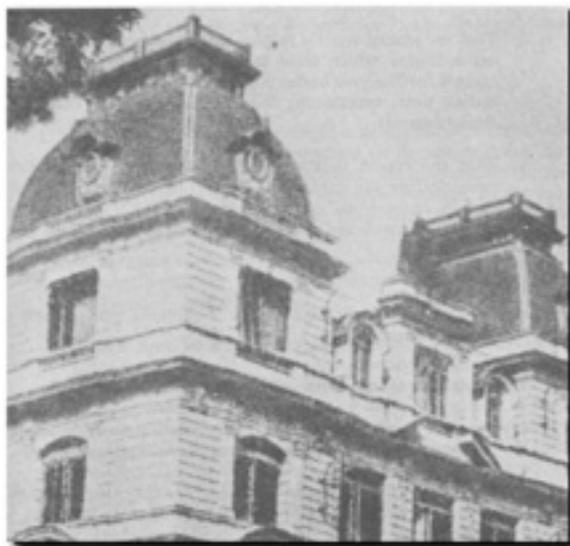


## III. INCOSAI

**Rio de Janeiro, Mai 1959**

*Gastgeber: Tribunal de Cuentas de la Union, Brasil*

Der brasilianische Rechnungshof (TCU) war Gastgeber des III. INCOSAI vom 3.-10. Mai 1959. Die Themen dieses Kongresses haben Struktur, Verfahrensabläufe und Auftrag des Rechnungshofs stark beeinflusst. Kongressthemen waren die Funktionen der ORKB im Hinblick auf Einnahmen, Methoden der Veranschlagung und Rechnungslegung, die eine genaue Erfassung der Kosten und der Einnahmen öffentlicher Dienststellen ermöglichen, sowie die oberste rechtliche und finanzielle Kontrolle der Durchführung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungspläne.



*Ehemaliger Brasilianischer Rechnungshof, Schauplatz des III. INCOSAI.*

Der Kongress empfahl, dass die ORKBn innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs möglichst umfassende Prüfungen der staatlichen Einnahmen vornehmen sollten. Durch die Bundesverfassung von 1988 war der Rechnungshof auch zur Prüfung der Steuerbehörde befugt. Das 5. Sekretariat für Externe Kontrolle des Rechnungshofs ist derzeit als Facheinheit für diese Art der Prüfung verantwortlich.

Es wurde ferner vorgeschlagen, dass die ORKBn nicht nur Aussagen zur Rechtmäßigkeit abgeben, sondern auch die Qualität der Planung bewerten sollten. Seit der Einführung der Verfassung von 1988 prüft der brasilianische Rechnungshof auch die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Dienstes. Für diese Arbeit verfügt er über spezielle Fachabteilungen für die Prüfung und Bewertung von Regierungsprogrammen, die Bewertung der Regierungsführung auf Makroebene, die Prüfung von Privatisierungen und die Prüfung von Bauten und Einrichtungen der Union Brasilien.

Ferner empfahl der III. INCOSAI, dass sich Prüfungen der öffentlichen Ausgaben auf den operativen Haushalt gründen sollten. Seit 1967 hat Brasilien das bis dahin übliche Haushaltsformat aufgegeben und - wenn auch zögernd - Methoden eingeführt, die die Ergebnisbewertung in den Vordergrund stellen. Durch die Verabschiedung eines leistungsbezogenen Haushalts - das heißt, eines Haushalts, der mit Blick auf die angestrebten Ziele erstellt und nicht nur auf die Mittel für diese Handlungen beschränkt ist - konnte die Struktur der Haushaltsposten Brasiliens geändert und die einzelnen Posten nach Tätigkeitsarten neu geordnet werden. Die Haushaltsplanung erfolgt heute auf der Grundlage eines programmatischen Konzepts, nach dem der gesamte Haushaltsprozess sich aus einer Folge zielgerichteter Handlungen zusammensetzt, die mit einem staatlichen



Planungsprozess verknüpft sind, mit konkreten Zielen und Ergebnissen, die in einem bestimmten Zeitraum erreicht werden sollen.

Die Modernisierung auf technischer Ebene ist ein weiterer wichtiger Punkt. Auf dem III. INCOSAI wurde empfohlen, dass die ORKBn Mittel in die automatisierte Rechnungsführung und statistische Dienste investieren sollten, um ihre Arbeit künftig effizienter auszuführen. Während ihres gesamten Bestehens hat sich die brasilianische ORKB immer bemüht, neue, nützliche Techniken auf dem Gebiet der Prüfung anzuwenden. In den letzten Jahren hat die Verbreitung der Informationstechnik zu deutlich mehr Transparenz, Effizienz und Wirksamkeit der externen Kontrollen geführt. Die Webseite des brasilianischen Rechnungshofs enthält Informationen über Themen wie das öffentliche Rechnungswesen, laufende und abgeschlossene Prüfungen, Managementberichte und Ausstellung der Testate. Die Behörde arbeitet ferner mit elektronischen Datensystemen, die zu wichtigen Arbeitsinstrumenten geworden sind. Besondere Bedeutung haben hier das Integrierte System zur Finanzverwaltung der brasilianischen Bundesregierung, das Netzwerk des Bundesdienstes für Datenverarbeitung und Informationstechnologie und das Rechenzentrum des Bundessenats. Im Zuge der Neuausrichtung der Behörde als Ergebnis des III. Kongresses wurde die Entscheidung für die Modernisierung bestätigt und die Suche nach neuen Instrumenten und Verfahren angeregt.

Die Diskussionen und Empfehlungen des III. INCOSAI waren ein zusätzlicher Anreiz zur Erneuerung der Prüfungsarbeit in Brasilien und zur Weiterentwicklung der Finanz- und Haushaltsverwaltung. Im Zuge der Diskussionen entstanden neue Prüfungsverfahren, mit denen nicht nur die gesetzliche Rechtmäßigkeit der Verwendung öffentlicher Mittel gemessen, sondern auch ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bewertet werden können. Die Ergebnisse des III. INCOSAI waren somit nicht auf diesen historischen Moment begrenzt; sie haben vielmehr die Durchführung der Prüfungstätigkeit in Brasilien langfristig verändert.



## IV. INCOSAI

**Wien, Mai 1962**

*Gastgeber: Rechnungshof, Republik Österreich*



*Schauplatz des IV. INCOSAI in Wien.*

Die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) hielt den IV. Kongress der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INCOSAI) vom 18. bis 26. Mai 1962 in Wien, Österreich, ab; unter der Leitung seines damaligen Präsidenten, Dr. Hans Frenzel, fungierte der österreichische Rechnungshof als Gastgeber dieser Veranstaltung, der mehr als 60 Delegationen von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) und internationalen Organisationen beiwohnten (insgesamt rund 140 Teilnehmer und Beobachter).

Im Rahmen des IV. INCOSAI wurden die nachstehenden Themen beraten:

- Kontrolle nationaler Behörden und sonstiger Institutionen im Ausland (Thema 1);
- Kontrolle von Institutionen, die aus öffentlichen Mitteln subventioniert werden (Thema 2);
- Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen des Privatrechts, an denen der Staat finanziell beteiligt ist (verstaatlichte Industrie; Thema 3);
- Maßnahmen zur wirksamen Durchsetzung der Anregungen der ORKB (Thema 4).

### **Auswirkungen des IV. INCOSAI auf den österreichischen Rechnungshof**

Die Prüfungszuständigkeit des österreichischen Rechnungshofes ist bereits seit mehreren Jahrzehnten umfassend gesetzlich, überwiegend sogar verfassungsgesetzlich normiert. So ist der österreichische Rechnungshof befugt, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, die Recht- und die Ordnungsmäßigkeit sowie die ziffernmäßige Richtigkeit der Wirtschafts- und Haushaltsführung der Dienststellen und Einrichtungen der Regierung und Verwaltung auf zentralstaatlicher (Bund), regionaler (neun Bundesländer) und lokaler Ebene (Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern, Gemeindeverbände) der Republik Österreich zu überprüfen; des Weiteren überprüft der österreichische



Rechnungshof – nach den genannten Prüfungsmaßstäben - die Wirtschafts- und Haushaltsführung (1.) von Unternehmungen, die zu mindestens 50% im Staatseigentum stehen, sowie (2.) von (auch außerhalb der staatlichen Verwaltung stehenden) Rechtsträgern, die für ihre Wirtschafts- und Haushaltsführung finanzielle Mittel von Bund, Ländern oder Gemeinden erhalten (Empfänger von Subventionen aus öffentlichen Mitteln). Über das Ergebnis der von ihm durchgeführten Überprüfungen hat der österreichische Rechnungshof den jeweiligen Parlamenten (Bund: Nationalrat; Bundesländer: Landtage; Gemeinden: Gemeinderäte) zumindest einmal jährlich zu berichten; diese Berichte sind nach ihrer Vorlage an die genannten allgemeinen Vertretungskörper zu veröffentlichen.

Im Einklang mit den zu Thema 1 verabschiedeten Empfehlungen des IV. INCOSAI, wonach die ORKB die Wirtschafts- und Haushaltsführung jener nationalen Einrichtungen, die ihre Tätigkeit im Ausland verrichten, mit den gleichen Befugnissen prüfen sollen, als ob diese Tätigkeiten im Inland ausgeübt würden, unterliegen die österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland (z.B. Botschaften) der uneingeschränkten Prüfungszuständigkeit des österreichischen Rechnungshofes. In den vergangenen Jahren hat der österreichische Rechnungshof mehrfach solche Prüfungen an Ort und Stelle im Ausland vorgenommen.

Mit Bezug auf die zu Thema 2 abgegebenen Empfehlungen des IV. INCOSAI (z.B. Definition des Begriffes Subvention, gesetzliche Regelung der Bedingungen und des Verfahrens für die Subventionsvergabe) sieht die Rechtslage in Österreich die entsprechenden Rahmenbedingungen für den österreichischen Rechnungshof vor, um die Empfänger von öffentlichen Mitteln (Subventionen) hinsichtlich deren auftrags- und widmungsgemäßer Verwendung einschließlich der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit wirkungsvoll zu überprüfen.

Zu Thema 3 ist hervorzuheben, dass das - bereits vor dem IV. INCOSAI (und bis in die Gegenwart) für den österreichischen Rechnungshof maßgebliche – gesetzliche Regulativ für die Prüfung von Unternehmungen, an denen die Republik Österreich finanziell beteiligt ist, den Empfehlungen des IV. INCOSAI (z.B. eigenständige Funktionalität der ORKB neben Staatsaufsicht und Wirtschaftsprüfern; keine Beschränkung der Kontrolle durch die ORKB auf die ordnungsgemäße Buchführung; Schutz geschäftlicher Geheimnisse der überprüften Unternehmung) in wesentlichen Bereichen entspricht.

So überprüft der österreichische Rechnungshof als Oberstes Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle die Wirtschafts- und Haushaltsführung der verstaatlichten Unternehmungen in umfassender Weise nach den erwähnten Prüfungsmaßstäben, die über die der privaten Wirtschaftsprüfer weit hinausgehen.

Ferner kann sich die Prüfungszuständigkeit des österreichischen Rechnungshofes hinsichtlich der Unternehmungen nicht nur auf die finanzielle Beteiligung des



Staates mit mindestens 50% am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital gründen, sondern – einer weiteren Kongressempfehlung folgend – auch auf die Beherrschung solcher Unternehmungen durch den Staat im Wege anderer finanzieller, sonstiger wirtschaftlicher oder organisatorischer Maßnahmen (z.B. Mitwirkung des Staates an der Bestellung der Geschäftsleitung der Unternehmung).

Im gesamten Prüfungsverfahren, einschließlich der Berichterstattung über die Prüfungsergebnisse, ist der österreichische Rechnungshof zur Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der überprüften Unternehmungen gesetzlich verpflichtet.

Der Umsetzung der Empfehlungen des IV. INCOSAI zu Thema 4 (z.B. Ermöglichung besonderer Berichte außerhalb der jährlichen Berichterstattung, große Verbreitung der Berichte) trägt insbesondere der Umstand Rechnung, dass es dem österreichischen Rechnungshof freisteht, zusätzlich zu seinen jährlichen Tätigkeitsberichten jederzeit über einzelne Wahrnehmungen an den Nationalrat und die Landtage zu berichten. Der österreichische Rechnungshof macht von dieser Möglichkeit der unterjährigen Berichterstattung im Sinne einer möglichst zeitnahen Information der Volksvertretung und der Öffentlichkeit regen Gebrauch.

Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang die so genannte „Offene-Posten-Buchhaltung“ der öffentlichen Finanzkontrolle zu nennen, die im Rahmen von Berichten des österreichischen Rechnungshofes den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene vorgelegt und auch – zusammen mit dem jeweiligen Bericht - im Internet (<http://www.rechnungshof.gv.at> – Rubrik Leistungen – Berichte Bund, Bundesländer) veröffentlicht wird. Die „Offene-Posten-Buchhaltung“ enthält eine Auflistung von Empfehlungen des österreichischen Rechnungshofes aus früheren Prüfungen sowie Hinweise auf den jeweiligen Umsetzungsstand (unerledigte Anregungen, in Verwirklichung begriffene Anregungen, verwirklichte Empfehlungen), wodurch den Entscheidungsträgern auf parlamentarischer Ebene aktuelle und entscheidungsrelevante Informationen sowie grundsätzlich allen Staatsbürgern und den Medien wesentliche Informationen über die Wirkungsweise der externen öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich zur Verfügung stehen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die erfolgreiche Ausrichtung des IV. INCOSAI durch den österreichischen Rechnungshof von den Mitgliedern der INTOSAI insofern honoriert wurde, als er vom IV. INCOSAI ersucht wurde, die Leitung des Generalsekretariats der INTOSAI zu übernehmen; diesem Ersuchen kommt der österreichische Rechnungshof – unter Einsatz nicht unwesentlicher eigener Ressourcen - nach den tragenden Leitprinzipien der Gleichwertigkeit und Gleichrangigkeit aller Mitglieder der INTOSAI sowie der Freiwilligkeit ihrer Mitarbeit in der INTOSAI noch bis heute nach.

Dabei war und ist es dem österreichischen Rechnungshof ein besonderes Anliegen, seinen umfassenden Prüfungserfahrungen durch aktive Teilnahme in mehreren Komitees und Arbeitsgruppen der INTOSAI zum Nutzen aller Mitglieder der INTOSAI Wirkung zu verleihen.



## V. INCOSAI

**Jerusalem, Juni 1965**

*Gastgeber: State Comptroller's Office, Israel*

Israel war Gastgeber des V. INCOSAI im Juni 1965, der sowohl für die Oberste Rechnungskontrollbehörde als auch für die Öffentlichkeit ein bedeutendes Ereignis war. Über den Kongress berichteten lokale und internationale Medien und er stieß auf starkes öffentliches Interesse.



*Danach richtet die israelische Außenministerin Golda Meir das Wort an die Delegierten zum V. INCOSAI in Jerusalem.*

Auch von der Knesset, dem israelischen Parlament, wurde der Kongress begrüßt und die Tatsache, dass er in Jerusalem stattfand, als ein großer Schritt zur Anerkennung des Landes gewürdigt. Der Staat Israel war seinerzeit noch ein sehr junges Gebilde und als erstes der nach dem II. Weltkrieg gegründeten Länder Gastgeber eines INCOSAI.

Die Ausrichtung des Kongresses durch ein neu gegründetes Land, das noch mit der Entwicklung seiner Regierungs- und Verwaltungsstrukturen und der Bildung seiner staatlichen Einrichtungen beschäftigt war, setzte ein deutliches

Zeichen. Es ist immer wichtig, den staatlichen Institutionen und der Öffentlichkeit die zentrale Rolle der staatlichen Finanzkontrolle als einer Grundlage zur Sicherung einer gesunden öffentlichen Verwaltung und guter staatlicher Verhaltensnormen nahe zu bringen. In einem Land, in dem diese Institutionen gerade aufgebaut werden, ist dies sogar von ganz besonderer Bedeutung. Die INTOSAI sollte dies bei der Wahl der künftigen Ausrichtungsorte ihrer Kongresse sorgfältig bedenken. Durch die Veranstaltung dieses Kongresses im Jahr 1965 in Israel wurde die Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörde im Land gestärkt und ihr Selbstvertrauen als eine in der Entwicklung stehende Prüfungsbehörde gekräftigt. Eine solche Veranstaltung könnte auf andere Länder in einer vergleichbaren Situation ähnliche Wirkungen haben.

Die besonderen Umstände, unter denen der Kongress 1965 stattfand, boten Israel eine Gelegenheit, seine Kontakte mit den Entwicklungsländern zu verstärken, mit denen bereits eine Zusammenarbeit bestand. Kurz nach dem Kongress fand in Israel ein internationales Seminar über die staatliche Finanzkontrolle statt, das sich speziell an Vertreter neuer Prüfungsbehörden richtete. Bei diesem ersten Seminar dieser Art hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, die besonderen Bedürfnisse neu eingerichteter Prüfungsinstitutionen zu untersuchen und festzustellen, wie man diesen gerecht werden könne.

Zwar ist jede Prüfungseinrichtung in ihrer Arbeit den besonderen Umständen und Gesetzen ihres Landes unterworfen und an dessen Tradition und politische Kultur gebunden, die Organisation und Ausrichtung eines internationalen Kongress stärkt



jedoch das Bewusstsein dafür, dass wir Teil des großen Netzwerks Oberster Rechnungskontrollbehörden sind und dass wir trotz unserer Unterschiede vieles gemeinsam haben. Diese Unterschiede und Ähnlichkeiten schaffen einen dialektischen Prozess, der zu neuen Stärken und einer umfassenderen Sicht der Realität führen kann, die für uns alle nützlich sein können.

Als Gastgeber des Kongresses war die Oberste Rechnungskontrollbehörde in die Aufbereitung des Materials und der Länderpapiere der Teilnehmerbehörden eingebunden. Diese Arbeit hat es uns ermöglicht, die unterschiedlichen Methoden und Konzepte der staatlichen Finanzkontrolle intensiv und gezielt zu betrachten und uns der vielfältigen Möglichkeiten bewusst zu werden und, davon ausgehend, Forschung und Entwicklung nachhaltig zu fördern. Durch die Mitarbeit des israelischen Obersten Rechnungsprüfers Dr. Itzhak Ernst Nebenzahl an internationalen Foren in seiner Eigenschaft als Präsident des Kongresses und Vorsitzender des INTOSAI-Präsidiums wurde ferner die internationale und bilaterale Zusammenarbeit der ORKB mit Partnerbehörden in anderen Ländern gestärkt und vertieft.

Der Kongress bot dem Obersten Rechnungsprüfer eine einzigartige Gelegenheit, den Vertreter der israelischen Regierung, die an dem Kongress teilnahm, sein Konzept der staatlichen Finanzkontrolle vorzustellen und dieses Konzept mit der Kultur und Tradition Israels zu verknüpfen. Anlässlich der Eröffnungsveranstaltung des Kongresses erläuterte Dr. Nebenzahl mit seinen eigenen Worten die verschiedenen Funktionen der staatlichen Finanzkontrolle und stellte fest, dass die „oberste staatliche Finanzkontrolle in unermüdlichem Streben gewährleisten muss, dass die öffentliche Verwaltung sich gerecht und aufrichtig verhält - gerecht gegenüber dem Einzelnen und aufrichtig gegenüber der Gemeinschaft. Gerechtigkeit und Aufrichtigkeit sind vielleicht die obersten Werte der menschlichen Gesellschaft.“ Diese Worte drücken die Grundprinzipien der staatlichen Finanzkontrolle in Israel bis zum heutigen Tag aus.



## VI. INCOSAI

**Tokio, Mai 1968**

*Gastgeber: Board of Audit, Japan*

Der VI. INCOSAI fand vom 22.-30. Mai 1968 in Tokio statt; es nahmen Vertreter von etwa 70 ORKBn an diesem Kongress teil. Dies war die erste INTOSAI-Konferenz in Asien und ihr wichtigstes Ergebnis war die Verabschiedung der INTOSAI-Geschäftsordnung, mit der INTOSAI formell als eine ständige internationale Institution eingerichtet wurde.



*Kongressbetreuer des VI. INCOSAI.*

Für die japanische ORKB war die Vorbereitung und Ausrichtung des Kongresses eine große Herausforderung, denn sie war erstmals Gastgeberin einer internationalen Konferenz. Dank der Mitarbeit der teilnehmenden ORKBn wurde der VI. INCOSAI aber trotzdem ein großer Erfolg und die dabei erworbenen Erkenntnisse öffneten für die Oberste Rechnungskontrollbehörde Japans den Weg zur Zusammenarbeit mit internationalen Partnern.

Die japanische ORKB hat seit dem VI. INCOSAI im Jahr 1968 ihre internationale Ausrichtung verstärkt. Seit 2001 ist sie

Mitglied des Präsidiums, was sie auch schon von 1966 bis 1983 war. Sie arbeitet derzeit mit anderen ORKBn als aktives Mitglied im Komitee für die Richtlinien für die Finanzkontrolle, dem Komitee für die IT-Prüfung und in der Arbeitsgruppe für die Prüfung internationaler Institutionen mit.

Von 1991 bis 2000 führte die japanische ORKB das Generalsekretariat der ASOSAI, einer der regionalen INTOSAI-Arbeitsgruppen, und unterstützt seit dem Jahr 2000 als Verwalter deren Aus- und Fortbildungsmaßnahmen. Erst kürzlich hat die japanische ORKB zusammen mit dem derzeitigen ASOSAI-Generalsekretariat das jährliche ASOSAI-Seminar sowie ein weiteres aus Mitteln der Asiatischen Entwicklungsbank finanziertes Seminar mit bisher über 50 Teilnehmern organisiert.

Neben ihrer Tätigkeit unter dem Dach der INTOSAI übernimmt die Oberste Rechnungskontrollbehörde Japans seit 1996 die Organisation und Ausrichtung des „Tokyo International Audit Forum“, das eine Plattform für den Meinungs- und Informationsaustausch über Themen ist, die viele ORKBn gemeinsam betreffen. Das Forum ist sehr erfolgreich, auch dank der Beiträge der teilnehmenden ORKBn.

Seit dem VI. INCOSAI im Jahr 1968 sind über 35 Jahre vergangen. In dieser Zeit sind die ORKBn in der ganzen Welt verstärkt in das Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt und die Erwartungen an ihre Arbeit sind gewachsen. Gleichzeitig sind die staatlichen Tätigkeiten, die zu prüfen sind, vielfältiger und komplexer geworden. Dies hat dazu geführt, dass die Zusammenarbeit zwischen den



ORKBn zu einem wichtigen Instrument geworden ist, um die gemeinsamen Probleme bewältigen zu können. In diesem Umfeld werden die INCOSAIs für die Leiter der ORKBn aus der ganzen Welt als ein Forum zum Meinungs- und Erfahrungsaustausch und zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der Zusammenarbeit immer wichtiger werden. Und selbstverständlich hat auch die weiterführende Arbeit der von den INCOSAIs eingerichteten Ausschüsse Einfluss auf die Prüfungstätigkeit der verschiedenen ORKBn, darunter auch der japanischen Behörde.

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde Japans wird sich auch weiterhin engagiert für die Unterstützung der INTOSAI, die jetzt seit mehr als einem halben Jahrhundert besteht, und die ihre wichtige Arbeit auch in Zukunft fortführen muss, einsetzen.



## VII. INCOSAI

**Montreal, September 1971**

*Gastgeber: Office of the Auditor General, Kanada*

Der VII. Internationale Kongress der Obersten Rechnungskontrollbehörden, der 1971 vom kanadischen „Office of the Auditor General“ ausgerichtet wurde, hatte



*Plenarsitzung beim VII. INCOSAI in Montreal.*

weitreichende Auswirkungen auf die künftige Rolle und Arbeit der ORKB in Kanada. Diese Entwicklung gipfelte in der Verabschiedung eines neuen Gesetzes, des „Auditor General Act“, durch das kanadische Parlament im Jahr 1977, mit dem die Aufgaben der ORKB erweitert und der Auditor General künftig auch mit der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen beauftragt wurde.

Das „Office of the Auditor General“ wurde 1878 gegründet. Angesichts dieser langen Geschichte hätte man erwarten können, dass zum Zeitpunkt des VII. INCOSAI seine verfassungsmäßige und operative

Rolle klar definiert und allgemein bekannt gewesen sei. Während des Jahrzehnts vor diesem Kongress, insbesondere in den Jahren 1968 bis 1972, waren jedoch die Zuständigkeiten des Auditor General und die Beziehungen der ORKB zu Regierungsstellen und Behörden Gegenstand heftiger Diskussionen und Kontroversen gewesen.

Während seiner Amtszeit als Oberster Rechnungsprüfer Kanadas (1960 bis 1973) klagte Maxwell Henderson häufig, dass er nicht genügend qualifizierte Mitarbeiter für den Bedarf seiner Behörde bekomme. Er war der Meinung, dass er für einen leistungsfähigen Betrieb ein hohes Maß an Flexibilität, vor allem auf den Führungsebenen, benötigte.

Ein weiteres Thema, das damals auf der Tagesordnung stand (wenn auch seine Tragweite zu diesem Zeitpunkt noch nicht voll erfasst wurde), war die Frage nach der Berichtsfreiheit der Obersten Rechnungskontrollbehörde. Welche Bereiche durfte sie gesetzlich prüfen und darüber Bericht erstatten und welche Themen lagen jenseits ihrer Zuständigkeit? Mehrere Jahre lang hatte der Auditor General in seinen Jahresberichten auch über so genannte „unproduktive Zahlungen“ berichtet, die bei der Überprüfung der staatlichen Haushaltsführung aufgefallen waren. Dies waren Vorgänge, die zwar rechtens waren, aber keinen erkennbaren Nutzen für die kanadischen Bürger hatten.

Die Berichte waren umstritten, weil man seitens der Regierung hierin eine Kommentierung der Regierungspolitik durch den Auditor General sah, was eindeutig den Prüfungsauftrag seiner Behörde überstieg. Die Beziehungen zwischen



dem Obersten Rechnungsprüfer und der staatlichen Verwaltung waren dadurch sehr angespannt und keine Seite schien in der Lage, dies zu ändern. Es war daher dringend notwendig, die Funktionen der ORKBn grundsätzlich neu zu definieren und ihre künftige Richtung zu bestimmen.

Die Tatsache, dass der VII. INCOSAI in Kanada stattfand, bot dafür einen willkommenen Anlass. Es wurde bei diesem Kongress ausgiebig darüber diskutiert, ob die so genannte Prüfung der Wirtschaftsführung oder Funktionsprüfung zur Aufgabe der staatlichen Rechnungsprüfer gehöre oder nicht. Auch die erforderlichen Qualifikationen des Prüfungspersonals für die Durchführung solcher Prüfungen wurden erörtert. Es wurde darauf hingewiesen, dass in mehreren Ländern neue Entwicklungen eingetreten waren, die eine entsprechende Ausweitung des Prüfungsumfangs und der Zuständigkeiten der staatlichen Rechnungsprüfer erforderlich machten.

In Großbritannien hatte der Comptroller and Auditor General bereits Geschäftsvorgänge hinterfragt und dem Parlament zur Kenntnis gebracht, die in mehreren Punkten die Programmverwaltung der Regierung betrafen. Seine Stellungnahmen gingen weit über die rein sachliche Prüfung der Ordnungsmäßigkeit hinaus. Das Government Accountability Office der USA hatte seine Auffassung über die Aufgabe der staatlichen Finanzkontrolle bereits auf das deutlich weiter gefasste Konzept einer „umfassenden Prüfung“ oder „Gesamtprüfung“ ausgeweitet. Auch in Schweden war das Verständnis des Prüfungsauftrags weit über die reine Ordnungsmäßigkeitsprüfung hinaus erweitert worden. In Frankreich, Israel und den Niederlanden war die Rolle der jeweiligen Obersten Rechnungskontrollbehörden durch den Gesetzgeber bereits auf die Bewertung der Wirtschaftlichkeit ausgedehnt worden.

Diese internationalen Entwicklungen, die beim VII. INCOSAI Gegenstand der Diskussionen waren, bestätigten den Eindruck, dass das immer stärker werdende Interesse an der Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde in Kanada auch eine Reaktion auf den beginnenden Wandel war, der bereits in vielen Teilen der Welt spürbar wurde.

Während seiner Amtszeit als Oberster Rechnungsprüfer, die 1973 begann, stellte James J. Macdonell von Anfang an die Frage nach seiner Rolle und seinen Zuständigkeiten und regte an, dass eine umfassende Überprüfung und Neuordnung der Behörde angebracht sei. In Absprache mit dem ständigen Ausschuss für das staatliche Rechnungswesen kündigte er an, dass er einen unabhängigen Ausschuss eingesetzt habe, der die Aufgabe hatte, eine solche Überprüfung durchzuführen und öffentlich über seine Ergebnisse zu berichten.

Zur Aufgabenstellung dieses Ausschusses gehörte die Klärung der Zuständigkeiten der Obersten Rechnungskontrollbehörde, einschließlich ihres Prüfungsumfangs und



der Art ihrer Berichte, sowie ihrer Unabhängigkeit und ihrer Beziehungen mit Stellen innerhalb und außerhalb der Regierung.

In Kanada fanden Gespräche mit Berufsverbänden, dem privaten Sektor, mit Universitäten und Hochschulen, hochrangigen Regierungsbeamten, Bundesministern, Parlamentariern und Vertretern der Öffentlichkeit statt. 1974 wurden diese Gespräche als ein Ergebnis des VII. INCOSAI auch auf internationaler Ebene weitergeführt.

In Europa wurden Gespräche mit staatlichen Rechnungsprüfern und anderen Beamten in Großbritannien, Schweden, Frankreich und den Niederlanden geführt. Da der VIII. INCOSAI in Spanien zeitgleich mit dieser Untersuchung stattfand, konnte der Ausschuss auch mit Beamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden aus Israel, der Bundesrepublik Deutschland, Österreich und Südafrika sprechen. Mitglieder des Ausschusses trafen in den USA mit dem Comptroller General zusammen und mit dem Auditor General von Australien anlässlich seines Besuches in Ottawa.

Diese Gespräche waren außerordentlich nützlich, denn der Ausschuss konnte daraufhin (1) die Rolle der kanadischen ORKB basierend auf umfangreichen Informationen über die internationale Entwicklung aus einem übergeordneten Blickwinkel betrachten und er hatte (2) ein tieferes Verständnis und mehr Einblick in die aktuellen Trends der staatlichen Finanzkontrolle gewonnen. Der Ausschuss stellte fest und empfahl, dass die Rolle, Zuständigkeiten und Außenbeziehungen des Obersten Rechnungsprüfers und seiner Behörde durch ein eigenes Gesetz geregelt werden sollten.

Ein Ergebnis dieses Prozesses war der neue „Auditor General Act“, der 1977 verabschiedet wurde. Dieses Gesetz klärte und erweiterte die Zuständigkeiten des Auditor General. Zusätzlich zur Prüfung der Richtigkeit der Jahresabschlüsse der Regierung erhielt die Oberste Rechnungs-kontrollbehörde jetzt auch den Auftrag,



*Empfang beim VII. INCOSAI in der Zitadelle in Quebec City.*

die ordentliche Haushalts-führung der Regierung zu prüfen. Das neue Gesetz bekräftigte den wichtigen Grundsatz, dass die Oberste Rechnungskontrollbehörde sich nicht über politische Optionen äußern dürfe, aber sehr wohl prüfen soll, in welcher Weise diese politischen Entscheidungen umgesetzt werden.



## VIII. INCOSAI

**Madrid, Mai 1974**

*Gastgeber: Tribunal de Cuentas de España,  
Spanien*

Jeder INTOSAI-Kongress hat die gastgebenden ORKBn nachhaltig geprägt und ihnen eine große, bereichernde Erfahrung sowohl aus fachlicher als auch aus personeller Sicht vermittelt. Die Kongresse schaffen ein Bewusstsein für die Bedeutung von Zusammenarbeit und gegenseitigem Verständnis zwischen Menschen und für die gemeinsamen Interessen innerhalb einer Gemeinschaft, die auf dauerhaften, grundsätzlichen Prinzipien (Gerechtigkeit, Freiheit und Einhaltung der Gesetze) beruht und ermöglichen so den Erhalt und die dauerhafte Sicherung einer gerechten, friedlichen internationalen Ordnung. Die Kongresse unterstreichen ferner, wie wichtig die Suche nach den besten Systemen und Verfahren für die Prüfung der öffentlichen Finanzen ist, um deren vorschriftsmäßige, ordnungsgemäße, wirksame, wirtschaftliche und sparsame Verwendung zu gewährleisten. In diesem Geist werden die ORKBn ständig aufs Neue ermutigt, ihre Aufgaben effizient zu erfüllen und sich auf die neuen Anforderungen einer Gesellschaft, die sich ständig und rasant wandelt, vorzubereiten und rechtzeitig einzustellen, wenn sie eine treibende Kraft dieser Gesellschaft sein wollen und nicht nur ein rein passives Erfüllungsorgan.



*Dann erklärt Prinz Juan Carlos von Spanien den VIII. INCOSAI für eröffnet.*

Neben den Auswirkungen, die durch den Kontakt mit anderen ORKBn bedingt waren, hatte die Ausrichtung der INTOSAI-Kongresse stets auch einen starken Einfluss auf die Institutionen selbst, insbesondere auf jene, die sich zu diesem Zeitpunkt in einem Gründungs- oder Übergangsstadium befanden. Die Kongresse haben neue Gedanken und Veränderungen im ureigenen Verständnis der Institutionen bewirkt. Dieser Gedanken- und Erfahrungsaustausch hat es uns ermöglicht, Schwachstellen zu beheben, zeitgemäße Neuerungen einzuführen und größere Glaubwürdigkeit in einem politischen Umfeld zu erwerben, in dem die ORKBn ihre Arbeit mit maximaler betrieblicher Effizienz ausführen, die durch die Sicherheit ihrer völligen institutionellen Unabhängigkeit gestützt wird.

All dies konnte man sicherlich auch für den spanischen Rechnungshof als Gastgeber des VIII. INTOSAI-Kongresses in Madrid vom 13.-22. Mai 1974 voraussehen, der ein national wie international prägendes Ereignis war. Es nahmen Vertreter von ORKBn aus über 90 Ländern teil, dies war bis dato die größte und vielfältigste Teilnehmerzahl eines Kongresses.

Dieser Kongress fand zu einem Zeitpunkt statt, der für Spanien historisch besonders bedeutsam war. Es war eine Zeit, in der das politische Regime - und mit ihm auch das Konzept der Institutionen, zu denen seinerzeit auch der so genannte



„Rechnungshof des Königreichs“ gehörte - einen tiefen Wandel erlebte; dieser Prozess gipfelte in der Ausrufung eines demokratischen Rechtsstaats, der 1978 eine Verfassung erhielt und der im gleichen Jahr, in dem die INTOSAI ihr 50. Jubiläum feiert, auf 25 Jahre seines Bestehens zurückblicken kann.

Nach dem VIII. INTOSAI-Kongress entstand unter dem Einfluss der Empfehlungen des Kongresses beim spanischen Rechnungshof zunehmend ein Bewusstsein für die Notwendigkeit, interne Veränderungen anzugehen, die im Zuge des raschen Wandels der Wirtschaft, des klassischen Konzeptes der öffentlichen Finanzen und der Grundsätze der Rechnungsprüfung sowie der Strukturen und Befugnisse des öffentlichen Sektors unumgänglich wurden. Da in Spanien nicht nur die ORKB mit dieser Situation konfrontiert war, erschien es sinnvoll, umfassende Maßnahmen zu ergreifen, um allgemeine Grundlagen für die staatliche Finanzkontrolle zu formulieren, die in einem möglichst breiten Sinne anwendbar sein sollten.

In diesem Zusammenhang war eine der wichtigen Initiativen des VIII. INTOSAI-Kongresses der Vorschlag und die Verabschiedung eines Beschlusses über die Erarbeitung eines Kompendiums mit allen Ergebnissen und Empfehlungen früherer Kongresse, die ständig überprüft und aktualisiert werden sollten, um stets aktuell und praktisch anwendbar zu bleiben, so dass daraus eine Grundsatzerklärung für die staatliche Finanzkontrolle abgeleitet werden konnte. Es wurde eindrücklich darauf hingewiesen, dass diese Empfehlungen nicht nur als allgemeine Richtlinien bestehen sollten, sondern dass sie weitestgehend in nationale Normen oder Verfahrensweisen übernommen werden sollten, um daraus Regeln zu erstellen, die in den jeweiligen Rechtssystemen nicht schriftlich verankert sind.

Drei Jahre später verabschiedete der nächste INTOSAI-Kongress mit der aktiven Mitarbeit des spanischen Rechnungshofs die so genannte Deklaration von Lima, eine echte Grundsatzerklärung mit allen wichtigen Grundlagen für die moderne, wirksame Finanzprüfung: die notwendige institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit der ORKBn als Garantie für die Unabhängigkeit und Objektivität der Prüfungsergebnisse, die unerlässliche Qualifikation und ständige berufliche Weiterbildung der Prüfer, die Notwendigkeit, die Prüfung auf sämtliche öffentlichen Gelder oder Bereiche, in denen der Staat ein finanzielles Interesse hat und die ordnungsgemäße Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse auszuweiten, die Zusammenarbeit zwischen den Prüfern, um Duplizierung zu vermeiden und von den Synergien der Ergebnisse zu profitieren und die Notwendigkeit, die Prüfungssysteme, -normen und -verfahren zu perfektionieren und die notwendige Einheitlichkeit in Konzepten und Methoden zu erreichen.

Diese Grundsätze beeinflussten auch den Entwurf für Artikel 136 der spanischen Verfassung von 1978 über die Institution des Rechnungshofs grundlegend - dies ist aus den Protokollen der Parlamentsdebatten im Vorfeld zu diesem Entwurf zu entnehmen, in denen die Deklaration von Lima ausdrücklich erwähnt wird -, so dass



zumindest auf konzeptioneller Ebene der Geist der Deklaration auch Eingang in die spanische Verfassung fand.

Als Ergebnis seiner Rolle während des VIII. INTOSAI-Kongresses hat sich das internationale Ansehen des spanischen Rechnungshofs deutlich verbessert und er nahm anschließend an zahlreichen Gesprächen und Seminaren teil. Zuerst als INTOSAI-Vorsitzender und später als Vizevorsitzender arbeitete er mit am Entwurf zu Artikel 9 der ersten Statuten der Organisation, die 1968 in Tokio verabschiedet wurden und der die Bildung regionaler Arbeitsgruppen betraf. Als Ergebnis daraus begannen 1975 intensive Bemühungen, die in der Gründung und Verabschiedung der Statuten für AFROSAI (1976), ARABOSAI (1977) und ASOSAI (1978) gipfelten, sowie den Vorbereitungen für die Gründung der EUROSAI, die 1990 in Madrid ins Leben gerufen wurde und deren Ständiges Sekretariat dem spanischen Rechnungshof übertragen wurde.

Um das Wissen über die Grundsätze der Deklaration von Lima und deren Übernahme durch die verschiedenen ORKBn in den regionalen Arbeitsgruppen zu verbreiten, hat der Rechnungshof innerhalb dieses Rahmenwerks aktiv an den gemeinsam von der INTOSAI und den Vereinten Nationen veranstalteten Weiterbildungsseminaren teilgenommen.

Diese kurze Beschreibung der Auswirkungen, die die Ausrichtung des VIII. INTOSAI-Kongresses für den spanischen Rechnungshof hatte, zeigt deutlich, dass er nicht nur eine von vielen internationalen Veranstaltungen im Leben eines Landes war, sondern ein sehr wichtiger Schritt für die Zukunft unserer Einrichtung.

Er hat einerseits einen wichtigen Beitrag für die Anpassung der wesentlichen Grundsätze und Forderungen nach einer effizienten staatlichen Finanzkontrolle an die modernen Anforderungen geleistet und Ansehen und Glaubwürdigkeit des Rechnungshofs im politischen Umfeld des Landes verbessert. Andererseits wurde der Rechnungshof durch den VIII. Kongress auf die internationale Bühne gerückt und erhielt viel Anerkennung für seine Bemühungen um Aufbau und Weiterentwicklung der INTOSAI und der Grundsätze, die zu Leitlinien der Organisation geworden und in Artikel I seiner Statuten niedergelegt sind, allen voran die Förderung des Gedanken- und Erfahrungsaustauschs zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden in Fragen von gemeinsamem Interesse auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle.

Die regionalen Arbeitsgruppen spielen eine wichtige Rolle für die Förderung der Zusammenarbeit zwischen ORKBn und die Stärkung der INTOSAI. EUROSAI wurde in Europa gegründet, um unter dem Dach von INTOSAI das gegenseitige Verständnis und die fachliche und technische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern und den anderen regionalen Arbeitsgruppen auf dem Gebiet der Prüfung des öffentlichen Finanzmanagements zu fördern.

Hier muss EUROSAI auch künftig eine wichtige Rolle spielen und bei den ORKBn ein Bewusstsein dafür schaffen, wie wichtig der gemeinsame Fortschritt durch echte Zusammenarbeit in ihrer eigenen Region und in Bezug auf andere regionale Arbeitsgruppen ist. Dies wurde teilweise bereits mit OLACEFS verwirklicht, einer Pionierorganisation, die 1962 als ILACIF gegründet und 1990 umbenannt wurde und mit der regelmäßig gemeinsame Tagungen stattfinden, erstmals im Jahr 2000 in Madrid mit dem Rechnungshof von Spanien als Gastgeber. Diese Forderung wird angesichts der ständigen Integrationsprozesse und der zunehmenden Globalisierung der heutigen Welt sogar immer wichtiger. Da das Ganze immer größer als die Summe seiner Einzelteile ist, ermöglicht uns die Zusammenarbeit einen Mehrwert, die zu größere Effizienz und Transparenz in der staatlichen Finanzkontrolle beitragen.

Es ist nun an der Zeit, mit Optimismus und mit dem gesunden Ehrgeiz in die Zukunft zu blicken, die hohen Ziele, die sich die INTOSAI als eine unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen gegründete Organisation gesteckt hat, auch erreichen zu wollen; letztendlich bedeutet dies, dass wir uns auch die grundsätzlichen Ziele der UN zu eigen machen, nämlich einen Beitrag zum Verständnis und zur Zusammenarbeit zwischen Menschen, Völkern und Organisationen zu leisten, um eine gerechte, friedliche Welt zu verwirklichen, die die internationale Gemeinschaft adelt und stärkt.



## IX. INCOSAI

**Lima, Oktober 1977**

*Gastgeber: Contraloría General de la República, Peru*

Am IX. INCOSAI vom 17.-26. Oktober 1977 in Lima nahmen 235 Vertreter aus 95 Ländern aller fünf Kontinente teil.



*Brigadier General Luis Montoya Montoya, Comptroller General Perus, bei einer Ansprache während der ersten Plenarsitzung des IX. INCOSAI. Links sind Dr. Jörg Kandutsch, Generalsekretär der INTOSAI und sein Stellvertreter Dr. Hubert Weber zu sehen, rechts Herr Servando Fernandez-Victorio y Campos, Vorsitzender der ORKB Spaniens.*

Für Peru war dieser Kongress durch die Unterzeichnung der Deklaration von Lima, die bis heute die grundsätzlichen Leitlinien der Finanzkontrolle für die Mitglieds-ORKBn der INTOSAI enthält, ein besonders wichtiger Meilenstein.

Kongressthemen waren (1) die Erklärung über die Leitlinien der Finanzkontrolle, (2) die Kontrolle der dezentralisierten Körperschaften der öffentlichen Verwaltung, (3) die Rolle und Forderungen der Finanzkontrolle in der Verwaltungsreform und (4) die Finanzkontrolle des Gesundheitswesens und des Umweltschutzes.

Erwähnenswert ist, dass die peruanische ORKB zum Zeitpunkt des Kongresses den Vorsitz im INTOSAI-Präsidium für die nächsten 3 Jahre übernahm und damit die international führende Stellung der Organisation, die auf dem Grundsatz des Dienstleistungsgedankens beruht, bekräftigte. Im Jahr 1996 übernahm sie für 6 Jahre den Vorsitz der Lateinamerikanischen und Karibischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (OLACEFS).

### **Deklaration von Lima**

Im ersten Teil der Deklaration von Lima werden der Zweck der Kontrolle, die Vor- und Nachkontrolle, interne und externe Kontrollen sowie Formal- und Leistungskontrollen erläutert.

Sie fordert die Unabhängigkeit der ORKBn, ihrer Mitglieder und ihrer Beamten, ebenso wie die finanzielle Unabhängigkeit der ORKBn.

Die Deklaration behandelt ferner das Verhältnis zu Parlament, Regierung und Verwaltung. In Bezug auf die Befugnisse regelt sie die Befugnis zur Untersuchung, zur Durchsetzung der Prüfungsfeststellungen der ORKBn, zur Einholung von Gutachten und andere Formen der Mitwirkung. Sie befasst sich ferner mit Themen der Prüfungsmethoden, des Prüfungspersonals und des internationalen Erfahrungsaustauschs und umfasst die Berichtspflicht gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit sowie die Methoden der Berichterstattung.

Im Rahmen der Prüfungskompetenz der Obersten Rechnungskontrollbehörden wird schließlich die verfassungsmäßige Verankerung der Prüfungskompetenzen, die Kontrolle der staatlichen Finanzgebarung, die Kontrolle staatlicher Behörden und anderer Institutionen, die Prüfung der öffentlichen Abgaben, der Verträge der öffentlichen Hand und öffentlicher Bauten, die Prüfung elektronischer Datenverarbeitungsanlagen, wirtschaftlicher Unternehmungen mit staatlicher Beteiligung, die Kontrolle subventionierter Einrichtungen und die Kontrolle internationaler und übernationaler Institutionen erörtert.



## X. INCOSAI

**Nairobi, Juni 1980**

*Gastgeber: Office of the Comptroller and Auditor General, Kenia*



*Präsident Daniel Arap Moi bei einer Ansprache an den X. INCOSAI. Rechts sind Herr David Njoroge, Vorsitzender der ORKB Kenias, und Brigadier General Luis Montoya Montoya, Vorsitzender der ORKB Perus, zu sehen.*

Der X. INCOSAI fand vom 15.-28. Juni 1980 als erster Kongress in Afrika statt und war geprägt von einem intensiven Erfahrungsaustausch, wertvollen Diskussionen und einem ansprechenden Ambiente, das David Njoroge und die Mitarbeiter der Obersten Rechnungskontrollbehörde Kenias als Gastgeber vorbereitet hatten. Über 200 Delegierte von mehr als 100 ORKBn nahmen an den sehr gut geplanten Veranstaltungen teil.

Die Kongressthemen waren folgende:

- Thema 1: Einsatz von Computersystemen in der Haushaltsrechnung und der Finanzkontrolle unter Berücksichtigung elektronischer Datenträgermedien.
- Thema 2: Die Probleme der Übernahme und des Einsatzes zeitgemäßer Prüfungstechniken in Entwicklungsländern.
- Thema 3: Staatliche Finanzkontrolle auf internationaler und supranationaler Ebene.
- Thema 4: Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen von öffentlichen Unternehmen.

Während des X. Kongresses wurden Empfehlungen zu den vier Themen erarbeitet. Die wichtigsten Empfehlungen waren die folgenden:

Zu Thema 1 (Einsatz von Computersystemen) empfahl der Kongress, dass

- für Automatisierungsprojekte Durchführbarkeitsstudien mit Kosten-Nutzen-Rechnungen durchgeführt werden sollten, bevor eine Entscheidung über die Umstellung auf den EDV-Betrieb erfolgt, und dass im Zuge der Verwirklichung von EDV-Projekten die Kosten-Nutzen-Rechnungen in regelmäßigen Abständen einer Prüfung unterzogen werden sollten;
- die Regierungen eine EDV-Strategie und einschlägige Richtlinien für die Planung, Entwicklung und Anwendung von Computersystemen unter Berücksichtigung der organisatorischen Entwicklung der öffentlichen Verwaltung und der Bedürfnisse der Benutzer erarbeiten sollten;
- die ORKBn sich weiterhin für die Anwendung geeigneter Kontrollmaßnahmen in der Systemgestaltungsphase einsetzen sollten, um die Zuverlässigkeit der Datenverarbeitung und der für das Management gelieferten Informationen sowie die Prüfungsfähigkeit von EDV-Systemen zu gewährleisten, und



- die Verantwortlichkeit für EDV-Systeme klar abgegrenzt sein sollte, insbesondere in Bezug auf Systemverwalter, Systembenutzer und Systementwickler.

Zu Thema 2 (Übernahme und Einsatz zeitgemäßer Prüfungstechniken in Entwicklungsländern) empfahl der Kongress, dass

- jede ORKB sich weiterhin bemühen und zeitgemäße Techniken der staatlichen Finanzkontrolle im Einklang mit ihren Gegebenheiten und Erfordernissen einführen und verwirklichen sollte;
- jedes Land als Ausgangsbasis für eine wirkungsvolle Prüfungstätigkeit eine ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie ein funktionsfähiges Rechnungswesen anstreben sollte;
- die INTOSAI und ihre regionalen Organisationen sowie die Vereinten Nationen und andere mit der internationalen Entwicklung befasste Organisationen regionale Schulungsprogramme auf breiter Basis und den Informations- und Erfahrungsaustausch auf nationaler und internationaler Ebene weiterhin unterstützen sollten, und dass
- die INTOSAI im Hinblick auf eine Erleichterung des Informationsaustausches und der Schulungsprogramme die Arbeiten an einer Terminologieangleichung auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle weiter voranführen sollte.

Zu Thema 3 (Staatliche Finanzkontrolle auf internationaler und supranationaler Ebene) empfahl der Kongress, dass

- alle Organisationen, Finanzierungsprojekte und Hilfseinrichtungen, die von zwei oder mehr Staaten zur Erfüllung eines gemeinsamen Zwecks - entweder als arbeitsfähige Partnerschaft („international“) oder durch die Überlassung gewisser souveräner Befugnisse an eine gemeinsam vereinbarte institutionelle Entscheidungsinstanz („supranational“) - vertraglich errichtet werden, einer externen Prüfungskontrolle unterworfen werden sollten;
- die mit der Prüfung betrauten Behörden, gemessen an den besten von den Obersten Rechnungskontrollbehörden festgelegten allgemeinen Richtlinien, eine entsprechende fachliche Prüfungskompetenz aufweisen sollten;
- die externe Prüfungsbehörde von der geprüften Stelle, dem Projektträger und den Geber- und Empfängerregierungen gänzlich unabhängig sein sollte;
- die externe Prüfungsbehörde aufgefordert werden sollte, Berichte als Grundlage für ein formales Nachprüfungsverfahren zu erstellen, im Zuge dessen die Finanzgebarung der Organisation bzw. des Projektträgers von einer zuständigen Haushalts- oder Aufsichtsbehörde einer eingehenden Untersuchung unterzogen wird;



- die externe Prüfungsbehörde ermächtigt sein sollte, ihren eigenen Haushalt eigenständig zu erstellen und ihre Einstellungspolitik innerhalb der vorgegebenen finanziellen Grenzen selbst zu bestimmen und umzusetzen, und
- die zuständigen nationalen Behörden die Obersten Rechnungskontrollbehörden über Prüfungsvereinbarungen im Hinblick auf neue internationale oder supranationale Organisationen und über Änderungen in den Prüfungsvereinbarungen mit bestehenden Organisationen in Kenntnis setzen sollten.

Zu Thema 4 (Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen von öffentlichen Unternehmen) empfahl der Kongress, dass

- die Obersten Rechnungskontrollbehörden die wirtschaftliche Leistung staatlicher Unternehmen im Hinblick auf die für solche Unternehmen festgesetzten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kommerziellen Ziele und unter Berücksichtigung der Regierungspolitik, der allgemeinen Lage und der besonderen sozioökonomischen Gegebenheiten jedes Staates bewerten sollten;
- eine Bewertung der Wirksamkeit der Zielerreichung auch das Maß an Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit berücksichtigen sollte, mit der die aufgewendeten Mittel verwaltet wurden, einschließlich der Bewertung des von dem Unternehmen angewendeten Managementsystems, und
- in der Kontrolle öffentlicher Unternehmen zeitgemäße Prüfungstechniken eingesetzt werden sollten.

Eines der wichtigsten Themen des Präsidiums anlässlich des Kongresses in Nairobi war die Entscheidung, eine neue Organisationsform für künftige Kongresse einzuführen. Der Vorsitzende Francisco Tantuico von den Philippinen als Gastgeber des Kongresses im Jahr 1983 schlug dieses neue Format vor, das die Unterteilung der Themen in Unterthemen vorsah, die von den Kongressteilnehmern in kleineren Gruppen (30-35 Personen) erarbeitet werden sollten. Nach den Gruppensitzungen sollte dann ein Berichterstatter für jede Gruppe die Diskussionsergebnisse in einer Plenarsitzung zusammenfassen. Mit dieser neuen Verfahrensweise sollte es den Teilnehmern ermöglicht werden, die Vorteile der Arbeit in kleineren Arbeitsgruppen zu nutzen, ohne dafür auf die wichtige umfassende Kommunikation, die nur in einer Plenarsitzung möglich ist, verzichten zu müssen. Diese Verfahrensweise wurde in allen folgenden INTOSAI-Kongressen erfolgreich angewandt.



## XI. INCOSAI

**Manila, April 1983**

*Gastgeber: Commission on Audit, Philippinen*

In den 20 Jahren, seit die Oberste Rechnungskontrollbehörde der Philippinen Gastgeberin des XII. INCOSAI in Manila war, sind die folgenden Grundsätze unter der Leitung sechs verschiedener Rechnungshofpräsidenten unverändert gültig geblieben:

- konsequente Aus- und berufliche Weiterbildung der Prüfer,
- Normen- und Richtungsvorgabe durch Benchmarking und die Auswahl bester Praktiken („best practices“),
- verstärkte Kontakte mit lokalen und internationalen Organisationen und
- Verbesserung der Professionalität im öffentlichen Dienstleistungssektor.



*Eröffnungssitzung des XI. INCOSAI in Manila.*

Programme, die bereits vor 1983 bestanden, erhielten damit eine noch breitere Unterstützung, da die Aus- und Fortbildung der ORKB-Mitarbeiter auf allen Ebenen ein zentrales Thema geworden ist. Durch Partnerschaften mit Bildungseinrichtungen wie der Universität der Philippinen, dem „Asian Institute of Management (AIM)“ und der „Development

Academy of the Philippines“ ist die berufliche Weiterbildung der ORKB-Mitarbeiter auf allen Ebenen gesichert. Durch den Aufbau eines Netzwerks mit der „National Economic Development Authority (NEDA)“, der für Auslandsstipendien zuständigen Behörde, bietet die ORKB ihrem mittleren Management die Möglichkeit, weiterführende Abschlüsse in den Fächern Betriebswirtschaft und öffentliche Verwaltung an ausländischen Einrichtungen zu erwerben.

Durch internationale Kontakte mit INTOSAI, ASOSAI, dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), dem „Canadian Comprehensive Auditing Foundation Fellowship Programme (CCAF)“, der „Canadian International Development Agency (CIDA)“, der „Australian Agency for International Development (Aus AID)“, der „Japan International Cooperation Agency (JICA)“, dem „New Zealand Bilateral Technical Assistance Program“, dem niederländischen Stipendiaten-Programm, dem indischen Colombo-Plan und dem



malaysischen Programm für Technische Zusammenarbeit konnten weitere Lehrgänge, praktische Kenntnisse und Fortbildungsmöglichkeiten auf den Gebieten der staatlichen Finanzkontrolle, der Rechnungsprüfung, der Informations- und Kommunikationstechnologie und anderen Themen des Finanzmanagements erschlossen werden.

Die intensiven Kontakte mit internationalen Gremien haben es ferner ermöglicht, dass der Präsident der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Philippinen in das Rechnungsprüfungsgremium der Vereinten Nationen gewählt wurde, was den Prüfern verstärkt Zugang zu internationalen Tätigkeitsfeldern eröffnet.

Im Zuge von Studien- und Forschungsarbeiten wurden Handbücher mit Prüfungsverfahren und -abläufen erarbeitet, damit die Prüfer stets mit den aktuellsten Entwicklungen der Rechnungsführung und Rechnungskontrolle in anderen Ländern Schritt halten können.

Die Bemühungen der ORKB der Philippinen um die ständige Verbesserung der staatlichen Finanzkontrolle zeigen sich in Projekten wie dem von CIDA finanzierten „Policy Review and Professionalization of Audit Services Through Training and Research“ („Überprüfung der Prüfungspolitik und Professionalisierung der Rechnungsprüfung durch Bildung und Forschung“) und dem noch laufenden Projekt „Enhancing the Public Accountability of the Philippine Commission on Audit“ („Verbesserung der öffentlichen Rechenschaftspflicht der philippinischen Obersten Rechnungskontrollbehörde“), das aus Mitteln von UNDP und AUS Aid gemeinsam finanziert wird. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sollen in die künftige Planung der Prüfungstätigkeit der ORKB einfließen, um die Qualität der staatlichen Finanzkontrolle stetig zu verbessern.



## XII. INCOSAI

**Sydney, April 1986**

*Gastgeber: National Audit Office, Australien*



*Eine Diskussionsgruppe mit Delegierten aus Australien und Tonga beim XII. INCOSAI.*

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde Australiens ANAO (Australian National Audit Office) war Gastgeberin des XII. INCOSAI in Sydney vom 7.-16. April 1986. ANAO hieß damals noch AAO (Australian Audit Office). Der Kongress wurde eröffnet vom damaligen Governor-General Australiens, dem Ehrenwerten Sir Ninian Stephen, und es nahmen Delegationen aus etwa 100 Ländern sowie eine Abordnung der Vereinten Nationen teil.

Neben der Teilnahme an den Plenarsitzungen arbeiteten die Delegierten 3 Tage lang in verschiedenen Diskussionsgruppen, Berichtsentwurfssitzungen und Themensitzungen. AAO-Mitarbeiter unterstützten diese Arbeiten als Verbindungspersonen für die jeweiligen Fachthemen. Die erarbeiteten Berichtsentwürfe flossen in ein Papier mit dem Titel „General Statement on Performance Audit, Audit of Public Enterprises, and Audit Quality“ ein. Jede ORKB erhielt eine Kopie dieses Papiers in ihrer bevorzugten Arbeitssprache zur Verteilung in ihrem Land nach Abschluss des Kongresses.

Ein wichtiges Ergebnis des XII. INCOSAI war die neu in den Vordergrund gerückte Wirtschaftlichkeitsprüfung als legitime Erweiterung des Prüfungsauftrags zur Kontrolle der öffentlichen Verwaltung, mit der man über die reine Prüfung der Rechtmäßigkeit und der Haushaltsabschlüsse hinausgehen und einen Schritt zur Verbesserung der öffentlichen Verwaltung tun wollte. Ein weiteres wichtiges Ergebnis war die Gründung der INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI). Durch IDI wurden künftig bessere Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für öffentliche Rechnungsprüfer in Entwicklungsländern bereitgestellt und Finanzierungsbeiträge nationaler und internationaler Organisationen für diesen Zweck gesichert. Die Initiative ist mittlerweile zu einem unbestreitbaren Erfolg geworden.

Etwa 70 AAO-Mitarbeiter hatten bei der Vorbereitung des INCOSAI geholfen und dabei wertvolle Gelegenheit zu Kontakten mit Kollegen ausländischer Partnerbehörden und zum Informations- und Meinungsaustausch sowohl in beruflicher als auch in kultureller Hinsicht erhalten. Der seinerzeitige Auditor General J.V. Monaghan sagte bei der INCOSAI-Eröffnungsveranstaltung: „Ich bin zuversichtlich, dass unsere Beratungen für alle Mitglieder von Nutzen sein werden, unabhängig vom Entwicklungsstand ihres jeweiligen Landes.“

Dieses Thema prägt auch weiterhin die Arbeit der INTOSAI, an der das ANAO bei zahlreichen Gelegenheiten teilnehmen durfte. Als langjähriges Mitglied (und auch einmal als Vorsitzender) des INTOSAI-Komitees für die Richtlinien für die Finanzkontrolle konnte das ANAO seinen Beitrag zum wertvollen Erfahrungsaustausch mit anderen Mitgliedern leisten, unter anderem auch zum Thema der Unabhängigkeit des Prüfers als einem Mittel, dem Parlament glaubhafte Informationen zur Verfügung zu stellen. Wir waren ferner aktive Mitglieder der INTOSAI-Arbeitsgruppe Privatisierung und der Studiengruppe Kommunikation. Diese Erfahrungen haben deutlich gemacht, welche Vorteile die Mitgliedschaft bei der INTOSAI und die Mitarbeit an deren vielfältigen Tätigkeiten dem ANAO bieten. Zu diesen Vorteilen gehören sowohl die persönliche Entwicklung der Mitarbeiter als auch Verbesserungen in der Qualität ihrer Arbeit auf Grund anderweitig beobachteter besserer Praktiken.

Die INTOSAI leistet weltweit einen großen Beitrag zu besseren Prüfungspraktiken und -ergebnissen und zu mehr Pflichtbewusstsein, zum Beispiel bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption und bei der Förderung guter „Corporate Governance“. INTOSAI hat ferner beigetragen, das Umfeld für Kontrollen, einschließlich eines

soliden Risikomanagements, wirksamer zu gestalten und ein besseres Leistungsmanagement und Ergebnisbewertungen gefördert.



*Bei der Eröffnungsfeier in Sydney waren Sir Ninian Stephen, Governor-General Australiens, (links) und Dr. Tassilo Broesigke, Generalsekretär der INTOSAI, (rechts) in eine Unterhaltung vertieft.*

Das ANAO schätzt seine Mitgliedschaft bei INTOSAI sehr hoch ein und ist stolz, einer Organisation anzugehören, die als international führend auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle anerkannt ist. Durch das Motto der INTOSAI „Experientia Mutua Omnibus Prodest“ („Gegenseitige Erfahrung nützt allen“) haben sich sowohl die persönliche Entwicklung unserer Mitarbeiter als auch die Qualität unserer Arbeit spürbar verbessert.



## XIII. INCOSAI

**Berlin, Juni 1989**

*Gastgeber: Bundesrechnungshof, Deutschland*



*Themenbetreuer erörtern während des XIII. INCOSAI Fragen des Managements bei der staatlichen Finanzkontrolle.*

Der XIII. INCOSAI, der im Juni 1989 in Berlin stattfand, hatte für den Gastgeber des Kongresses, den deutschen Bundesrechnungshof, weitreichende Folgen, die bis heute nachwirken. Der Bundesrechnungshof konnte die Empfehlungen des Kongresses umsetzen und betrachtet sie immer noch als richtungsweisend. Diese Empfehlungen beziehen sich auf die drei Schwerpunktthemen des Kongresses.

Die Empfehlungen des INTOSAI-Kongresses von 1989 zum Thema „Management in der staatlichen Finanzkontrolle“ hat der Bundesrechnungshof sich zu Eigen gemacht. Der Bundesrechnungshof ist zweigliedrig organisiert und in den Prüfungsbereich und die dem Präsidenten unterstellte Präsidialabteilung, die Aufgaben der allgemeinen Verwaltung wahrnimmt, untergliedert. Die Verteilung der personellen Ressourcen auf die Prüfungsabteilungen wird im Rahmen der jährlichen Geschäftsverteilung und der Prüfungsplanung systematisch anhand nachvollziehbarer Kriterien gesteuert, kontinuierlich überprüft und bei Bedarf auch unterjährig angepasst. Die Prüfungsplanung und Prüfungsdurchführung wird durch das Automatisierte Prüfungsplanungs- und Informationssystem (APIS) unterstützt, das wichtige Informationen für die Ressourcenplanung bereitstellt. Zusätzliche steuerungsrelevante Informationen werden im Rahmen des Pilotprojektes „Zeitaufwands- und Kostenermittlung für Prüfungen“ erhoben. Die genannten Instrumentarien ermöglichen gleichzeitig eine zielgerichtete Kontrolle der wirtschaftlichen Verwendung der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel. Die Einrichtung einer Innenrevision stellt zudem sicher, dass mögliche Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und abgestellt werden können.

Das zweite Kongressthema „Prüfung der öffentlichen Schulden“ hat seitdem - gerade in Deutschland - erheblich an Bedeutung gewonnen. Vor diesem Hintergrund sind die damaligen Empfehlungen als sehr weitsichtig zu beurteilen. Der Bundesrechnungshof ist diesen Empfehlungen unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in Deutschland gefolgt. Seit Jahren weist der Bundesrechnungshof das Parlament (Deutscher Bundestag) auf die sehr schnell zunehmende Staatsverschuldung hin, zeigt die mit der Verschuldung verbundenen haushalts- und finanzpolitischen Wirkungen auf und mahnt eine Konsolidierung des Bundeshaushaltes an. Der Bundesrechnungshof stellt sich den Herausforderungen der stetig steigenden Verschuldung des Bundes, indem er ein spezielles Prüfungsgebiet „Bundesschuld und Finanzwirtschaft“ eingerichtet hat. Die Angehörigen dieses Prüfungsgebietes sind Ökonomen und Bankkaufleute, die mit dem Portfoliomanagement, mit Swaps sowie mit anderen Produkten der

Finanzmärkte vertraut sind. Weiter hat der Bundesrechnungshof dazu beigetragen, dass im Parlament ein Gremium zu Fragen der Kreditfinanzierung des Bundes geschaffen wurde. Die Abgeordneten haben erkannt, dass für sie Transparenz sowie direkte und zeitnahe Informationen notwendig sind. Das Bundesministerium der Finanzen unterrichtet das Gremium über alle Fragen des Schuldenmanagements des Bundes. Der Bundesrechnungshof wirkt ständig in diesem Gremium mit.

Auch die zum dritten Kongressthema „EDV-Prüfung“ getroffenen Empfehlungen haben sich als wegweisend erwiesen. Der Bundesrechnungshof prüft bereits seit Mitte der 80er Jahre EDV-Systeme der Verwaltung in der Bundesrepublik. Gut aus- und fortgebildetes Fachpersonal sowie von Beginn an eine anforderungsgerechte Ausstattung der Prüferarbeitsplätze mit Informations- und Kommunikationstechnik sind dabei eine unabdingbare Voraussetzung für erfolversprechende Prüfungen. Gemeinsam mit den Rechnungskontrollbehörden der Bundesländer hat der Bundesrechnungshof frühzeitig Mindestanforderungen für den IT-Einsatz in der Verwaltung definiert und laufend aktualisiert sowie darüber hinaus auch weitere Leitlinien und Empfehlungen für EDV-Systeme gegenüber der Verwaltung bekannt gegeben. Bei IT-Verfahren, die in Zusammenhang mit Zahlungen aus dem Bundeshaushalt stehen, ist die Verwaltung verpflichtet, der Rechnungsprüfung über Standardschnittstellen einen Zugriff auf verarbeitete und gespeicherte Daten zu ermöglichen. Seit Mitte der 90er Jahre unterhält der Bundesrechnungshof z. B. einen ständigen Online-Zugriff auf die gesamten Daten der Rechnungslegung aus dem zentralen Verfahren zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Bundesrepublik beim Bundesfinanzministerium: Aus diesem sehr umfangreichen System greift er strukturiert auf Daten für Zwecke der Rechnungslegung sowie zur Prüfungsplanung und -vorbereitung zu. Dort gewonnene Rohdaten werden mit Hilfe von Standard-Bürokommunikationssoftware sowie sehr leistungsfähiger spezieller Revisionssoftware zu prüfungsrelevanten Informationen verdichtet.

Seit einigen Jahren gewinnt der Bundesrechnungshof auch zunehmend prüfungsrelevante Informationen über den unmittelbaren Zugang auf weitere Datenbestände der Bundesverwaltung mit Internet-basierten Technologien. Mit dieser seit Ende der 90er Jahre flächendeckend durchgeführten Vorgehensweise konnten

- der Aufwand insbesondere bei der Prüfungsdurchführung verringert,
- die Prüfungsgrundlagen durch einen breiten Zugriff auf Verwaltungsdaten wesentlich ausgeweitet und
- zuverlässigere und aussagekräftigere Prüfungsergebnisse erzielt werden.

Der Bundesrechnungshof freut sich, abschließend berichten zu können, dass er die Empfehlungen des XIII. INTOSAI-Kongresses umsetzen konnte und sie immer noch als richtungsweisend betrachtet.



## XIV. INCOSAI

**Washington, Oktober 1992**

*Gastgeber: Government Accountability Office,  
USA*



*Eröffnungszeremonie des XIV. INCOSAI in  
Washington, D.C.*

Das U.S. Government Accountability Office (GAO) war Gastgeber des XIV. INCOSAI in Washington, D.C., vom 18.-23. Oktober 1992. Dieser Kongress war ein beeindruckender Beweis für das Motto der INTOSAI „Experientia Mutua Omnibus Prodest“, denn es nahmen über 400 Delegierte und Beobachter aus 120 Mitgliedstaaten und 10 internationalen Organisationen aktiv an über 75 Gesprächsgruppen, Workshops, Komitee- und Plenarsitzungen teil. Kongressthemen waren die Finanzkontrolle in einer sich verändernden Umwelt - die wachsende Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden und die Verbesserung der staatlichen Finanzkontrolle durch die ständigen Ausschüsse der INTOSAI.

Die aktive Mitwirkung so vieler Mitglieder an diesem Kongress und - was ebenso wichtig ist - auch in den vorangegangenen 3 Jahren nach dem Kongress in Berlin im Jahr 1989 bescherte der INTOSAI eine Reihe wichtiger Erfolge. Auf Beschluss des Kongresses verabschiedeten die Delegierten einstimmig durch Beifall die folgenden Papiere:

- Richtlinien und Grundsätze für die Prüfung und interne Kontrollen, und die Arbeit der drei anderen ständigen INTOSAI-Komitees für Rechnungswesen, Staatsschulden und EDV;
- ein Protokoll mit Arbeitsanweisungen für die künftige Arbeit der Komitees;
- die geänderten INTOSAI-Statuten und
- die Washingtoner Vereinbarungen mit Ergebnissen und Empfehlungen zu den Kongressthemen.

Der Kongress und das Präsidium setzten diese Beschlüsse unverzüglich um. Es wurden vom Kongress sieben neue Präsidiumsmitglieder nach den Bestimmungen der neuen Statuten gewählt, wodurch das Präsidium repräsentativer für die verschiedenen Prüfungssysteme und die sieben regionalen INTOSAI-Arbeitsgruppen werden sollte. Bei der 37. Tagung des Präsidiums unmittelbar nach dem Kongress wurden, entsprechend den Empfehlungen der Washingtoner Vereinbarungen, drei neue Komitees/Arbeitsgruppen (für Privatisierung, Programmevaluierung und Umweltprüfung) eingerichtet.



Der XIV. INCOSAI führte mehrere Neuheiten in Form und Aufbau des Kongresses ein. Das offizielle Kongressprogramm war in einer Woche erfolgreich abgearbeitet; anschließend fand ein praktisches 3-tägiges Technologiesymposium statt, das einen zusätzlichen Meinungs- und Informationsaustausch ermöglichte. Darüber hinaus waren die ständigen INTOSAI-Komitees in die Arbeit am Kongresssthema 2 voll eingebunden, so dass alle Delegierten die Möglichkeit hatten, an der Arbeit der Komitees mitzuwirken und deren künftige Richtung zu beeinflussen. Die Tagungsordnung des XIV. INCOSAI verknüpfte Themen, die bereits früher bei anderen internationalen und regionalen Konferenzen erörtert worden waren, mit neuen Themen von Interesse für die Mitglieds-ORKBn. Eine Besonderheit des Kongresses war die Möglichkeit zu einem Besuch in den regionalen Büros des U.S. GAO in verschiedenen Großstädten. Mit diesen Neuerungen wurde jene Innovationsbereitschaft erneut bekräftigt, die schon bei den Vorgängerkongressen deutlich geworden war: beim Kongress 1977 in Lima wurden beispielsweise erstmals Berichte der regionalen INTOSAI-Arbeitsgruppen vorgestellt, der Kongress in Manila 6 Jahre später fand weitgehend in Form von Workshops statt.

Der XIV. INCOSAI hatte ferner Auswirkungen auf das GAO selbst. Über 300 GAO-Mitarbeiter hatten an der Kongressvorbereitung und -ausrichtung mitgearbeitet. Diese Gelegenheit zum Austausch mit Kollegen aus der ganzen Welt vermittelte ihnen einen tieferen Einblick in den internationalen Kontext der staatlichen Finanzkontrolle und half, den Grundstein für den Aufbau gegenseitig vorteilhafter Beziehungen auf persönlicher und institutioneller Ebene zu legen.

Der Ehrenwerte Charles A. Bowsher, seinerzeit der Oberste Rechnungsprüfer der Vereinigten Staaten und Vorsitzender des Kongresses, stellte fest, dass die herausragende Zusammenarbeit und Kommunikation unter den Obersten Rechnungskontrollbehörden der ganzen Welt vor und während des Kongresses dazu beigetragen hatte, den Weg für den Erfolg des XIV. INCOSAI zu ebnen. Er bemerkte ferner, dass diese Erfolge erst dann komplett seien, wenn sie als eine Basis für weitere Fortschritte genutzt werden:

„Nachdem wir die neuen Statuten verabschiedet haben, müssen wir diese jetzt nutzen, um unsere Organisation noch kraftvoller zu gestalten. Nachdem wir Richtlinien und Grundsätze für die Rechnungsprüfung und interne Kontrollen verabschiedet haben, müssen wir jetzt den Mitgliedern dabei helfen, diese auch umzusetzen. Und nachdem wir drei neue Arbeitsgruppen für die Themen Umweltprüfung, Privatisierung und Programmevaluierung ins Leben gerufen haben, müssen diese jetzt die erwartete Hilfe und Anleitung für diese wichtigen Themen bereitstellen.“

In den Jahren seit dem XIV. Kongress hat sich die INTOSAI diesen Herausforderungen tatkräftig gestellt. Durch Zusammenarbeit, Kommunikation, Kontinuität und Integration aller ORKBn wurde die INTOSAI gestärkt und die einzelnen ORKBn haben wertvolle Beiträge zum Ziel der weltweiten Verbesserung staatlichen Handelns geleistet.



## XV. INCOSAI

**Kairo, September-Oktober 1995**

*Gastgeber: Central Auditing Organisation,  
Ägypten*



*Herr Abbas, Präsident der Central Auditing Organization Ägyptens, heißt die Delegierten zum XV. INCOSAI willkommen.*

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde Ägyptens war vom 24. September bis 2. Oktober 1995 Gastgeberin des XV. INCOSAI in Kairo. Mit 543 Delegierten und Beobachtern von ORKBn aus 125 Ländern und 16 internationalen Organisationen war dies eine der größten Veranstaltungen in der Geschichte der INTOSAI.

Die Ausrichtung des XV. INCOSAI bescherte der ORKB von Ägypten - einer Wiege der Zivilisation, in der Rechnungsprüfung und Kontrollen bereits vor Tausenden von Jahren von den alten Ägyptern ausgeübt wurden und einem Land, das auf eine lange Tradition von Toleranz und Frieden zurückblickt - ein neues, besseres Ansehen.

Der XV. INCOSAI hatte zwei Hauptthemen: die Umweltkontrolle und die Verbesserung der staatlichen Finanzgebarung durch die ständigen Komitees und Arbeitsgruppen der INTOSAI. Eine Besonderheit beim ersten Kongressthema war die Tatsache, dass erstmals in der Geschichte der INTOSAI-Kongresse zwei hochrangige Experten Grundsatzreferate zu verschiedenen Aspekten der Umweltprüfung vortrugen: Dr. Atef Ebeid, der damalige Minister für den öffentlichen Sektor und für Umweltfragen und jetzige ägyptische Premierminister, und Dr. Moustafa Tolba, der frühere Exekutivdirektor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP).

Wie bereits beim Kongress in Manila 1983 eingeführt und bei den folgenden Kongressen erfolgreich praktiziert, wurde auch für den XV. INCOSAI eine Organisationsform übernommen, bei der die Teilnehmer die beiden Hauptthemen und Unterthemen in kleinen, parallel stattfindenden Arbeitssitzungen erarbeiten konnten. Neu beim Kongress in Kairo war, dass alle Arbeitssitzungen den Delegierten in den fünf INTOSAI-Arbeitssprachen zugänglich waren. Die Arbeitsergebnisse wurden nach Unterthemen zusammengefasst, in den Plenarsitzungen zu jedem Thema weiter erörtert und schließlich als offizielle Empfehlungen in den Abschlussbericht übernommen, der vom Kongress einstimmig verabschiedet wurde.

Nach dem Kongress nahmen etwa 160 Delegierte von 76 ORKBn an einem anschließenden 3-tägigen Symposium zum Thema Privatisierung teil. Dieses Symposium fand unter dem Vorsitz des Präsidenten der ägyptischen ORKB statt und wurde von der INTOSAI-Arbeitsgruppe Privatisierung und der ägyptischen ORKB ausgerichtet. Es behandelte vier wichtige Themen auf dem Gebiet der Privatisierung und wurde bereichert durch die Erfahrungen und das Fachwissen von Ländern wie



Brasilien, Ghana, Chile, Litauen, der Republik Tschechien, Argentinien und Polen. Das Symposium bot den ORKBn eine weitere Gelegenheit zum Informationsaustausch, zur Vertiefung einzelner Themenstellungen und zur Diskussion über ihre Erfahrungen.

Die vom XV. INCOSAI erarbeitete Deklaration von Kairo fasst die Themen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu den Kongressthemen zusammen. Die Kernpunkte der Deklaration in Bezug auf die Umweltprüfung sind hier kurz wiedergegeben.

1. Sie formuliert ein Rahmenwerk für Umweltprüfungen, einschließlich der Prüfung der Haushaltsführung, der Rechtmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit, unter Berücksichtigung des Konzepts nachhaltiger Entwicklung als einem Kernelement der Regierungspolitik und der geprüften Programme.
2. Sie fordert die ORKBn auf, ihren gesetzlichen Prüfungsauftrag auf den gesamten Bereich der Umweltprüfung auszuweiten und ein Umweltbewusstsein bei den geprüften staatlichen Stellen zu wecken, die an der Prüfung der Erfüllung internationaler Umweltvereinbarungen durch das jeweilige Land der ORKB mitarbeiten.
3. Sie fordert die INTOSAI-Arbeitsgruppe Umweltprüfung auf, weiterhin die ORKBn auf dem Gebiet der Umweltprüfung durch Informationssammlung, die Veröffentlichung geeigneter Richtlinien und Methoden und die Förderung von Ausbildung und Informationsaustausch zu unterstützen, um diesen die erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen für die effiziente und objektive Durchführung von Umweltprüfungen zu vermitteln.

Seit dem Kongress hat die ägyptische ORKB in ihren Prüfungen und Berichten verstärkten Nachdruck auf Umweltthemen gelegt. Sie hat Berichte über wichtige Umweltfragen, wie zum Beispiel zur Trinkwassersituation veröffentlicht. Der Erfolg der Feststellungen und Empfehlungen der ORKB ist am gestiegenen Umweltbewusstsein der geprüften Stellen und an der verstärkten Einhaltung bestehender Umweltvorschriften zu erkennen.

Mit den Erfahrungen aus dem XV. INCOSAI konnte die ägyptische ORKB auch die 6. ARABOSAI-Generalversammlung von 29. September - 4. Oktober 1998 sowie zahlreiche wissenschaftliche Gespräche und Ausbildungsmaßnahmen am Sitz der Behörde in Kairo ausrichten. Sie hielt ferner den Vorsitz in den Exekutivorganen dieser Organisationen und arbeitete in vielen ihrer Versammlungen und Ausschüsse aktiv oder als Organisator mit. Dadurch konnten wiederum die Mitarbeiter der ORKB ihre Fähigkeiten und ihr Fachwissen stärken.

Auf eine Entscheidung des ARABOSAI-Exekutivrates bei dessen 26. Sitzung in Kuwait im März 1999 wurde der ORKB Ägyptens ferner der Vorsitz des regionalen Subkomitees für Umweltprüfung der ARABOSAI übertragen. Aufgabe dieses Subkomitees ist es, die Aufmerksamkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden verstärkt auf Umweltthemen zu lenken und ihnen beim Erwerb der erforderlichen Fähigkeiten für die sachgemäße Durchführung dieser Umweltprüfungen zu helfen. Die ägyptische ORKB vertritt die ARABOSAI ferner im Lenkungsausschuss der INTOSAI-Arbeitsgruppe Umweltprüfung und hat zusammen mit Kamerun und Südafrika an der Bildung des regionalen AFROSAI-Komitees für Umweltprüfungen mitgearbeitet. Diese Aufgaben und Tätigkeiten, die die ORKB Ägyptens übernommen hat, sind erst durch die Erfahrungen möglich geworden, die die Behörde als Gastgeberin des XV. INCOSAI sammeln konnte und haben die wertvollen Beiträge der ägyptischen Obersten Rechnungskontrollbehörde zur Umweltprüfung auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene ermöglicht.



# XVI. INCOSAI

**Montevideo, November 1998**

*Gastgeber: Tribunal de Cuentas de la República, Uruguay*



*Dr. José María Sanguinetti,  
Präsident der Republik Uruguay,  
bei der offiziellen Eröffnung des  
XVI. INCOSAI.*

Der Rechnungshof Uruguays war nicht nur Gastgeber des XVI. INCOSAI im Jahr 1998, sondern hat auch aktiv an den INTOSAI-Kongressen 1992 in Washington, D.C., 1995 in Kairo, Ägypten, 2001 in Seoul, Südkorea, und auch an der Präsidiumssitzung 2003 in Budapest, Ungarn, teilgenommen. Dadurch konnten wir die notwendigen Erfahrungen und Einblicke sammeln, um der freundlichen Aufforderung des INTOSAI-Generalsekretariats, die Bedeutung dieser internationalen Veranstaltungen aus unserer Sicht zu bewerten, nachkommen zu können.

Planung, Organisation und Durchführung eines INTOSAI-Kongresses sind große Herausforderungen für die

gastgebende ORKB, umso mehr wenn das Land nicht über umfangreiche personelle und materielle Mittel verfügt. Aber die Vorteile, die es einer ORKB bringt, Gastgeberin einer solchen Veranstaltung zu sein, überwiegen bei weitem die investierte Mühe. Besonders im Fall des XVI. INCOSAI in Montevideo, Uruguay, vom 9.-14. November 1998 wurden diese Vorteile schon vor Beginn des Kongresses dank der engagierten Mitarbeit und Unterstützung anderer ORKBn, vor allem des österreichischen Rechnungshofs, des INTOSAI-Generalsekretariats und des Government Accountability Office der USA deutlich.

Der XVI. Kongress war ein Test für unsere ORKB, die die Veranstaltung ohne Einschnitte in ihr übliches Tagesgeschäft ausrichten musste. Der große Erfolg hat unseren Beamten Stolz und Selbstvertrauen vermittelt.

Darüber hinaus hatten unsere Mitarbeiter Gelegenheit zum Informationsaustausch mit Kollegen aus vielen Ländern und konnten so ihr Wissen erweitern und langfristig Kontakte knüpfen, die sich sehr positiv auf ihre operative und personelle Leistung in einer Welt auswirken, die immer dynamischer und immer stärker vernetzt ist.

Der im Zuge des Kongresses ermöglichte Erfahrungsaustausch und die positiven Auswirkungen auf die Fähigkeiten unserer Mitarbeiter sind weitere Vorteile, die nicht zu unterschätzen sind.

Ein zusätzlicher Vorteil erwächst aus den Statuten, die vorschreiben, dass die ORKB, die einen Kongress ausrichtet, auch für einen Zeitraum von 12 Jahren Mitglied des INTOSAI-Präsidioms sein muss. In dieser Zeit können direktere und

engere Kontakte mit den verantwortlichen Mitgliedern der staatlichen Prüfungsorgane hergestellt werden, die wichtige Impulse für unsere berufliche Tätigkeit liefern. Das Land erhält so die Gelegenheit, wichtige Themenstellungen mitzusteuern, die Schwerpunkte unserer Tätigkeit in dieser internationalen Organisation bilden.

Aus all diesen Gründen werden die INTOSAI-Kongresse auch weiterhin - so wie in den vergangenen 50 Jahren - einmalige Gelegenheiten für die gastgebenden ORKBn sein, nicht nur ihre organisatorischen Fähigkeiten zu testen, sondern auch durch eine erfolgreiche Veranstaltung einen direkten Beitrag zur Verbesserung ihres Managements zu erzielen.



# XVII. INCOSAI

**Seoul, Oktober 2001**

*Gastgeber: Board of Audit and Inspection, Korea*

Der XVII. INCOSAI war ein beeindruckender Beweis für die Umsetzung des INTOSAI-Mottos „Experientia Mutua Omnibus Prodest“, denn es kamen in Seoul vom 20.-27. Oktober 2001 die rekordverdächtige Zahl von 471 Teilnehmern aus 152 ORKBn und internationalen Institutionen zusammen. Die Teilnahme so vieler Delegierter noch unter dem Einfluss der tragischen Ereignisse des 11. September dieses Jahres war ein deutliches Zeichen für die Entschlossenheit der INTOSAI-Mitglieder, ihre Arbeit auch weiterhin mit Erfolg fortzusetzen. Die Gastgeberin dieses Kongresses, die Oberste Rechnungskontrollbehörde von Korea unter dem Vorsitz von Dr. Jong-Nam Lee hatte mit dem gleichen Engagement den Kongress vorbereitet.



*Delegierte zum XVII. INCOSAI in Seoul.*

Es wurden bei diesem Kongress zwei wichtige aktuelle Themen behandelt: (1) die Überprüfung internationaler und supranationaler Einrichtungen durch Oberste Rechnungskontrollbehörden und (2) der Beitrag der Obersten Rechnungskontrollbehörde zur Verwaltungsreform. Die Delegierten betonten, dass die ORKBn ein starkes Interesse an „Good Governance“, Rechenschaftspflicht und Transparenz internationaler Institutionen haben und damit auch einen Beitrag zu deren Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit leisten. Sie stellten auch fest, dass die ORKBn sich darüber klar werden müssen, in welcher Weise ihr unabhängiger Prüfungsauftrag eine Grundlage für die Ausweitung und Weiterentwicklung ihrer Funktion in der Planung und Durchführung von Verwaltungsreformen bietet. Alle Kongressteilnehmer erkannten an, wie wichtig das Fachwissen, das Knowhow und die fachlichen Fähigkeiten der ORKB-Mitarbeiter für die möglichst wirksame Erfüllung ihrer jeweiligen Prüfungsaufträge sind und diskutierten darüber, wie man diese am besten vermitteln und weiter entwickeln könne. Sie stimmten auch darin überein, dass die große Herausforderung der heutigen Zeit in der erfolgreichen Anpassung an veränderte Umgebungsbedingungen liegt.

Die Vereinbarungen von Seoul wurden bei der abschließenden Plenarsitzung als Abschlusspapier des Kongresses mit den Ergebnissen und Empfehlungen aus den Diskussionen über die beiden Schwerpunktthemen einstimmig verabschiedet. Diese Vereinbarungen bestätigten auch, dass die INTOSAI-Mitglieder bereit sind, sich den Herausforderungen der Zukunft zu stellen. Es wurde vereinbart, eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe mit einem zeitlich befristeten Auftrag bis zum nächsten Kongress zu bilden, die zusätzliche Leitlinien für die Prüfung internationaler Institutionen durch die ORKBn erarbeiten und vorschlagen sollte.

Kurz vor dem 50-jährigen Bestehen der INTOSAI im Jahr 2003 und inmitten globaler Veränderungen, die im letzten Jahrhundert kaum denkbar waren, benötigte die INTOSAI einen Plan, um die ORKBn bei der Bewältigung ihrer künftigen Aufgaben wirksam unterstützen zu können. Vor diesem Hintergrund wurde die Task Force Strategische Planung der INTOSAI gebildet, die einen strategischen Rahmenplan mit einem grundsätzlichen Planungsrahmen für die Arbeit der INTOSAI im 21. Jahrhundert erarbeiten soll. Der Kongress betonte, dass ein solcher strategischer Rahmenplan die INTOSAI neu beleben und stärken könne, damit die Organisation ihre Pflichten gegenüber den Mitgliedern besser erfüllen kann.

In Anerkennung der Ergebnisse und Empfehlungen des 16. INCOSAI 1998 in Montevideo hinsichtlich der Aufgabe der ORKBn bei der Vorbeugung und Erkennung von Betrug und Korruption wurde vereinbart, eine Task Force zu bilden, die die institutionellen Vereinbarungen im Hinblick auf die Bekämpfung der internationalen Geldwäsche und die Wirksamkeit getroffener Gegenmaßnahmen untersuchen soll.

Zum Abschluss des XVII. Kongresses am 27. Oktober 2001 verabschiedeten die Delegierten ferner eine Anzahl von Richtlinien, Grundsätzen und Methoden für Prüfer und die 3-Jahres-Arbeitspläne für die INTOSAI-Komitees und Arbeitsgruppen sowie eine Änderung der Statuten, nach der dem Präsidium jetzt 18 Mitglieder angehören.

Als Gastgeberin dieses Kongress hat die Oberste Rechnungskontrollbehörde Koreas die Möglichkeiten der Informationstechnologie als Symbol der neuen Weltwirtschaft für die Ausrichtung und Durchführung dieses ersten Kongresses im neuen Jahrtausend konsequent genutzt. Im Februar 2000 richtete sie erstmals in der Geschichte der INCOSAI eine offizielle Webseite für den XVII. Kongress

([www.koreasai.go.kr](http://www.koreasai.go.kr)) in den fünf INTOSAI-Arbeitsprachen ein. Die Webseite stellte via Internet ein Online-Anmeldeformular, nützliche Informationen und elektronische Unterlagen bereit, was für Teilnehmer und Veranstalter sämtliche Formalitäten bequemer und effizienter gestaltete. Die Akzeptanz und breite Nutzung der Informationstechnologie beim XVII. INCOSAI in Seoul wird Maßstäbe auch für künftige Kongresse setzen.



*Jong-Nam Lee, der Vorsitzende des koreanischen Board of Audit and Inspection, bei der Einberufung einer Versammlung während des Kongresses in Seoul.*



# Regionale Arbeitsgruppen der INTOSAI





# AFROSAI

## Afrikanische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden



*Teilnehmer des Workshops Strategische Planung für AFROSAI/ französischsprachige ORKBn 1997 in Kamerun.*

Die AFROSAI wurde im November 1976 gegründet; dem Gründungskongress der Organisation schloss sich unmittelbar die erste Generalversammlung in Yaoundé, Kamerun, an. Sitz der AFROSAI ist in Lomé, Togo, wo sich auch das Ständige Sekretariat der Organisation befindet.

Hauptziel der AFROSAI ist die Förderung und Entwicklung des Gedanken- und Erfahrungsaustauschs zwischen den afrikanischen Obersten Rechnungskontrollbehörden auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle durch

- die Durchführung systematischer Untersuchungen im Zusammenhang mit der Prüfung der öffentlichen Finanzen,
- die Veranstaltung von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für Mitarbeiter, die mit Prüfungsaufgaben betraut sind, und
- die Zusammenarbeit mit der INTOSAI, ihren regionalen Arbeitsgruppen und anderen Fachorganisationen und -institutionen auf dem Gebiet der Prüfung der öffentlichen Finanzen.

Die Mitgliedschaft bei der AFROSAI steht den ORKBn aller Mitgliedstaaten der Organisation Afrikanischer Einheit offen, die mittlerweile zur Afrikanischen Union geworden ist. Derzeit gehören der AFROSAI 50 Länder an.

Die wichtigsten Organe der AFROSAI sind die Generalversammlung, das Präsidium, das Ständige Sekretariat, die Fachausschüsse und subregionale Arbeitsgruppen. Alle Mitgliedsbehörden gehören der Generalversammlung als dem Hauptorgan der Organisation an.

Seit 1976 hat die AFROSAI neun Generalversammlungen jeweils in 3-jährigem Turnus in den folgenden Ländern ausgerichtet: Kamerun (zweimal), Ghana, Sudan, Elfenbeinküste, Ägypten, Gambia, Burkina Faso und Libyen. Die 10. Generalversammlung findet 2005 in der Elfenbeinküste statt.

Seit 1991 veröffentlicht die AFROSAI eine Zeitschrift mit dem Titel *African Journal on Comprehensive Auditing* (Journal Africain pour la Vérification Intégrée) in den drei Amtssprachen der Organisation (Französisch, Englisch und Arabisch).

Die AFROSAI hat zwei Fachausschüsse eingerichtet, die eng mit dem Präsidium zusammenarbeiten: den Ausschuss für Bildung und Forschung und den Ausschuss für die Veröffentlichung der oben erwähnten *Zeitschrift*.

Für eine noch engere Zusammenarbeit zwischen den ORKBn hat die AFROSAI subregionale Gruppen gebildet, die nach den drei Sprachgruppen (Französisch, Englisch und Arabisch) gegliedert sind.

Bei der 5. Generalversammlung wurde ein eigener AFROSAI-Preis eingeführt, der jenen ORKBn verliehen wird, die sich auf dem Gebiet der Finanzkontrolle durch ihre Arbeit besonders ausgezeichnet haben und wirksame Beiträge zur Tätigkeit der Organisation geleistet haben. Den Preis erhielten bisher die ORKBn von Ägypten (1977), Kamerun (1999) und Ghana (2002). Die 5. Generalversammlung empfahl ferner, dass regelmäßig Wettbewerbe und Preisverleihungen stattfinden sollten, um die Forschung innerhalb der AFROSAI zu fördern. Es fanden bisher zwei Wettbewerbe in den Jahren 1977 und 1999 statt.

Auf Veranlassung der IDI wurden innerhalb der AFROSAI drei regionale Ausbildungskomitees eingerichtet, die alle finanziell unabhängig und mit der Durchführung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für die drei Sprachgruppen der Organisation beauftragt sind. Die regionalen Ausbildungskomitees werden von mehreren Geberländern unterstützt, und zwar von den Niederlanden für die englischsprachigen Länder und von Kanada für die französischsprachigen Länder.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die AFROSAI dank der Solidarität und Hilfsbereitschaft ihrer Mitglieder im übergeordneten Interesse unseres Kontinents wertvolle Arbeit leistet. Innerhalb der Organisation wird das Streben nach immer besserer Leistung durch die Verleihung des AFROSAI-Preises und regelmäßige Wettbewerbe gefördert und das AFROSAI Journal versteht sich als ein wichtiges Forum für den Gedanken- und Erfahrungsaustausch. Der ganz besondere Dank der AFROSAI gilt ferner allen Ländern, die durch ihre finanzielle Unterstützung die Qualifizierungsprogramme der Organisation fördern.

# ARABOSAI

## Arabische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden

*Delegierte aus Katar, Irak und Sudan bei der ARABOSAI-Versammlung 2001 in Marokko.*



Die Arabische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ARABOSAI) wurde 1976 im Zuge der Gründungsveranstaltung durch die Präsidenten der arabischen Obersten Rechnungskontrollbehörden in Kairo, Ägypten, gegründet.

Ziele der ARABOSAI sind:

- Gestaltung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in jeder Form zwischen den Mitgliedsbehörden und Stärkung der Beziehungen zwischen den Mitgliedern;
- Förderung des Gedanken-, Meinungs- und Erfahrungsaustauschs sowie von Studien- und Forschungsarbeiten zwischen den Mitgliedsbehörden auf dem Gebiet der Finanzkontrolle und Förderung der Finanzkontrolle in wissenschaftlicher und praktischer Hinsicht;
- Bereitstellen der erforderlichen Unterstützung für die arabischen Länder, die Oberste Rechnungskontrollbehörden einrichten oder ihre bestehenden Behörden weiter ausbauen wollen;
- Arbeit an der Vereinheitlichung der in den Mitgliedsbehörden verwendeten wissenschaftlichen Terminologie der Rechnungsprüfung;
- Förderung eines Bewusstseins über die Bedeutung der Rechnungsprüfung in den arabischen Ländern, um so die Rolle der ORKBn bei der Durchführung ihres Prüfungsauftrags zu stärken;
- Förderung und Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der Organisation und den Institutionen sowie Fachorganisationen der Arabischen Liga, der INTOSAI und anderer internationaler und regionaler Organisationen, deren Tätigkeiten mit der Finanzkontrolle zu tun haben, und
- Veranlassung der erforderlichen Maßnahmen, um zu erreichen, dass die Organisation die verantwortlichen Behörden für die Finanzkontrolle der Arabischen Liga und anderer mit ihr verbundener Organisationen und Gesellschaften - ob mit direkter Finanzierung durch die Liga oder über die arabischen Staaten - benennen darf und Förderung der Finanzkontrolle und Prüfung in diesen Organisationen.

Der Organisation gehören die ORKBn aller arabischen Länder an, die Mitglieder der Arabischen Liga sind.

Organe der Organisation sind die Generalversammlung, der Vorstand und das Generalsekretariat (das derzeit in den Händen des Rechnungshofs der Republik Tunesien liegt, dessen Präsident Generalsekretär der Organisation ist).

Die Organisation hat bisher folgende Kongresse veranstaltet: 1976 anlässlich ihrer Gründung in Kairo, Ägypten; ihren ersten Kongress 1977 ebenfalls in Kairo, Ägypten; einen außerordentlichen Kongress 1980 in Tunis, Tunesien; seinen zweiten Kongress im gleichen Jahr in Riad, Saudi Arabien sowie seinen dritten Kongress 1983 wiederum in Tunis.

Nach der Verabschiedung der neuen Statuten fand die erste ordentliche Generalversammlung der Organisation 1983 in Tunis, Tunesien, statt, die zweite ordentliche Generalversammlung 1986 in Abu Dhabi, Vereinigte Arabische Emirate, die dritte 1989 in Khartoum, Sudan, die vierte 1992 in Tripolis, Libyen, die fünfte 1995 in Beirut, Libanon, die sechste 1998 in Kairo, Ägypten und die siebte 2001 in Rabat, Marokko.

Den Vorsitz der ARABOSAI hat derzeit der Rechnungshof des Königreichs Marokko inne. Die achte Generalversammlung soll 2004 in Amman, Jordanien, stattfinden.

# ASOSAI

## Asiatische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden



*Vorsitzende der ORKBn Indiens, der Philippinen und Thailands richten das Wort an die 9. ASOSAI-Versammlung 2003 in Manila.*

Die Gründung von ASOSAI ist maßgeblich den Bemühungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Philippinen unter der Leitung ihres damaligen Präsidenten Francisco S. Tantuico, Jr. zu verdanken. 1977 schlug er seinen asiatischen Amtskollegen vor, eine eigene Organisation ins Leben zu rufen, um die Prüfungsqualität der staatlichen Finanzkontrolle in den Ländern Asiens durch laufende Schulung, Forschung und Weiterbildung zu verbessern. Da seine Amtskollegen aus der Region erkannten, was für einen wichtigen Beitrag eine regionale Organisation für den asiatischen Raum leisten könnte, traf dieser Vorschlag auf einhellige Zustimmung.

Nachdem die ORKB der Philippinen die finanzielle und fachliche Unterstützung der deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) gesichert hatte, fand unter ihrer Federführung das erste regionale Seminar der asiatischen OKRBn in Tagaytay City statt, an dem Vertreter von ORKBn aus dem gesamten asiatischen Raum teilnahmen (Afghanistan, Bangladesch, Indien, Indonesien, Korea, Malaysia, Nepal, Philippinen, Singapur, Sri Lanka und Thailand). Auf der Tagesordnung dieses Seminars stand die Gründung von ASOSAI.

Am 4. Oktober 1979 unterzeichneten schließlich die Präsidenten der ORKBn von Bangladesch, Indien, Indonesien, Malaysia, Nepal, Thailand, Japan und den Philippinen in Berlin die formelle Gründungsurkunde von ASOSAI. Herr Tantuico wurde zum ersten Generalsekretär ernannt.

Seit ihrer Gründung hat sich die ASOSAI mit ausgeprägtem Pflichtbewusstsein bemüht, ihr Hauptziel zu erreichen und den Obersten Rechnungskontrollbehörden vielfältige Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung zur Verfügung zu stellen, um so die Prüfungsqualität und die Leistung der Prüfer ständig zu verbessern. Die im Lauf von 24 Jahren durchgeführten 116 Programme lassen sich in die folgenden Kategorien einteilen:

- 12 von ASOSAI aus ASOSAI-Mitteln veranstaltete Lehrgänge, die in der Regel durch freiwillige Beiträge von Mitglieds-ORKBn unterstützt werden;
- 11 unter der Federführung der INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) aus Mitteln internationaler und regionaler Entwicklungsbanken veranstaltete Lehrgänge und
- 93 Programme, die von ASOSAI-Mitgliedsländern veranstaltet wurden.

Die Themen dieser Programme behandelten die Prüfungsarbeit auf vielen verschiedenen Gebieten wie zum Beispiel die Prüfung der Rechnungsführung und der Rechtmäßigkeit, die Wirtschaftlichkeitsprüfung, die Prüfung von Computer- und/oder IT-Systemen, die Prüfung öffentlicher Bauten und die Privatisierung. Andere Ausbildungsprogramme beschäftigten sich mit den Themenschwerpunkten Personalmanagement für leitende Mitarbeiter von ASOSAI, Management von Aus- und Fortbildungsprogrammen, Kostenbuchhaltung staatlicher Organe und Haushaltsmanagement sowie Haushalts-/Finanzkontrollen.

ASOSAI veröffentlicht Forschungsergebnisse zur Finanzkontrolle und zu verwandten Themenkomplexen und hat sieben Forschungsvorhaben zu den folgenden Themen erfolgreich abgeschlossen:

- Rechenschaftspflicht und Kontrolle öffentlicher Unternehmen
- Finanzielle Rechenschaftspflicht und staatliche Haushaltsführung
- Prüfung öffentlicher Arbeiten und Vorhaben
- Staatliche Einnahmen: Rechenschaftspflicht und Prüfung
- Grundsätze der Wirtschaftlichkeitsprüfung
- Grundsätze für IT-Prüfungen
- Grundsätze für den Umgang mit Betrug und Korruption

Seit ihrer Gründung im Jahr 1979 hat die ASOSAI neun Tagungen abgehalten. Die ORKBn von Indien und Indonesien waren jeweils zweimal die Gastgeber, während in Korea, Japan, China, Thailand und den Philippinen je eine Tagung stattfand.

Ab der 2. Tagung im Jahr 1982, die auf Einladung der japanischen ORKB stattfand, wurde das Tagungsprogramm jeweils durch ein internationales Seminar ergänzt. Dafür wurde ein Schwerpunktthema ausgewählt und die Diskussionsergebnisse zu diesem Thema anschließend verabschiedet und in einem Tagungspapier niedergelegt. Die bisherigen Seminarthemen waren:

- Vereinbarung von Richtlinien über die unterstützende Funktion staatlicher Prüfungssysteme für die nationale Entwicklung
- Vereinbarung von Richtlinien über die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Förderung der öffentlichen Rechenschaftspflicht
- Vereinbarung von Richtlinien über die Rolle der Prüfung bei der Durchführung von Reformen im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung und in der Regierungsführung
- Richtlinien zur Förderung der wirksamen Verwaltung öffentlicher Gelder und Investitionen
- Richtlinien zur Förderung der wirksamen Rechnungsführung und geeigneter regierungsinterner Kontrollsysteme
- Richtlinien zur Förderung einer wirtschaftlichen und wirksamen öffentlichen Verwaltung durch Wirtschaftlichkeitsprüfungen.

Anlässlich der 8. Tagung in Chiang Mai, Thailand, wurde die Form der Veranstaltung von einem internationalen Seminar in ein eintägiges Symposium über ein ausgewähltes Thema geändert. Nach dem Grundsatzvortrag und dem Vortrag eines Grundlagenberichts zum Tagungsthema folgte eine Podiumsdiskussion.

Thema des 1. Symposiums in Chiang Mai war die Rolle der ORKB bei der Förderung von „Good national governance“ im öffentlichen Sektor. Thema des 2. Symposiums, das im Oktober 2003 während der 9. Tagung in Manila, Philippinen, stattfand, war das Qualitätsmanagement in der öffentlichen Finanzkontrolle.

# CAROSAI

## Karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden



*Die Gründungsmitglieder der CAROSAI bei ihrem Eröffnungskongress 1988.*

Die Karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (CAROSAI) ist die sechste regionale Arbeitsgruppe der INTOSAI. Ihre Amts- und Arbeitssprache ist Englisch und jedes Land der Karibikregion, ob unabhängig oder abhängig, kann der Organisation als ordentliches oder assoziiertes Mitglied beitreten. Derzeit gehören CAROSAI 21 ORKBn an.

Die Gründungsurkunde für CAROSAI wurde 1988 in Port of Spain, Trinidad, von Delegierten der ORKBn sieben unabhängiger Länder verabschiedet und unterzeichnet. CAROSAI hat sich den folgenden Zielen verpflichtet:

- Förderung des Gedanken- und Erfahrungsaustauschs,
- Bereitstellung von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten,
- Schaffung eines Bewusstseins für den Stellenwert der internen Kontrolle im öffentlichen Sektor,
- Funktion als Informationsforum und regionales Bindeglied zu den restlichen Ländern der Welt,
- Bereitstellung technischer Hilfe und des Wissensaustauschs zwischen Mitgliedern,
- Stärkung des Bewusstseins über den Stellenwert der Rechnungsprüfung in der Karibikregion, um die Rolle der ORKBn bei der Durchführung ihrer Arbeit zu stärken, und
- Förderung der Durchführung umfassender Prüfungen.

CAROSAI hat ferner den Auftrag, Konferenzen und Seminare für den Gedanken- und Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle auszurichten und die Forschungsarbeit zum Thema Finanzkontrolle anzuregen und zu fördern.

Der Leiter der ORKB von Trinidad und Tobago wurde vom CAROSAI-Gründungskongress 1988 als Generalsekretär von CAROSAI gewählt und hat dieses Amt bis heute inne. Außerdem wurde das Sekretariat bei der Gründung im Amt des Obersten Rechnungsprüfers von Trinidad und Tobago untergebracht, jedoch unter der Bedingung, dass es später in einen anderen Mitgliedstaat verlegt werden kann.

1993 wurde CAROSAI in Trinidad und Tobago vom Parlament als Rechtspersönlichkeit anerkannt. Der Status als regionale Organisation blieb jedoch erhalten.

2003 teilte die ORKB von Trinidad und Tobago dem CAROSAI-Kongress offiziell mit, dass sie das Sekretariat an eine andere ORKB übergeben wolle. Die ORKB von Saint Lucia verhandelt jetzt mit ihrer Regierung über die Übernahme des Sekretariats nach einem Übergangszeitraum von 2003-2006.

Die CAROSAI veranstaltet im Abstand von 3 Jahren Konferenzen, die für ihre Mitglieder eine Gelegenheit zum Themen-, Gedanken- und Erfahrungsaustausch sind. Der letzte CAROSAI-Kongress (der 6.) fand im August 2003 auf den Bermudas statt. Bei diesem Anlass wurde ein neuer Exekutivrat unter dem Vorsitz der Bermudas gewählt. Die ORKB von Trinidad und Tobago hat das Generalsekretariat übernommen, weitere Mitglieder sind die Bahamas und Saint Lucia.

### **Fortbildung**

Fortbildung ist seit der Gründung von CAROSAI stets ein Schwerpunktthema gewesen. 1991 nahm die CAROSAI Kontakt mit regionalen Finanzierungsorganen auf, um Unterstützung für ein geplantes Fortbildungsprogramm zu finden, das den ORKBn bei Ausbau und Verbesserung der Prüfungskompetenzen ihrer Mitarbeiter helfen sollte. Die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) zeigte sich kooperationsbereit und bot CAROSAI technische Hilfe im Rahmen einer nicht rückzahlbaren technischen Vereinbarung, die im September 1993 von der IDB und der Karibischen Entwicklungsbank (CDB) unterzeichnet wurde, sowie einer Zuschussvereinbarung zwischen CDB und CAROSAI vom November 1993 an. Mit diesen beiden Vereinbarungen konnte das CAROSAI-Projekt zur Institutionellen Stärkung ins Leben gerufen werden, das die Fach- und Führungsfähigkeiten der Mitglieds-ORKBn durch Fortbildungsmaßnahmen für Fach- und Prüfungspersonal und die Festlegung von Parametern für ein Programm, mit dem der langfristige Ausbildungsbedarf der ORKBn und anderer Mitarbeiter des öffentlichen Finanzwesens in den CAROSAI-Mitgliedstaaten verbessert werden sollte, stärken sollte.

Das Projekt wurde 1997 erfolgreich abgeschlossen und hat mit der Ausrichtung von vier Fortbildungs-Workshops und zwei zusätzlichen Workshops für alle ORKBn in der CAROSAI-Region alle gesteckten Ziele erreicht.

Das zweite regionale Langzeit-Fortbildungsprogramm LTRTP (Long Term Regional Training Program) wurde 2003 in der CAROSAI-Region in Zusammenarbeit mit der INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) und aus Mitteln der IDB durchgeführt. Es umfasste in den Jahren 2002 und 2003 die folgenden wichtigen Aktivitäten:

- einen 6-wöchigen Workshop zum Thema Lehrgangsplanung und -entwicklung in St. Kitts,
- einen 3-wöchigen Workshop zum Thema Ausbildungstechniken in Saint Lucia,
- eine 2-wöchige Vorbereitung auf den regionalen Workshop zum Thema Rechnungsprüfung in Grenada, und
- einen 2-wöchigen regionalen Prüfungsworkshop (RAW) in Trinidad.

### **Absichtserklärung**

Am 12. August 2003 wurde eine auf 3 Jahre angelegte Absichtserklärung zur multilateralen Zusammenarbeit zwischen CAROSAI, dem National Audit Office (NAO) des Vereinigten Königreichs und der IDI unterzeichnet. Diese Absichtserklärung ist Ausdruck der Entschlossenheit der drei Organisationen, die externe staatliche Finanzkontrolle in der Karibikregion durch regionale Fortbildungsmaßnahmen zu stärken und die im Rahmen der LTRTP begonnene Arbeit fortzuführen. Durch noch mehr Professionalität und Leistungsfähigkeit werden die Prüfungsbehörden künftig in der Lage sein, eine wichtigere Rolle bei der Verbesserung der Qualität staatlichen Handels (governance) und der Rechenschaftspflicht in der CAROSAI-Region zu spielen.

Insbesondere wollen die Unterzeichner dieser Absichtserklärung mit Fortbildungsprogrammen und anderen kapazitätsbildenden Maßnahmen zusammenarbeiten, und den CAROSAI-Mitgliedern auf diese Weise helfen,

- die Qualität ihrer Prüfungsarbeit, vor allem die Prüfung der Rechnungsführung, aber auch von Wirtschaftlichkeitsprüfungen
- das Ressourcenmanagement in den ORKBn
- das Personalmanagement,
- die Beziehungen zu Kunden und anderen Interessengruppen und
- andere Aspekte im Betrieb einer modernen ORKB, die jeweils im Einzelfall von den Unterzeichnern vereinbart werden, zu stärken und zu verbessern.

CAROSAI ist davon überzeugt, dass mit der Unterzeichnung der Erklärung ein stabiles Fundament für die Organisation geschaffen wurde, damit auf den bisherigen Erfolgen der LTRTPs aufgebaut werden kann.

### **Entwicklung des RISC (Regional Institutional Strengthening Committee - Regionaler Ausschuss für die Institutionenförderung)**

Seit 1997 besaß CAROSAI ein regionales Fortbildungskomitee, das den regionalen Qualifizierungsbedarf feststellen und Pläne für die Deckung dieses Bedarfs erarbeiten sollte. Schwerpunkt seiner Tätigkeit war die Einführung des LTRTP. Da diese Aufgabe jedoch Ende 2003 abgeschlossen war, beschloss der 6. CAROSAI-Kongress, den Auftrag des Komitees zu erweitern, um die fachlichen Kapazitäten der ORKBn noch weiter zu verbessern. Er wurde umbenannt in RISC (Regional Institutional Strengthening Committee) und soll jetzt wirksame und nachhaltige Fortbildungs- und sonstige Aktivitäten zur Stärkung der Kapazitäten der regionalen ORKBn bereitstellen. Den Vorsitz des RISC haben die Cayman-Inseln, weitere Mitglieder sind Antigua und Barbuda, die Bermudas, Dominica, Montserrat, Saint Lucia und die Turks- und Caicos-Inseln.

### **Workshop Strategische Planung**

Anlässlich des 6. Kongresses auf den Bermudas im August 2003 fand ein Workshop „Strategische Planung“ unter dem Vorsitz des IDI-Generaldirektors Magnus Borge statt. Als ein Ergebnis dieses Workshops bestätigte CAROSAI erneut ihr Engagement für die LTRTPs und für Ausbau und Stärkung der Fortbildungskapazitäten in der Region. Der Kongress war der Meinung, dass künftig Mittel für die Aus- und Fortbildung am besten eingesetzt werden, wenn damit auf den Erfolgen der bisherigen LTRTPs aufgebaut und zusätzliche Veranstaltungen des regionalen Prüfungsworkshops (RAW) sowie neue regionale Lehrgänge durchgeführt werden, um den dringendsten Bedarf in der Region zu decken. Vor diesem Hintergrund erarbeitete der Kongress einen 3-Jahresplan für regionale Lehrgänge.

Die Workshop-Teilnehmer einigten sich auf die folgenden Feststellungen:

- CAROSAI hat drei vordringliche Schwerpunktthemen für Fortbildungsmaßnahmen:
  - den IT-Einsatz in der Rechnungsprüfung,
  - die Prüfung der Rechnungsführung und
  - Wirtschaftlichkeitsprüfungen.
- Der stärker fachlich orientierte Fortbildungsbedarf sollte mit dem ständigen Bedarf an allgemeiner Ausbildung für Rechnungsführungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen verknüpft werden.
- Das RISC wird Entwürfe der Aufgabenstellung für das Komitee und für einen regionalen Qualifizierungs- und Kapazitätsstärkungsplan erarbeiten - komplett mit Beschreibung der vorrangigen Schulungsthemen, Rollen und Zuständigkeiten

und einem Modell für eine Partnerschaft auf dem Gebiet der Aus- und Fortbildung, die dem Exekutivrat zur Diskussion und Genehmigung vorgelegt werden sollen.

### **50. Jahrestag der Gründung von INTOSAI**

Die CAROSAI sendet ihrer Mutterorganisation INTOSAI die herzlichsten Glückwünsche zum 50-jährigen Bestehen. Wir alle sollten bei diesem Anlass der Tatsache gedenken, dass die INTOSAI in der Karibik, nämlich auf der Insel Kuba, gegründet wurde und sich in diesen 50 Jahren zu einer immer stärkeren Organisation entwickelt hat.

### **Schlussbemerkung**

Unter dem neuen Vorsitzenden und Exekutivrat wird CAROSAI sich auch weiterhin um Nachhaltigkeit und Kapazitätsaufbau als Mittel für eine verbesserte Rechenschaftspflicht, mehr Transparenz und gute Regierungsführung bemühen.

# EUROSAI

## Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden



*Mitglieder des Board of Governors der EUROSAI 1993.*

EUROSAI ist das jüngste Mitglied in der Familie der regionalen Organisationen und war am 50. Jahrestag der Gründung von INTOSAI erst 13 Jahre alt.

Der Gründungskongress der EUROSAI fand 1990 in Madrid statt und die Organisation wurde dadurch zu einem Baustein des allgemeinen Integrationsprozesses in Europa, der mit dem Fall der Berliner Mauer begonnen hatte und von der Aussicht auf den Bau eines neuen Europa vom Atlantik bis zum Ural geprägt war. EUROSAI wurde geleitet von den Grundsätzen der Deklaration von Lima und den im Rahmen der INTOSAI erworbenen Erfahrungen aus

der internationalen Zusammenarbeit. Von Anfang an hat sich EUROSAI aktiv am Aufbau einer fruchtbaren und für alle Seiten vorteilhaften Zusammenarbeit auf dem Gebiet der staatlichen Finanzkontrolle in allen Ländern des einst geteilten Europas beteiligt.

Vorrangiges Ziel war und ist die Unterstützung bei der Einrichtung unabhängiger öffentlicher Rechnungskontrollorgane in den Ländern Mittel- und Osteuropas, die sich für demokratische Reformen und den Übergang zur Marktwirtschaft entschieden haben.

Seit der Gründung von EUROSAI fanden insgesamt fünf Kongresse statt, und zwar in Madrid (1990), Stockholm (1993), Prag (1996), Paris (1999) und Moskau (2002). Bei diesen Kongressen wurden die wichtigsten Themen in Bezug auf die Tätigkeit von EUROSAI, darunter die zunehmend wichtige Rolle der staatlichen Finanzkontrolle, Prüfungen der Privatisierung, die Unabhängigkeit der ORKBn, die Beziehungen zwischen ORKBn und Exekutive, Legislative und Jurisdiktion sowie zu den Medien und die Kontrolle über die Verwendung des Staatshaushalts diskutiert.

In Übereinstimmung mit den Resolutionen und Beschlüssen der Kongresse setzt das EUROSAI-Präsidium die vorrangigen Ziele der Organisation um, die insbesondere die Aus- und Fortbildung, Umweltprüfungen und den Einsatz der Informationstechnologie umfassen. Für die Koordinierung der Arbeit der ORKBn auf diesen Gebieten wurden ein Komitee und zwei Arbeitsgruppen eingerichtet.

Das EUROSAI-Bildungskomitee unter dem gemeinsamen Vorsitz Frankreichs und Spaniens entwirft für das Präsidium Ausbildungsprogramme und koordiniert deren Durchführung, nachdem sie verabschiedet sind. Aus- und Fortbildungsveranstaltungen von EUROSAI fanden in den letzten Jahren in Polen

(2001) zum Thema Einsatz der Informationstechnologie, in Ungarn (2002) über Wirtschaftlichkeitsprüfungen und in der Republik Tschechien (2003) über interne Prüfungsbewertungen statt. Darüber hinaus wird derzeit ein langfristiges Aus- und Fortbildungsprogramm in Zusammenarbeit mit der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI) durchgeführt.

Unter dem Vorsitz der polnischen ORKB arbeitet seit 1999 eine Arbeitsgruppe für Umweltkontrolle innerhalb der EUROSAI. Unter der Leitung dieser Gruppe wurden bereits eine Anzahl gemeinsamer multilateraler Prüfungen durchgeführt, darunter eine Bewertung der Umsetzung der Helsinki-Konvention sowie bilaterale und multilaterale Vereinbarungen zur Beseitigung der Verschmutzung von Luft, Flüssen und Meeren.

Mit einer Resolution des V. EUROSAI-Kongresses wurde 2002 eine Arbeitsgruppe zum Thema Informationstechnologie unter dem Vorsitz der niederländischen ORKB eingerichtet. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist die Planung und Durchführung gemeinsamer Aktionen im Rahmen der Forschungsarbeiten der europäischen ORKBn über die strategischen Folgen IT-spezifischer Entwicklungen.

Die Zusammenarbeit mit der europäischen Organisation regionaler Rechnungskontrollbehörden (EURORAI) ist für die Tätigkeit von EUROSAI ein viel versprechendes Gebiet, das so wichtige Themen wie die Koordination der Prüfungsarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Prüfungsbehörden und die Interaktion in Fragen von gemeinsamem Interesse umfasst. Diese Themen wurden bei den gemeinsamen Konferenzen von EUROSAI und EURORAI in Portugal (2001) und Dänemark (2003) erörtert.

Auch zwischen EUROSAI und OLACEFS wurde verstärkt die Zusammenarbeit gefördert und ausgebaut. Die erste gemeinsame Konferenz fand 2000 in Spanien, die zweite 2002 in Kolumbien und die dritte im Mai 2004 in Großbritannien statt.

Das EUROSAI-Sekretariat wird von der spanischen ORKB geführt. Mit ihrer engagierten, fruchtbaren Arbeit unterstützt sie die Tätigkeiten der EUROSAI, des Präsidiums, der Komitees und der Arbeitsgruppen und ist auch mit der Verwendung der Haushaltsmittel betraut. Das Sekretariat veröffentlicht einmal jährlich die EUROSAI-Zeitschrift und ein vierteljährliches Nachrichtenbulletin. Ferner unterhält und pflegt es eine Datenbank mit Satzungen und Veröffentlichungen der Mitglieds-ORKBn.

# OLACEFS

## Lateinamerikanische und karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden



*Delegierte zur OLACEFS-Versammlung 2003 in Havanna, 50 Jahre nach dem I. INCOSAI in dieser Stadt.*

Die OLACEFS hat eine lange Geschichte, die bis ins Jahr 1963 zurückreicht. Seit damals hat sie sich zu einer starken internationalen Organisation entwickelt und ein Blick auf ihren Auftrag zeigt, dass sie entschlossen ist, durch stetiges Wachstum die gesteckten Ziele auf realistische Weise Schritt für Schritt zu erfüllen.

Der III. INCOSAI 1959 in Brasilien empfahl die Gründung von Regionalgruppen auf den fünf Kontinenten. Während des 1. Lateinamerikanischen Kongresses der Obersten Rechnungskontrollbehörden (I. CLADEFS), der 1963 in Caracas, Venezuela, stattfand, wurde vorgeschlagen, ein

lateinamerikanisches Forschungsinstitut für die Rechnungskontrolle zu gründen, das spezialisierte Forschungsarbeiten durchführen und ein Informations-, Fortbildungs-, Koordinations- und Beratungsforum für die Kontrollbehörden sein sollte. Dieser Vorschlag wurde am 9. April 1965 im Rahmen des II. CLADEFS in Chile umgesetzt, bei dem die Gründung des ILACIF (Instituto Latino-Americano de Ciencias Fiscalizadoras - Lateinamerikanisches Forschungsinstitut für die Rechnungskontrolle) beschlossen wurde.

Die ORKBn von Venezuela (1965-1972), Peru (1973-1975), Ecuador (1976-1978), Kolumbien (1979-1985) und Peru (1986-1990) beherbergten jeweils turnusmäßig den Sitz des ILACIF. 1986 wurde die Gründungsurkunde des Instituts geändert und gleichzeitig auch sein Name; es hieß fortan „Instituto Latino-Americano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras“ (Lateinamerikanisches und karibisches Forschungsinstitut für die Rechnungskontrolle).

Am 11. Oktober 1990 stimmte eine Außerordentliche Generalversammlung in Buenos Aires, Argentinien, einer neuerlichen Namensänderung der Institution zu und seitdem trägt sie ihre heutige Bezeichnung OLACEFS (Lateinamerikanische und karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden). Der Begriff „Organisation“ wurde für passender gehalten, da der Einrichtung die höchstrangigen Beamten für Kontroll- und Prüfungsangelegenheiten angehören; er entspricht ferner eher der Definition der INTOSAI-Regionalgruppen.

Nach den Statuten der Organisation wurde die ORKB von Mexiko für 6 Jahre von 1991 bis 1996 zum Sitz von OLACEFS ernannt. Für den Zeitraum von 1997-2002 wurde die Oberste Rechnungskontrollbehörde Perus in diese Funktion gewählt.

Im August 2001 wurden Änderungen der Gründungsurkunde und der Statuten von OLACEFS vorgeschlagen und bei der XI. OLACEFS-Generalversammlung in Panama verabschiedet. Diese Änderungen sind ein konkreter Ausdruck des Strebens nach einer Institution, die stärker partizipatorisch und dezentral ausgerichtet sein und auf Demokratisierung und Dezentralisierung als den beiden Grundprinzipien ihrer Tätigkeit beruhen sollte. Alle aktiven Mitglieder sollten auf diese Weise besseren Zugang zur Arbeit der Organisation erhalten, die Ämter des Präsidenten und des geschäftsführenden Sekretariats sollten getrennt und die Komitees und Ausschüsse an das neue organisatorische Modell angepasst werden. Den Verfassern schwebte eine Organisation vor, die die aktive Mitwirkung der verschiedenen ORKBn an ihrer eigenen Entwicklung und Verbesserung fördert.

Bei der XII. OLACEFS-Generalversammlung im September 2002 in Mexiko wurde das geschäftsführende Sekretariat von OLACEFS für den Zeitraum von 2003-2008 der Republik Panama übertragen und der ORKB der Republik Venezuela die Präsidentschaft für die Jahre 2003 und 2004.

Von 1965 bis 1993 fanden 10 Internationale Kongresse der Obersten Rechnungskontrollbehörden (CLADEFS) in 3-jährigem Turnus statt. Von 1991 bis 2003 wurden alljährlich insgesamt 13 Generalversammlungen ausgerichtet.

Der Strategieplan von OLACEFS ist auf die Festigung der institutionellen Position und die Entwicklung zu einer international führenden Institution ausgerichtet. Die OLACEFS sieht ihre Aufgabe im Streben nach Einigkeit unter ihren unterschiedlichen Mitgliedsbehörden und erkennt diese Verpflichtung auch als ihren wichtigsten Auftrag an.

OLACEFS ist eine internationale, eigenständige, unabhängige, unpolitische und dauerhafte Organisation, die sich der wissenschaftlichen Forschung und der Förderung von Bildung, Fachwissen, fachlicher Beratung und Hilfe sowie der Koordination für die Obersten Rechnungskontrollbehörden Lateinamerikas und der Karibik verpflichtet hat.

Organe der Organisation sind die Generalversammlung, das Präsidium, der Präsident, das geschäftsführende Sekretariat, Ausschüsse und Komitees. Der Präsident führt 2 Jahre lang den Vorsitz über die Arbeit von Präsidium und Generalversammlung. Das geschäftsführende Sekretariat ist jeweils die ORKB, die mit der Verwaltung des OLACEFS-Zentralbüros beauftragt ist. Sie gehört dem Präsidium an und führt diese Aufgaben für einen Zeitraum von 6 Jahren aus, mit der Möglichkeit der Verlängerung ihres Mandats für weitere 4 Jahre. Dem Präsidium gehören sechs Mitglieder an.

Derzeit hat die Organisation zwei Komitees: ein Fachkomitee für die Überprüfung der Gründungsurkunde und der Statuten und ein regionales Bildungskomitee.

Darüber hinaus gibt es vier Ausschüsse: den Fachausschuss für Ethik, Integrität der Verwaltung und Transparenz (CEPAT); den Fachausschuss für die Leistungsbewertung der Prüfungsbehörden und Leistungsindikatoren (CEDEIR); den INTOSAI-OLACEFS Fachausschuss für Umwelt (COMTEMA) und den Ausschuss Informationstechnologie.

In den letzten vier Jahrzehnten haben sich die Obersten Rechnungskontrollbehörden Lateinamerikas und der Karibik nach Kräften bemüht, den Geist von OLACEFS vor dem Hintergrund der modernen Anforderungen weiter zu pflegen, mit dem festen Ziel, die institutionellen Beziehungen unter den Mitgliedstaaten auch anderer INTOSAI-Regionalgruppen zu stärken.

# SPASAI

## Südpazifische Assoziation der Obersten Rechnungskontrollbehörden



*SPASAI/IDI-Seminar über Personalmanagement 1989 in Fidschi.*

Ziel der SPASAI, einer der sieben regionalen Arbeitsgruppen der INTOSAI, ist es, die „Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzkontrolle anzuregen, zu fördern und zu unterstützen.“<sup>1</sup>

Zwar wurde die SPASAI erst 1987 formell als INTOSAI-Mitglied anerkannt, das erste Treffen der obersten Rechnungsprüfer und anderer leitender Mitarbeiter der Obersten Rechnungskontrollbehörden des Pazifikraums fand jedoch schon 1973 auf den Fidschi-Inseln statt. Der SPASAI gehören derzeit die Obersten Rechnungskontrollbehörden (bzw. entsprechende Einrichtungen) aus 22 Ländern des Pazifikraums an.

In den letzten Jahren war das Hauptziel der Arbeit der SPASAI die erfolgreiche Umsetzung ihres regionalen Plans zur institutionellen Stärkung.

Dieser Plan umfasst fünf Einzelziele:

- Unterstützung der ORKBn bei der Deckung ihres Ausbildungsbedarfs und der damit verbundenen Erfordernisse;

<sup>1</sup>Aus dem Gründungspapier der SPASAI; siehe unter [www.oag.govt.nz](http://www.oag.govt.nz).

- Bereitstellung von Mitteln für den Austausch aus- und fortbildungsbezogener Informationen, Methoden und Techniken in der Region;
- Gewährleistung ständiger Aktualität von Aus- und Fortbildung sowie damit verbundener Tätigkeiten;
- Sicherung der notwendigen Mittel für die Umsetzung des Plans und
- Förderung angemessener Praktiken und Methoden und Stärkung der Organisationsstrukturen der ORKBn.

Die Einzelziele des Plans werden durch einen regionalen Ausschuss für die institutionelle Stärkung (RISC) umgesetzt, der den Bedarf an Bildungsmaßnahmen und anderweitigen Maßnahmen zur Institutionenstärkung in der Region feststellt. Der RISC ist ein Unterausschuss der SPASAI und derzeit gehören ihm die Präsidenten der obersten Rechnungskontrollbehörden der Cook-Inseln, von Fidschi, von Kiribati, von Neuseeland, von Palau und Papua-Neuginea an.

Im Rahmen dieses Plans fanden bereits eine Reihe von Bildungsworkshops statt, die Themen wie etwa die Prüfung der Haushaltsführung, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Ausbildungstechniken und Lehrgangsplanung und -entwicklung umfassten. Neben der Bereitstellung von Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten für zahlreiche SPASAI-Mitarbeiter auf diesen Gebieten hat der Plan auch dazu beigetragen, den Workshop-Teilnehmern die notwendigen Fähigkeiten zu vermitteln, um dieses Fachwissen ihrerseits an Kollegen weiterzugeben.

Die von den Workshop-Teilnehmern erstellte Dokumentation – sowie entsprechend aufbereitete Unterlagen anderer regionaler INTOSAI-Arbeitsgruppen - haben zahlreichen SPASAI-Mitgliedern wertvolles Grundlagenmaterial geliefert.

Die Workshop-Teilnehmer konnten auf Grund ihrer erworbenen Fähigkeiten nicht nur zur Fortbildung ihrer Kollegen in den Behörden und Regionen beitragen, sondern auch Mitarbeiter des gesamten öffentlichen Sektors in ihren Ländern schulen. Durch diese Tätigkeiten werden sowohl die Prüfungsbehörden als auch der öffentliche Sektor insgesamt in der SPASAI-Region gestärkt.

SPASAI veranstaltet derzeit alle 2 Jahre einen Kongress. Der erste Kongress fand 1988 in Vanuatu statt, die folgenden in Kiribati (1991), in Tuvalu (1994), in den Vereinigten Staaten von Mikronesien (1996), in Fidschi (1998), in Sydney (2000), auf den Cook-Inseln (2002) und in Samoa (2004).

SPASAI veröffentlicht ferner seit kurzem das *SPASAI Bulletin* für den Pazifikraum. Das *Bulletin* wird von der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Fidschi-Inseln koordiniert und bietet den Mitgliedsbehörden aktuelle Informationen zu wichtigen

Themen, zu Neuentwicklungen im Bereich der Rechnungsprüfung, zu neuen Themenstellungen und andere wissenswerte Informationen.

Bei der letzten Versammlung des RISC im April 2003 in Nadi, Fidschi, hat der Ausschuss beschlossen, Aus- und Fortbildungsveranstaltungen auf jenen Gebieten anzubieten, die 2002 im Rahmen einer regionalen Bedarfsanalyse als vordringlich festgestellt worden waren. Zu den Ausbildungsthemen gehören forensische Prüfungen, die Prüfung der öffentlichen Schulden, Umweltprüfungen und Prüfungen von Computersystemen. Es wurde ferner beschlossen, die mögliche Einführung von Kontrollprüfungen durch Kollegen mit Expertenwissen (peer review) in der Region zu prüfen.

SPASAI bedankt sich herzlich für die ständige Unterstützung durch die Asiatische Entwicklungsbank und die INTOSAI Entwicklungsinitiative für die Region sowie für die Hilfe all jener SPASAI-Mitglieder, die Ausbilder bereitstellen und Workshops veranstalten.



## Bericht über die Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag

---

Fachsitzung





# Eröffnungsansprache

## *Dr. Ock-Sup Noh, Vorsitzender des INTOSAI-Präsidiums*

Die INTOSAI feiert in diesem Jahr ihr 50-jähriges Bestehen. Es ist eine Ehre und ein großes Privileg für mich, diese Tagung zum „Goldenen Jubiläum“ der INTOSAI eröffnen zu dürfen. Bei ihrer Gründung 1953 in Havanna gehörten der INTOSAI gerade einmal 34 Oberste Rechnungskontrollbehörden an. Seither hat sich die Zahl der INTOSAI-Mitglieder stetig bis auf derzeit 185 ORKBn erhöht.

Aber auch in anderer Hinsicht waren Wachstum und Entwicklung der INTOSAI bemerkenswert. Die Organisation ist zu einem Zentrum des Wissens, der Information und des Erfahrungsaustauschs für die internationale Rechnungsprüfergemeinschaft geworden. Es ist weithin anerkannt, dass wir eine beachtliche Wissensbasis zu den wichtigsten Grundlagenthemen der staatlichen Finanzkontrolle wie zum Beispiel Normen für Prüfung, Rechnungsführung und interne Kontrollen geschaffen haben. Mit unserer Entschlossenheit, einen Beitrag zur besseren Haushalts- und Wirtschaftsführung zu leisten, sind wir traditionell zu Pionieren auf Gebieten geworden, die früher kaum beachtet wurden. Wir haben guten Grund, auf unsere bahnbrechende Arbeit zu Gunsten von mehr Professionalität in der öffentlichen Schuldenverwaltung, in der IT-Prüfung, bei Privatisierung, Programmevaluierung, Umweltprüfung, der Prüfung internationaler Einrichtungen und in der Bekämpfung der weltweiten Geldwäsche stolz zu sein. Diese erfolgreiche Arbeit zeigt nicht nur, dass wir unser Motto „Experientia Mutua Omnibus Prodest“ tatsächlich verwirklicht haben, sondern bestätigt auch die Notwendigkeit fortgesetzter Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb der INTOSAI.

Bei diesem freudigen Anlass zum 50. Jahrestag des Bestehens der INTOSAI ist es sinnvoll und angebracht, hier in Budapest einen Blick zurück auf die erfolgreiche Geschichte der INTOSAI zu werfen; gleichzeitig müssen wir jedoch unsere volle Aufmerksamkeit darauf richten, dass die Zukunft der INTOSAI noch besser wird. Ich bin überzeugt, dass die heutigen Redner uns mit Weisheit und entschlossener Weitsicht aufzeigen, wie wir in den nächsten Jahren unsere Stärken weiter ausbauen können. Die Rolle der ORKBn bei der Unterstützung der Regierungen im Streben nach mehr Rechenschaftspflicht und Leistung ist immer wichtiger geworden. Und ich bin sicher, dass die gemeinsamen Bemühungen der internationalen Gemeinschaft auch weiterhin den Kontrolleuren der staatlichen Finanzen helfen werden, die immer höheren Ansprüche ihrer Regierungen und ihrer Bevölkerung zu erfüllen, so wie sie es auch in der Vergangenheit getan haben.

Ich freue mich sehr auf drei besonders ausgezeichnete Redner für unsere heutigen Fachvorträge und es ist eine Ehre für mich, Ihnen die Herren Dr. Franz Fiedler, den INTOSAI-Generalsekretär und Präsidenten des Österreichischen Rechnungshofes, Dr. Attila Chikán, den Rektor der Universität für Wirtschaftswissenschaften und

öffentliche Verwaltung in Budapest und Dr. Arturo González de Aragón, den Leiter der Obersten Rechnungskontrollbehörde Mexikos ankündigen zu dürfen.

Dr. Fiedler, der uns allen als einflussreicher Fürsprecher für die Unabhängigkeit der ORKBn und der INTOSAI bekannt ist, ist seit über 10 Jahren Generalsekretär der INTOSAI. Die internationalen Rechnungskontrollbehörden verdanken Dr. Fiedler, der eine Schlüsselrolle in der Entwicklung der INTOSAI übernommen hat, sehr viel. Er ist der Geeignetste, um über das Konzept der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu referieren und es auf eindringliche Weise zu erläutern. Wie es Dr. Fiedler vereinfacht ausdrückt: Unabhängigkeit ist das eigentliche „Credo“ der staatlichen Rechnungsprüfer. Nur durch unsere Unabhängigkeit können wir eine sorgfältige Arbeit liefern und unseren Regierungen dabei helfen, ihre Rechenschaftspflicht zu erfüllen und in ihrem Handeln Transparenz und Zuverlässigkeit zu zeigen.

Dr. Chikán, der ehemalige ungarische Wirtschaftsminister, ist weltweit bekannt als Referent und Praktiker auf zahlreichen Gebieten der Wirtschaftswissenschaften und der Betriebswirtschaft. Er präsentiert uns eine weitsichtige Auslegung der 1977 verabschiedeten Deklaration von Lima, die als „Magna Carta“ der staatlichen Finanzkontrolle gilt. Dr. Chikán weist mit Recht darauf hin, dass die wesentlichen Leitlinien für die staatliche Finanzkontrolle, wie sie in der Deklaration von Lima niedergelegt sind, auch im Licht der heutigen Globalisierung und Integration nichts von ihrer Gültigkeit verloren haben und er erläutert auf eindrückliche Weise, welche Rolle die INTOSAI in der Weltwirtschaft spielen sollte. Dr. Chikáns weitsichtige und informative Ausführungen werden uns leiten, wenn es darum geht, die Herausforderungen, die sich der INTOSAI im 21. Jahrhundert stellen, zu bewältigen.

Dr. González de Aragón, ein renommierter Wirtschaftsprüfer mit langjähriger Erfahrung auf den Gebieten Planung und Haushalt, hatte eine hohe Funktion in der mexikanischen Regierung inne und war Leiter einer Wirtschaftsprüferfirma, bevor er 2002 zum Obersten Rechnungsprüfer Mexikos ernannt wurde. Seit der Gründung der INTOSAI im Jahr 1953 hat die Organisation ihren Auftrag, den Informationsaustausch und die Kapazitätsstärkung ihrer Mitglieder zu fördern, immer wieder erfolgreich erfüllt. Neben dieser eigentlichen Aufgabe hat die INTOSAI aber in den letzten Jahren auch begonnen, ihren Mitglieds-ORKBn weitere Dienste zur Verfügung zu stellen. Ich habe erfahren, dass einige ORKBn bereits Peer Reviews und parallele oder gemeinsame Prüfungen innerhalb der INTOSAI durchführen und ich bin zuversichtlich, dass weitere ORKBn in naher Zukunft diesem Beispiel folgen werden und die INTOSAI die Bedingungen dafür schaffen wird, dass das Konzept der Peer Reviews für alle Seiten von Nutzen sein kann.

Wie von Dr. González de Aragón beabsichtigt, wird die INTOSAI künftig den Rechnungskontrollbehörden in der ganzen Welt noch mehr und vielfältigere Vorteile bieten. Letztendlich werden jedoch unsere gemeinsamen Bemühungen und unser Engagement für die gemeinsamen Ziele ausschlaggebend für den künftigen Erfolg der Organisation sein.

Diese drei ausgezeichneten Redner — Dr. Franz Fiedler, Dr. Attila Chikán und Dr. Arturo González de Aragón — erläutern uns mit ihren Beiträgen, weshalb die staatliche Finanzkontrolle so wichtig ist und was wir innerhalb der Leitgrundsätze unserer Tätigkeit alles erreichen können. In meiner Eigenschaft als Vorsitzender des INTOSAI-Präsidiums möchte ich mich ganz besonders herzlich bei den drei Rednern für ihre hervorragenden Vorträge bedanken. Auch dem ungarischen Rechnungshof danke ich aufrichtig für die ausgezeichnete Vorbereitung zu diesem 50. Jahrestag der INTOSAI und der 51. Präsidiumssitzung. Die internationale Gemeinschaft der Obersten Rechnungskontrollbehörden wird mit mir darin übereinstimmen, dass dieses historische Jahr im Bestehen von INTOSAI ein Meilenstein für die nächsten 50 erfolgreichen Jahre sein wird.



# Eine Interpretation der Deklaration von Lima

*Dr. Attila Chikán, Rektor der Universität für Wirtschaftswissenschaften und öffentliche Verwaltung, Budapest*

## **Einleitung**

In unserer schnelllebigen Welt ist es selten, dass die Ansichten eines Berufsverbandes auch nach einem Vierteljahrhundert immer noch als eine Quelle der Autorität oder als ein allgemein gültiger Maßstab gelten. Die Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle, die im Oktober 1977 beim IX. INCOSAI in Lima, Peru, verabschiedet wurde, ist eine dieser wenigen Ausnahmen. Ihre durchdachte Aussage und Gliederung sind bis heute uneingeschränkt anerkannt. Ich möchte mit diesem Beitrag aufzeigen, warum die Deklaration auch vor dem Hintergrund der heutigen wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten nichts von ihrer Gültigkeit verloren hat und warum und wie sie die nationale und internationale Prüfungstätigkeit lenken kann.

Zu Beginn meines Vortrags möchte ich meinen Standpunkt über die Deklaration von Lima, ihre Ursprünge und ihre direkten Auswirkungen kurz zusammenfassen. Dann werde ich ihre Gültigkeit und ihren Stellenwert in der Finanzkontrolle in unserem heutigen Umfeld durchleuchten und dabei besonders auf die Themen Internationalisierung und Globalisierung eingehen. Schließlich werde ich meine Sicht der in der Deklaration enthaltenen Perspektiven kurz darstellen.

Natürlich wird die Gültigkeit meiner Analyse dadurch beeinträchtigt, dass ich kein Experte auf dem Gebiet der Finanzkontrolle bin. Ich kann mir daher nicht anmaßen, weder die INTOSAI noch die Deklaration von Lima aus der Sicht des Fachmanns kritisch zu betrachten. Mein Anliegen ist es vielmehr, den Stellenwert der Deklaration und der Organisation ausgehend von allgemeinen (wenngleich durch meine persönliche Meinung beeinflussten) wirtschafts- und sozialpolitischen Betrachtungen zu erhellen.

## **Die Deklaration von Lima**

Man kann feststellen, dass die Deklaration von Lima seit ihrer Verabschiedung anlässlich des IX. INTOSAI-Kongresses dank der schon damals breitgefächerten internationalen Zusammenarbeit stetig weiter entwickelt wurde. Die INTOSAI bestand damals bereits seit 24 Jahren und hatte schon über 100 Mitglieder. Man konnte schon von einer globalen Organisation sprechen, obwohl dieser Begriff damals noch nicht im heutigen Sinne gängig war. In der Literatur, die ich studiert habe, konnte ich feststellen, dass die INTOSAI während ihres gesamten Bestehens immer eine proaktive Organisation gewesen ist, insbesondere durch ihre nachdrückliche Förderung von Prüfungsbehörden in weniger entwickelten Ländern.

Die in der Deklaration von Lima niedergelegten Grundsätze waren einerseits Ausdruck der auf diesem Gebiet bereits erworbenen Erfahrungen und sollten andererseits eine Gewähr dafür sein, dass diese Erfahrungen auch allgemein genutzt werden, und zwar indem die verschiedenen Länder ermuntert wurden, ihre eigenen Finanzkontrollen auf der Basis einheitlicher Grundsätze ausgehend von diesen Erfahrungen zu entwickeln. Ich weiß nicht, wie tief die Vorstellung einer weltweiten operativen Koordination in den Gedanken der Verfasser der Deklaration verankert war, aber ich gehe davon aus, dass diese Vorstellung ihre Absichten - wenn überhaupt - nur sehr vage beeinflusste. (Vergessen wir nicht, dass 1977 der internationale Schock der Ölkrise erst kurz vorüber war und eine globale Koordination noch ein überaus verwegener Gedanke war.)

Aber die Deklaration wurde zu einem echten Erfolg. Zwar ist es an dieser Stelle nicht nötig, auf konkrete Inhalte einzugehen, dennoch möchte ich auf einige ihrer Leitlinien und Grundsätze hinweisen, die sich später als sehr wichtig erwiesen haben:

1. Sie betont nicht nur die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn), sondern
  - erläutert auch, warum diese Unabhängigkeit so wichtig ist,
  - verweist darauf, dass diese Unabhängigkeit eine relative ist und legt die wichtigsten (personellen und finanziellen) Voraussetzungen dafür fest,
  - liefert eine inhaltliche Definition der Unabhängigkeit durch die Beschreibung der Beziehungen der ORKBn zu den betroffenen Einrichtungen.
2. Sie steckt die Grenzen für die Tätigkeit der ORKBn und die Tragweite ihrer Entscheidungen ab, das heißt, sie beschreibt die Erwartungen an die Tätigkeit einer ORKB und die Ergebnisse dieser Tätigkeit.
3. Sie liefert ausführliche methodische Leitlinien für Arbeitsinhalte und -bereiche der ORKB (und legt somit die Grundlagen der Qualitätssicherung, eines Konzeptes, das 1977 seiner Zeit noch weit voraus war).
4. Sie stellt die Arbeit der ORKBn in einen internationalen Rahmen (sowohl in Bezug auf den Erfahrungsaustausch als auch auf die Beziehungen mit internationalen Organisationen).

*Die Deklaration von Lima baut auf allgemeinen Grundsätzen und Werten auf, die auf absehbare Zeit ihre Gültigkeit bewahren werden; sie ist in derart weitsichtigen Worten und mit einem so klaren Aufbau formuliert, dass sie den Eindruck vermittelt, unumstößlich zu sein. Und tatsächlich hat sich seither ihre Nützlichkeit vielfach*

gezeigt ebenso wie die Tatsache, dass sie (dank der darin verankerten dauerhaften Grundsätze und Werte) auch heute noch einen Rahmen für die Prüfung der Rechnungsführung bietet, der sich an die Anforderungen einer in raschem Wandel begriffenen Welt problemlos anpasst.

### **Die Prüfung der Rechnungsführung heute**

Es gibt viele verschiedene Definitionen der Zielsetzung einer Prüfung der Rechnungsführung. Am wichtigsten erscheint mir, vor allem in Bezug auf unser Thema, die Forderung, dass sie die *Sicherheit der gesellschaftlichen Abläufe* verbessern soll. Sicherheit ist nicht nur wichtig, weil sie generell für jede Person und ihr allgemeines Wohlbefinden von Bedeutung und daher ein wesentlicher Faktor für die Qualifikation einer Gesellschaft ist, sondern auch weil sie eine entscheidende Rolle innerhalb der Wachstumsdynamik des gesellschaftlichen Wohlstands spielt. Es ist eine unbestrittene wirtschaftliche Tatsache, dass Unsicherheit hohe Kosten verursacht, die Entwicklung substanzieller Ressourcen behindert und - mehr noch - die Art der Ressourcennutzung verzerrt, was die Wirtschaftlichkeit noch weiter beeinträchtigt.

Natürlich beruht die Sicherheit einer Gesellschaft auf einer Vielzahl einzelner Komponenten. Berücksichtigt man den Einfluss der institutionellen Systeme auf den Zustand moderner Gesellschaften, so ist die Sicherheit der Funktionsfähigkeit der höchsten staatlichen Institutionen (und das Vertrauen der Bürger in diese Sicherheit) ganz besonders wichtig. Hauptaufgabe der ORKBn ist es, diese Sicherheit zu wahren. In der Literatur über die Geschichte der ORKBn wird immer wieder darauf verwiesen, dass es anfangs die Aufgabe der Prüfer war, die finanzielle Ordnungsmäßigkeit staatlichen Handelns zu überwachen. Die Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte (von der Verbreitung sozialer Wohlfahrtssysteme bis zu den ständig steigenden Anforderungen an die internationale Wettbewerbsfähigkeit) haben jedoch dazu geführt, dass heute die Prüfung der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns ebenso wichtig wie die reine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit ist.

Die Prüfung der Haushaltsführung ist keineswegs ein starres, einseitiges Konzept. Ganz im Gegenteil: gerade im *Umgang mit den Finanzmitteln zeigt sich das Handeln staatlicher Organe in seiner komplexesten Form*. Die Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme sind einer der größten Posten bei der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts und zentrale Elemente für den allgemeinen Zustand einer Gesellschaft; hinter den sozialen Sicherungssystemen verbergen sich die größten Chancen für das intellektuelle und materielle Leben einer Gesellschaft. Hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, jenem anderen „Entwicklungsstrang“, kann man feststellen, dass das System staatlicher Anreize, die Sicherheit der operativen Abläufe in einem Land und das Vertrauen in diese Sicherheit entscheidende Wettbewerbsfaktoren auf zahlreichen Gebieten sind.

Durch die Prüfung können daher die Sozialsysteme und die Entwicklungschancen einer Gesellschaft entscheidend beeinflusst werden. Um die Tätigkeit des Prüfers in ihrer ganzen Tragweite ausführlicher zu beleuchten, wollen wir betrachten, in welchem Maße die Prüfung die anderen wichtigen Einflussfaktoren der Gesellschaft, nämlich das System gesellschaftlicher Koordinationsmechanismen, beeinflusst.

### **Finanzkontrollmaßnahmen im System gesellschaftlicher Koordinationsmechanismen**

Finanzkontrolle dient keinem Selbstzweck: weder ihr Anlass noch ihre Ziele sind losgelöst von den anderen Mechanismen gesellschaftlichen Managements und Handelns. *Meiner Ansicht nach liegt die Bedeutung der Deklaration von Lima vor allem und zuallererst in der Tatsache, dass sie durch ihre unmissverständliche Auslegung die Einbindung der Finanzkontrolle in allgemeiner (und in gewisser Weise, beispielsweise mit Blick auf die Unabhängigkeit, auch in konkreter) Form in das System gesellschaftlichen Managements gestattet.* Erlauben Sie mir zur Veranschaulichung einen kurzen theoretischen Exkurs.

Arbeitsteilung ist eines der Grundprinzipien der modernen Gesellschaft, das (durch stetig steigende Effizienz) zu immer stärkerer Spezialisierung führt. Diese spezialisierten Personen und Organisationen „tauschen“ die Erzeugnisse ihrer Arbeit untereinander aus und die Koordination oder Regulierung dieses Austauschs bildet den Rahmen für jegliche gesellschaftliche und wirtschaftliche Tätigkeit.

Die Koordinationsmechanismen der Gesellschaft werden in der Literatur ausführlich behandelt. Ich halte die Formulierung von János Kornai für die allgemein gültigste. Kornai unterscheidet vier Arten von Koordinationsmechanismen: den bürokratischen, den marktorientierten, den ethischen und den aggressiven Mechanismus.

Beim *bürokratischen Mechanismus* sind die Beziehungen zwischen den Akteuren durch hierarchische Unter- und Überordnung geprägt. Im Rahmen bestehender Herrschaftsbeziehungen werden die unteren Ebenen der Hierarchie durch Befehle veranlasst zu agieren und die Erzeugnisse ihrer Arbeit in gesetzlich geregelter Weise und in einem gesetzlich geregelten Umfang auszutauschen. Die Beziehungen können auf Geld oder geldwerter Entlohnung (Angestellte beziehen Gehälter) beruhen, dies muss aber nicht zwingend der Fall sein.

Beim *marktorientierten Mechanismus* sind die Akteure einander gleich gestellt und gehen freiwillig Beziehungen miteinander ein mit dem Ziel der beiderseitigen Vorteilserzielung, wobei die Regeln eines auf gegenseitigem Interesse basierenden Systems eingehalten werden. Die Tauschbeziehungen sind geldorientiert, das heißt, sie beruhen auf dem Vorhandensein von Geld.

Bei der *ethischen Koordination* sind die Akteure ebenfalls gleich gestellt und nehmen nach ihrem eigenen freien Willen am Prozess teil. Der Anreiz dafür kann einseitig sein (Wohltätigkeit) oder auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit und gegenseitigen Nutzens beruhen. Beim ethischen Koordinationsmechanismus spielt Geld keine direkte Rolle.

Bei der *aggressiven Koordination* sind die Akteure nicht gleich gestellt und die Regeln werden durch die schlichte Überlegenheit des Koordinators bestimmt. Geld kann, muss aber nicht vorhanden sein.

In jeder Gesellschaft gibt es Vermischungen dieser Koordinationsmechanismen, aber in der Regel lässt sich ein vorherrschender Mechanismus erkennen. In modernen Gesellschaften ist dies entweder die bürokratische oder die marktorientierte Koordination. Die beiden anderen Formen können vorübergehend vorherrschen, wandeln sich jedoch früher oder später in eine dieser zwei Formen um (zum Beispiel wird Wohltätigkeit auf eine marktorientierte Basis gestellt oder - bei einem gewaltsamen Übergang - die Führerschaft wird legitimiert). Es kann dauerhaft kein Vakuum bestehen - wenn die drei anderen Formen der Koordination nicht funktionieren, so wird sich die aggressive Form durchsetzen.

*Wo ist in diesem System der Platz für die höchste Ebene der Finanzkontrolle, wie sie in der Deklaration von Lima festgelegt ist?*

Ausgangspunkt dieser Interpretation sind die drei Hauptelemente der Finanzkontrolle nach der Deklaration von Lima: ihr öffentlicher Charakter, ihre Unabhängigkeit und ihre Ausrichtung auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Verwendung von Finanzmitteln.

*Durch ihren staatlichen Charakter ist die Finanzkontrolle eindeutig ein Element der bürokratischen Koordination* (auch wenn marktorientierte Einrichtungen, wie beispielsweise staatliche Unternehmen geprüft werden). Diese Art der Prüfung ist somit abhängig von der Rolle des Staates in einem bestimmten Land und unterscheidet sich je nachdem, ob es sich um ein liberales, ein wohlfahrtsorientiertes oder ein sozialistisches Staatssystem handelt. Die Bedeutung der Deklaration von Lima liegt hier darin, dass sie allgemeine Grundsätze unabhängig von der konkreten Rolle des Staates vorgibt. Dies ist deshalb besonders wichtig, weil es die Durchführung von Prüfungen auf der Grundlage von Faktoren und Praktiken gestattet, die weiter gehen als die aktuelle Regierungsform - die ersetzt werden kann - und auch andere Rollenverständnisse des Staates bevorzugen. Genau dies ermöglicht die Wahrung der Unabhängigkeit als einen wesentlichen Bestandteil staatlicher Finanzkontrolle.

Ferner kann damit gewährleistet werden, dass die wichtigste Rolle des modernen Staates - nämlich die Festlegung von Regeln für die Funktionsweise jeder möglichen

Koordinationsform und die Durchsetzung dieser Regeln - gewahrt werden kann, ohne die Gesellschaft durch allzu häufige Änderungen dieser Regeln zu verunsichern.

In den meisten hoch oder durchschnittlich entwickelten Ländern hat sich der marktorientierte Mechanismus weitgehend durchgesetzt. Dies erfordert stabile und verlässliche Vorschriften als Voraussetzung für einen wirksamen wirtschaftlichen Wettbewerb, der die ganze Gesellschaft mobilisiert. Die Tatsache, dass die Deklaration von Lima die Notwendigkeit der Wirtschaftlichkeitsprüfung und deren Bedeutung besonders betont, ist in einem nicht geringen Maß eine Folge davon, dass *die Ausbreitung der marktorientierten Koordination mit ihrer Mobilisierung der gesamten Gesellschaft hohe Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit stellt; dies gilt auch für Prozesse, die per se nicht marktwirtschaftlich organisiert sind.* Der Grund dafür ist, dass es in den meisten Fällen möglich ist, bürokratisch gelenkte Tätigkeiten in marktorientierte Koordinationsformen überzuführen (dies betrifft z.B. die häufig diskutierte Frage nach der Privatisierung des Gesundheitswesens).

Bei der ethischen Koordination werden in vielen Bereichen Beziehungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren aufgebaut, das heißt zwischen den Elementen des Marktes und den Trägern der bürokratischen Koordination (zum Beispiel durch die Einrichtung von Foren zur Interessenvertretung). Noch wichtiger ist jedoch, dass *die Tätigkeit der ORKB nicht vorstellbar ist, ohne vielfach durch ethische Erwägungen jene Lücken zu füllen, die in bürokratischen Koordinationsformen unweigerlich bestehen oder zu versuchen, die Standpunkte marktorientierter und bürokratischer Koordination zu vereinbaren.*

Fälle aggressiver Koordination sind per definitionem durch Finanzkontrollen zu ‚ahnden‘, da jegliche Aktion hier definitionsgemäß durch eine nicht legitimierte Überlegenheit veranlasst und gelenkt wird.

Diese Betrachtungen zeigen deutlich, dass die Finanzkontrolle sich nahtlos in die Koordinationsformen jedes beliebigen Landes einfügen kann. Die Deklaration von Lima enthält klar abgegrenzte Grundsätze zur Beantwortung der Frage nach dem „Wie“, die sich problemlos an konkrete Gegebenheiten anpassen lassen. Hier wird deutlich, wie wichtig es war, keine allzu spezifischen Richtlinien für die Prüfung festzulegen, denn nur so bleibt eine ausreichende Flexibilität für die Anpassung an unterschiedliche Rahmenbedingungen erhalten.

Kommen wir nun zum wahrscheinlich interessantesten Punkt dieser Interpretation der Deklaration von Lima: nämlich ihre Rolle in unserem heutigen Umfeld. Da der Hauptvorteil der Deklaration in ihrer internationalen Gültigkeit liegt, wollen wir das Thema Globalisierung in den Mittelpunkt unserer Ausführungen stellen.

## **Die Deklaration von Lima und die Weltwirtschaft**

Das Phänomen der Globalisierung ist nicht neu. Schon immer waren Menschen bestrebt, ihre Umgebung kennen zu lernen und in ihr Tätigkeitsfeld einzubinden; unsere Vorfahren haben ihr Wissen durch Abenteuergeist erweitert und so die Grenzen der bekannten Welt ständig erweitert. Das moderne Globalisierungskonzept bezieht sich hauptsächlich auf die weltweite wirtschaftliche Expansion. Wir wollen hier nicht die zahlreichen Definitionen dieses Konzepts untersuchen, sondern es in seiner einfachsten Form betrachten, wonach man von *Globalisierung eines Phänomens sprechen kann, wenn die Akteure in ihren Überlegungen, ihrer Entscheidungsfindung und in ihren Handlungen von einer weltumspannenden Sichtweise ausgehen.*

*Globalisierung nach ihrer heutigen Definition hat vor allem wirtschaftliche Triebkräfte, während Informationstechnik und Logistik erst ihre Grundlagen und Möglichkeiten geschaffen haben. In Bewegung gehalten wird sie durch das allgemeine Streben des Kapitals nach immer mehr Erfolg. Dieses Streben erfordert eine maximale Mobilität des Kapitals, in deren Interesse versucht wird, jedes Hindernis, einschließlich nationaler Grenzen, aus dem Weg zu räumen.*

*Auch die Mechanismen gesellschaftlicher Koordination werden durch die Globalisierung neu definiert. Sie erweitert die Gültigkeit der marktorientierten Koordinationsform, deren grenzüberschreitende Rolle erst eine weltumspannende Wirtschaftspolitik ermöglicht. Gleichzeitig hat sich aber auch der Handlungsbereich der bürokratischen Koordination verändert (das heißt erweitert). Er hat die Grenzen der Nationalstaaten verlassen, da jetzt ein System supranationaler Spielregeln für die Wirtschaft benötigt wird, die von einer globalen Bürokratie aufgestellt werden müssen. Dies alles führt dazu, dass die globale Koordination gewissermaßen „zweigleisig“ funktioniert. Auf der einen Seite haben wir ein bürokratisch gelenktes globales Management, das in der Vergangenheit über einen langen Zeitraum funktioniert hat, vor allem durch supranationale oder andere internationale Institutionen, die von den Nationalstaaten eingerichtet wurden. Hauptakteur dieser Koordinationsform ist der Politiker, der seine Wählerschaft vergrößern will. Auf der anderen Seite steht die marktorientierte Koordination, die von geschäftlichen Interessen geleitet wird und deren Hauptakteur der Geschäftsmann auf der Suche nach maximalem Profit ist. In vielerlei Hinsicht unterscheidet sich die Logik dieser beiden Koordinationsmodelle deutlich, sie haben jedoch zwei gemeinsame Merkmale, die für das Thema meines Vortrags wichtig sind.*

Ein gemeinsames Merkmal ist die Tatsache, dass dem Hauptakteur der Koordination (also dem Politiker und dem Geschäftsmann) in beiden Fällen durch seine jeweiligen Prioritäten ein bestimmter Weg aufgezwungen wird. Wenn die Einnahmen eines Geschäftsmanns langfristig seine Ausgaben und die seiner Konkurrenten nicht übersteigen, oder wenn ein Politiker bei einer Wahl nicht mehr Stimmen als sein Gegner erringt, so sind beide verloren.

Ein zweites gemeinsames Merkmal ist die Tatsache, dass sowohl bei der bürokratischen als auch bei der marktorientierten Koordinationsform die Gesellschaft ethische Erwartungen festlegt, die letztlich zu einer ethisch geprägten Koordinationsform führen. Diese ethischen Erwartungen können die Handlungsfreiheit eines Akteurs in seinen Entscheidungen einschränken. Auf lange Sicht können sie jedoch, betrachtet man das System als Ganzes (bzw. das Land oder die ganze Welt), seine Effizienz trotz eng gesteckter Grenzen sogar erhöhen.

*Welche Rolle spielen die INTOSAI und die Deklaration von Lima im Rahmen dieser globalen Koordination?* Um diese Frage zu beantworten, wollen wir zunächst das institutionelle System der Globalisierung betrachten.

Es ist wichtig, dass die für die Globalisierung der bürokratischen und der marktorientierten Koordinationsformen geschaffenen Institutionen von den Nationalstaaten nach den Regeln politischer Logik eingerichtet wurden. Diese Logik funktioniert in einem rein bürokratischen Umfeld innerhalb des Systems internationaler politischer Institutionen zwar gut, aber nicht sehr wirtschaftlich. Die systemeigene Logik der Institutionen, die von den Nationalstaaten für marktorientierte Koordinationsformen eingerichtet wurden (dazu gehören zum Beispiel auch der Internationale Währungsfonds, die Weltbank und die Welthandelsorganisation) steht dagegen in vielen Punkten im Widerspruch zu den Forderungen nach einer Globalisierung der Märkte. Hauptakteure dieser Globalisierung sind die multinationalen Konzerne, deren internationale Organisation noch festzulegen ist und deren Interessen meist informell im globalen institutionellen System geltend gemacht werden.

Ich will hier nicht den gesamten institutionellen Rahmen der Globalisierung aufzeigen. (Ich habe beispielsweise nicht über internationale Berufs- und Unternehmerorganisationen oder über zivilgesellschaftliche Einrichtungen gesprochen.) Wir wollen vielmehr unter Berücksichtigung der vorangegangenen Ausführungen die Stellung und die Rolle der INTOSAI und der Deklaration von Lima betrachten.

Was ich über die Koordinationsmechanismen der Nationalstaaten gesagt habe, gilt auch für die Weltwirtschaft, nämlich dass zwar eine marktorientierte Koordinationsform nachweisbar am effizientesten ist, diese aber für sich allein auch nicht funktionieren kann, vor allem weil die wesentlichen Instrumente der Marktkoordination (die Wettbewerbsregeln) durch bürokratische Koordination geschaffen werden müssen. *Die Rolle der INTOSAI ist einzigartig: sie beeinflusst die globalen Prozesse indirekt durch Einflussnahme auf die Tätigkeiten der einzelnen nationalen Akteure, der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Nationalstaaten. Und hier liegt auch die Stärke der Deklaration von Lima: sie leistet einen wichtigen Beitrag zu der Forderung, dass die nationalen Rechnungskontrollbehörden die staatlichen Regierungsorgane auf der Grundlage*

*einheitlicher Grundsätze und Methoden prüfen sollen.* So können sie an der globalen Koordination mit möglichst einheitlichen Grundsätzen mitarbeiten und auf diese Weise mehr Wirtschaftlichkeit erreichen. Dies ist eine extrem wichtige Rolle, vor allem vor dem Hintergrund der Feststellungen zur Fähigkeit der staatlichen Organe, durch ihre Tätigkeit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Nationalstaaten zu beeinflussen. Die zentrale Bedeutung der Deklaration von Lima liegt in diesem Sinne in ihrem Beitrag zum Funktionieren des internationalen Systems der Institutionalisierung der Globalisierung auf der Grundlage einheitlicher Grundsätze einerseits, und zur Wahrung eines klaren institutionellen Systems und damit der Förderung eines echten globalen und effizienten Wettbewerbs andererseits. Unterstützt wird dieser Prozess durch die Tatsache, dass sich zwischen den ORKBn und bei den supranationalen ORKBn der EU eine konkrete Zusammenarbeit abzeichnet, wenn auch langsam.

Vor dem Hintergrund obiger Feststellungen kann man die INTOSAI als ein wichtiges Element für weltweite „*governance*“ und die Deklaration von Lima als ein Manifest von „*governance*“ sehen.

Die INTOSAI ist weltweit eine wichtige Instanz für „*governance*“ und darin liegt auch ihre zentrale Bedeutung. Sie ist ein Teil des institutionellen Systems bürokratischer Koordination, da sie jene Organisationen unter ihrem Dach vereint, die mit der Prüfung staatlicher Stellen betraut sind. In gewissem Sinne übt sie, auch gestützt durch die Deklaration von Lima, einen vergleichbaren Einfluss wie die Fachorganisationen der Vereinten Nationen aus, die Regeln und Empfehlungen für die Nationalstaaten entwerfen; im Gegensatz zu anderen Organisationen stehen jedoch hier nicht die nationalstaatlichen Regierungsorgane im Mittelpunkt, sondern unabhängige Organisationen, die in die behördlichen Strukturen auf besondere Weise eingebettet sind. Durch ihre Rolle, die sie über die nationalen ORKBn, die ihr angehören, spielt, setzt sich die INTOSAI ferner von der Bürokratie der Globalisierung ab und beeinflusst indirekt die Arbeit der übrigen internationalen oder supranationalen Organisationen.

Interessant ist auch ein Vergleich zwischen INTOSAI und Nichtregierungsorganisationen, vor allem mit den internationalen Berufsverbänden, die in der globalen Koordination eine immer wichtigere (wenngleich immer noch kleine) Rolle spielen. Während die großen Managementorganisationen wie die Internationale Handelskammer, der Internationale Dachverband der Einkaufsfachverbände IFPMM (International Federation of Purchasing and Materials Management) und die internationalen Ärzte- und Technikervereinigungen versuchen, die für ihr Gewerbe zuständigen nationalen Organisationen zu beeinflussen und die Anwendung bestimmter Normen und Standards durchzusetzen, hat meines Wissens keine davon derart starke nationale Institutionen wie die ORKBn im Rücken. Tragweite und Einfluss der Deklaration von Lima sind daher im Vergleich mit den Empfehlungen anderer Nichtregierungsorganisationen äußerst groß.

### **Die Bedeutung der INTOSAI und der Deklaration von Lima heute**

Das sichere, stabile Funktionieren von Nationalstaaten ist in einer globalisierten Welt in vielerlei Hinsicht von wesentlichem Interesse. Aus politischer Sicht stimme ich zunächst der berühmten Aussage von Ignatieff zu, die in der Feststellung gipfelt, dass der einzelne Nationalstaat und die friedliche Entwicklung der Welt durch andere Nationalstaaten, die gescheitert oder bankrott sind oder durch geächtete Regimes regiert werden, aufs Stärkste bedroht sind. *Gerade die Obersten Rechnungs-kontrollbehörden sind dafür prädestiniert, die Sicherheit staatlichen Handelns einzelner Nationalstaaten und Gesellschaften zu fördern.* Natürlich können sie keine Verantwortung für politische und wirtschaftliche Entscheidungen übernehmen, sie können aber durch geeignete Rückmeldesysteme langfristige Entscheidungsprozesse stark beeinflussen und so gewährleisten, dass Entscheidungen in Übereinstimmung mit international anerkannten Grundsätzen getroffen werden. Über die Bedeutung der Deklaration von Lima - die insbesondere den Begriff „international annehmbar“ definieren will - muss man aus dieser Sicht kaum diskutieren.

*Neben der politischen Sicherheit spielt die INTOSAI (vor allem durch die Deklaration von Lima und ihre Prüfungsnormen) eine sehr wichtige Rolle für die Verbesserung der Effizienz in der Koordination der globalen Märkte.* Es ist allgemein anerkannt - und wir haben dies hier ebenfalls betont -, dass in einer auf marktwirtschaftlichen Grundlagen globalisierten Welt vor allem gewährleistet sein muss, dass der möglichst effiziente Kapitaleinsatz möglichst wenig behindert wird. Ich möchte betonen, dass ich die Steigerung der Kapitaleffizienz nicht als einen absoluten Wert sehe. Ich stimme vielmehr darin überein, dass sie ihre Grenzen hat, die sich aus der Sicht nationaler oder allgemeiner moralischer Werte ergeben. Fest steht jedoch, dass - bei ansonsten gleichen Bedingungen - eine höhere marktwirtschaftliche Effizienz zu mehr Wohlstand führt. Die angesprochenen Hindernisse werden von der öffentlichen Meinung in der Regel fast durchweg als ungünstig oder sogar schädlich betrachtet.

Die staatliche Finanzkontrolle trägt in zweifacher Weise entscheidend zu dieser Steigerung der globalen Effizienz bei. Einmal dadurch, dass sie *die nationalstaatliche Maschinerie der Staatsmacht daran hindert, sich Vorteile durch einseitige Maßnahmen verschaffen zu wollen, die auf kurzfristigen politische Interessen beruhen,* und die leider für die Akteure politischer Grabenkämpfe immer wieder eine große Versuchung darstellen. Die Deklaration von Lima hat die Grundlage dafür geschaffen, dass Prüfungen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeitsprüfungen in verschiedenen Ländern auf der Basis einheitlicher Grundsätze und Methoden ausgeführt werden können und damit gewährleistet werden kann, dass die verschiedenen Nationalstaaten aus dieser Sicht einen Beitrag zur globalen Zusammenarbeit auf weitgehend einheitlichen Grundlagen leisten.

*Die andere Weise, in der die INTOSAI und ihre ORKBn zur Steigerung der globalen Effizienz beitragen, liegt in ihrem hartnäckigen Widerstand gegen Korruption und Schwarzmarktwirtschaft begründet.* Die ordentliche Rechnungsführung und Rechenschaftspflicht sowie Einhaltung der Regeln liegen im ureigenen Interesse der Wirtschaftsakteure, denn ohne sie wäre ein fairer Wettbewerb - die Basis der Marktwirtschaft - nicht möglich. Jede Art von Korruption schädigt den wirtschaftlichen Erfolg und der Kampf gegen Korruption ist daher auch ein Kampf für mehr Wirtschaftswachstum und stabile gesellschaftliche Strukturen.

Auch auf dem Gebiet der ethischen Koordination spielen die Obersten Rechnungskontrollbehörden durch das Festhalten an den Grundsätzen der Deklaration von Lima eine wichtige Rolle, denn *die Deklaration von Lima hat in der Praxis der Finanzkontrolle den Nachweis erbracht, dass es möglich ist, Grundsätze zu entwickeln, mit denen ein Brückenschlag über unterschiedliche Traditionen, Kulturen und politische Systeme möglich wird.* Natürlich bedeutet dies nicht, dass die Länder auf ihren unabhängigen Charakter verzichten sollen. Die Deklaration von Lima lässt genügend Raum für nationale Besonderheiten; die allgemein gefassten Grundsätze erlauben es gerade den verschiedenen Ländern, ihre nationalen Interessen und Besonderheiten zu erhalten und sich gleichzeitig den Anforderungen einer globalisierten Welt zu stellen.

*Es ist in diesem Zusammenhang besonders wichtig, dass die INTOSAI auch weiterhin jede direkte Einmischung in die Politik vermeidet.* Dies ist sowohl aus praktischer Sicht (zur Wahrung der Möglichkeiten vielfältiger Zusammenarbeit) als auch aus ethischer Sicht (zum Erhalt gegenseitigen Vertrauens) geboten.

### **Zusammenfassung**

Wir leben am Beginn einer wissensbasierten Gesellschaft. Ich selbst gehöre einer Denkschule an, die glaubt, dass die Erzeugung, Verarbeitung und Verbreitung von Informationen für das Funktionieren der menschlichen Gesellschaft immer wichtiger wird.

Einer Deklaration, die nicht nur Informationen über Absichten und Prinzipien verbreitet, sondern auch direkt unser tägliches Leben und unseren Wohlstand beeinflusst, kommt daher eine ganz besondere Bedeutung zu. Unsere Welt verfügt über den geeigneten Rahmen und die Mittel, um zu gewährleisten, dass der Inhalt einer „allgemein anerkannten“ Deklaration zu einer weltweit einflussreichen Kraft werden kann.

*Die Deklaration von Lima ist ein ausgereiftes Dokument mit einem schlüssigen, durchdachten Inhalt und einer klaren Aussage.* Ich habe versucht, mit diesem Vortrag aufzuzeigen, wie wichtig die INTOSAI als eine Organisation geworden ist, die sich den Anforderungen der modernen Welt erfolgreich stellt. Wir alle können daher nur hoffen, dass sie auch weiterhin maßgeblichen Einfluss auf die Finanzkontrolle auf nationaler wie auf internationaler Ebene ausüben wird.



# Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden

*Dr. Franz Fiedler, Generalsekretär der INTOSAI und Präsident des österreichischen Rechnungshofs*

## **I. Allgemeines**

In einem dem Gedanken der Volkssouveränität verpflichteten Staat kommt dem Parlament als oberstem Legislativorgan die Befugnis über die Beschlussfassung des Budgets zu, während dessen Vollziehung in die Zuständigkeit der Regierung als oberstes Exekutivorgan und der ihr unterstellten Verwaltung fällt. Damit ist evident, dass die der Exekutive überantwortete Aufgabenerfüllung das Hauptbetätigungsgebiet für die Organe der öffentlichen Finanzkontrolle bildet. Die Exekutive ist demnach die eigentliche Prüfungskundschaft der Obersten Rechnungskontrollbehörden. Dies wird explizit in der vom IX. Kongress der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) im Jahre 1977 in Lima beschlossenen Deklaration über die Leitlinien der öffentlichen Finanzkontrolle (sogenannte „Deklaration von Lima“, die als Magna Charta in die Geschichte der INTOSAI eingegangen ist) zum Ausdruck gebracht, worin festgehalten ist, dass die Tätigkeit der Regierung, der ihr unterstellten Verwaltungsbehörden und der sonstigen von ihr abhängigen Einrichtungen Gegenstand der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde ist (Artikel 9).

Angesichts der Fülle an staatlicher Macht, die bei der Exekutive, insbesondere bei der Regierung konzentriert ist, besteht die latente Gefahr, diese Macht auch gegen die öffentliche Finanzkontrolle zum Einsatz zu bringen. Daraus resultiert die ständige Bedrohung, dass die Exekutive die Tätigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle beeinflussen und damit deren Unabhängigkeit antasten könnte. Käme es tatsächlich zu einer solchen Einflussnahme auf die öffentliche Finanzkontrolle, hätte dies zur Folge, dass die Oberste Rechnungskontrollbehörde in Abhängigkeit von der ihrer Prüfung unterworfenen Regierung geriete. Damit wäre eine objektive, effektive Kontrolle der Staatsfinanzen gehindert, die Finanzkontrolle würde zur bloßen Selbst- bzw. Scheinkontrolle der Regierung denaturieren und die Oberste Rechnungskontrollbehörde zum bloßen Handlanger der Regierung degradiert werden.

Die Deklaration von Lima verweist zwar zutreffend darauf, dass eine absolute Unabhängigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde von Staatsorganen wegen ihrer Einbindung in das Staatsganze unmöglich ist (Artikel 5.2), stellt jedoch unmissverständlich klar, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden ihre Aufgabe nur

dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen können, wenn sie von der überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind (Artikel 5.1).

Die Deklaration von Lima verlangt darüber hinaus, dass die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde in der Staatsverfassung festgeschrieben ist (Artikel 5.3). Auch gibt sie sich nicht damit zufrieden, dass die Unabhängigkeit etwa bloß in die Form einer unverbindlichen programmatischen Erklärung gekleidet ist, sondern verlangt, dass ein ausreichender Rechtsschutz durch ein Höchstgericht gegen Eingriffe aller Art in die Unabhängigkeit und die Prüfungskompetenz der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewährleistet sein muss (Artikel 5.3). Damit spricht die Deklaration von Lima eine effektive Rechtsschutzgarantie für die Obersten Rechnungskontrollbehörden an, die es nur in einem wirklichen Rechtsstaat geben kann, und setzt daher zugleich dessen Existenz voraus.

Die potentiellen Gefährdungen der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde bzw. die Möglichkeiten der Exekutive, auf die Oberste Rechnungskontrollbehörde Einfluss zu nehmen, sind vielfältig. Um ihnen erfolgreich zu begegnen, bedarf es spezifischer normativer Determinanten, die den Begriff „Unabhängigkeit“ konkretisieren sowie inhaltlich ausfüllen und auf die im Folgenden des Näheren eingegangen wird.

## **II. Die Determinanten der Unabhängigkeit**

### *1. Die organisatorische Unabhängigkeit*

Die Möglichkeit der Exekutive, auf die Organisation, insbesondere die Leitung und die Leitungsstrukturen einer Obersten Rechnungskontrollbehörde ungehindert Einfluss nehmen zu können, wäre gleichbedeutend mit der Dominanz der Exekutive über die Oberste Rechnungskontrollbehörde. Folgerichtig postuliert die Deklaration von Lima, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden mit der erforderlichen organisatorischen Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen (Artikel 5.2).

Die Deklaration von Lima fordert jedoch nicht nur die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde selbst, sondern auch die ihrer Mitglieder, wenn sie zum Ausdruck bringt, dass die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde mit der ihrer Mitglieder untrennbar verbunden ist (Artikel 6.1). Dabei versteht die Deklaration unter „Mitgliedern“ jene Personen, welche Entscheidungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu treffen und eigenverantwortlich nach außen zu vertreten haben; dies können entweder die Mitglieder eines entscheidungsbefugten Kollegiums oder der Leiter einer monokratisch organisierten Obersten Rechnungskontrollbehörde sein.

Mit dieser Formulierung trägt die Deklaration den unterschiedlichen Aufbauorganisationen der Obersten Rechnungskontrollbehörden Rechnung, die

entweder — wie in den meisten romanischen Staaten — kollegial oder aber — folgend dem angelsächsischen Modell — monokratisch strukturiert sein können, und legt sich weder auf eines der beiden — jeweils weltweit vertretenen — Systeme fest, noch gibt sie einem von beiden den Vorzug.

Die Deklaration von Lima geht zu Recht davon aus, dass die Unabhängigkeit der Leitungsorgane einer Obersten Rechnungskontrollbehörde Garant für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde in ihrer Gesamtheit ist. Bestünde nämlich für die Regierung oder eine sonstige prüfungsunterworfenen Stelle die Möglichkeit, Mitgliedern einer Obersten Rechnungskontrollbehörde Weisungen zu erteilen oder auf andere Weise Einfluss auf sie zu nehmen, wäre damit zugleich auch die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde selbst beeinträchtigt, mag auch ein gesetzliches oder sogar verfassungsgesetzliches Bekenntnis zur Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde gegeben sein.

Folgerichtig führt daher die Deklaration von Lima weiters aus, dass die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Obersten Rechnungskontrollbehörde verfassungsrechtlich zu gewährleisten ist und durch die Abberufungsmodalitäten nicht beeinträchtigt werden darf (Artikel 6.2).

Aufgrund der in der Praxis gewonnenen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass bei der Bestellung von Mitgliedern Oberster Rechnungskontrollbehörden, insbesondere deren Präsidenten, vielfach ein gewisses Mitwirkungs- bzw. Mitbestimmungs- oder Vorschlagsrecht der Regierungen nicht ausgeschlossen ist. Entscheidend für die Beurteilung, ob eine Oberste Rechnungskontrollbehörde wirklich unabhängig ist, ist die Frage, ob sich das Mitwirkungsrecht der Exekutive auf den Bestellvorgang an sich beschränkt oder aber auf die Amtsführung und die Entscheidungen der Leitungsorgane der Obersten Rechnungskontrollbehörde erstreckt. Letzteres wäre mit der Unabhängigkeit der Leitungsorgane und damit auch der Obersten Rechnungskontrollbehörde selbst unvereinbar und würde den Intentionen der Deklaration von Lima widersprechen.

Noch viel weniger ließe sich mit den von der Deklaration erhobenen Ansprüchen vereinbaren, wenn die Entscheidungsträger einer Obersten Rechnungskontrollbehörde von der Regierung willkürlich und beliebig aus ihren Funktionen abberufen werden könnten. Allein die Existenz einer solchen Möglichkeit müsste zur Verunsicherung der Leitungsorgane einer Obersten Rechnungskontrollbehörde führen, würde ihre Unbefangenheit beeinträchtigen, die Objektivität ihrer Tätigkeit mehr als infrage stellen und die Unabhängigkeit der gesamten Obersten Rechnungskontrollbehörde unterminieren.

Eine Amtsführung unter dem Damoklesschwert der jederzeit möglichen Abberufung durch die Regierung würde über kurz oder lang bewirken, dass die Tätigkeit der

Obersten Rechnungskontrollbehörde darauf ausgerichtet wäre, der Regierung möglichst gefällig zu sein und sich der Kritik weitgehend zu enthalten, da andernfalls die Leitungsorgane Gefahr laufen würden, von der Regierung aus ihren Funktionen entlassen zu werden.

Gewiss muss die Möglichkeit bestehen, Leitungsorgane von Obersten Rechnungskontrollbehörden vorzeitig aus ihrem Amt abzurufen, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, ihren Amtspflichten ordnungsgemäß nachzukommen oder sich gar Verfehlungen zu Schulden kommen ließen. Es muss jedoch gewährleistet sein, dass eine solche Abberufung nur nach Durchführung eines gesetzlich streng geregelten, nach rechtsstaatlichen Grundsätzen abgeführten förmlichen Verfahrens erfolgen darf. Keinesfalls wäre es zulässig und mit der Unabhängigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde und ihrer Mitglieder vereinbar, wenn es einer Regierung möglich wäre, aus Anlass eines ihr unliebsamen Prüfungsberichtes einer Obersten Rechnungskontrollbehörde deren Leitungsorgane nach Belieben abzusetzen. Viele Oberste Rechnungskontrollbehörden sind gegen derartige Willkürakte der Regierung dadurch abgesichert, dass ihre Mitglieder richterliche Unabhängigkeit genießen, wodurch der Regierung die Möglichkeit genommen ist, sie nach Gutdünken ihrer Funktionen zu entkleiden.

Die Forderung nach organisatorischer Unabhängigkeit schließt auch die alleinige Personalhoheit der Obersten Rechnungskontrollbehörde über ihre Bediensteten, inklusive der Personalrekrutierung, mit ein. Ein Mitspracherecht der Regierung in diesen Angelegenheiten käme einer indirekten Einflussnahme auf die Prüfungstätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde gleich; man stelle sich nur beispielsweise vor, die Regierung hätte das Recht, der Obersten Rechnungskontrollbehörde zu verwehren, Vertreter bestimmter Berufsgruppen, etwa Bautechniker, in ihren Personalstand aufzunehmen, um damit zu verhindern, dass Bauprojekte geprüft werden.

Auch die Prüfer selbst, die zwar innerbehördlich gegenüber ihren Vorgesetzten weisungsgebunden sind, bedürfen des ausreichenden Schutzes vor exekutiven Willkürakten. Demgemäß sieht die Deklaration von Lima vor, dass die Prüfungsbeamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden in ihrer beruflichen Laufbahn keinen Einflüssen der zu prüfenden Stellen ausgesetzt und von diesen nicht abhängig sein dürfen (Artikel 6.3). Ernennungen und Beförderungen von Prüfern, insbesondere aber gegen sie zu ergreifende dienstrechtliche Maßnahmen, im Extremfall bis zur Entlassung, haben daher der Einflussnahme durch die Exekutive entzogen zu sein.

## *2. Die funktionelle Unabhängigkeit*

Nicht minder wichtig für die objektive und effektive Aufgabenerfüllung einer Obersten Rechnungskontrollbehörde ist ihre funktionelle Unabhängigkeit, wie dies

auch die Deklaration von Lima vorsieht (Artikel 5.2). Dies setzt voraus, dass die Prüfungskompetenzen — zumindest in ihren Grundzügen — in der Verfassung festgelegt sind (Artikel 18.1) und von der Regierung nicht angetastet werden dürfen.

Die funktionelle Unabhängigkeit soll ganz allgemein die Ausübung der öffentlichen Finanzkontrolle ohne Möglichkeit der Einflussnahme von dritter Seite, vor allem nicht von seiten der Exekutive, sichern. Dazu zählt u.a., dass die Oberste Rechnungskontrollbehörde ihr Prüfungsprogramm soweit wie möglich selbständig gestalten können und in der Auswahl der von ihr zu prüfenden Stellen keinen Beschränkungen unterliegen bzw. nicht an fremde Vorgaben gebunden sein soll. Insbesondere muss ein ausreichender Rechtsschutz für die Oberste Rechnungskontrollbehörde bestehen, wenn die Regierung die Vornahme einer Prüfung verhindern will.

Ferner darf die Funktionstüchtigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde nicht durch Restriktionen bei der Durchführung von Prüfungen beeinträchtigt werden. Innerhalb des für sie bestehenden gesetzlichen Rahmens muss sie daher die Freiheit haben, Prüfungsschwerpunkte zu setzen sowie ihr zweckmäßig erscheinende Prüfungsmethoden und –techniken anzuwenden, ohne dass hierauf von Seiten der Exekutive Einfluss genommen werden darf. Ebenso hat die Oberste Rechnungskontrollbehörde in der inhaltlichen Gestaltung ihrer Berichte frei zu sein; allfälligen Tendenzen der Regierung, auf den Inhalt von Berichten der Obersten Rechnungskontrollbehörde Einfluss zu nehmen oder gar unangenehme Ergebnisse von Prüfungen zu unterdrücken, ist daher unter allen Umständen entschieden entgegenzutreten.

### *3. Die finanzielle Unabhängigkeit*

Jede staatliche Tätigkeit und daher auch die der öffentlichen Finanzkontrolle ist mit Kosten verbunden, die aus dem Staatsbudget zu decken sind. Je kleiner der Anteil der öffentlichen Finanzkontrolle am Gesamtbudget ist, desto geringer ist der ihr zur Verfügung stehende Spielraum für die Entfaltung ihrer Tätigkeit. Noch so gut gemeinte gesetzliche Bestimmungen über die Kompetenzen und die Unabhängigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde können dadurch unterlaufen werden, dass diese finanziell ausgehungert und damit in der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse behindert wird.

Um derartigen, die Tätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde beeinträchtigenden Restriktionen vorzubeugen, verlangt die Deklaration von Lima, dass den Obersten Rechnungskontrollbehörden die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen sind, welche die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben ermöglichen (Artikel 7.1).

Da die Ausarbeitung des Entwurfes für das jährliche Staatsbudget in den meisten Ländern von der Regierung vorgenommen wird, kann daher nicht ausgeschlossen

werden, dass sie die finanziellen Mittel für die Oberste Rechnungskontrollbehörde ganz bewusst sehr gering veranschlagt werden, um deren Handlungsspielraum einzuengen. Daher sieht die Deklaration von Lima vor, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden das Recht haben müssen, die von ihnen für notwendig erachteten finanziellen Mittel bei der das Staatsbudget beschließenden Körperschaft, zum Beispiel dem Parlament, erforderlichenfalls unmittelbar zu beantragen (Artikel 7.2). In manchen Staaten — so z.B. in Österreich — kommt darüber hinaus den Leitungsorganen der Obersten Rechnungskontrollbehörden das Recht zu, den parlamentarischen Beratungen über das Budget beizuwohnen und selbst im Plenum des Parlaments die finanziellen Anliegen ihrer Obersten Rechnungskontrollbehörde durch Wortmeldungen zu vertreten.

Schließlich soll — entsprechend der Deklaration von Lima — die finanzielle Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden von der Regierung darin sinnfällig zum Ausdruck gebracht werden, dass für die ihnen im Budget zur Verfügung gestellten Mittel ein eigener Budgetabschnitt — getrennt von denen der Ministerien — vorzusehen ist. Wichtiger noch als diese symbolische Unterstreichung der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde ist allerdings das Erfordernis, dass sie eigenverantwortlich über diese finanziellen Mitteln verfügen darf (Artikel 7.3) und beim Vollzug ihres Budgets nicht auf die Zustimmung von Organen der Exekutive, insbesondere nicht der Regierung, angewiesen ist.

### **III. Unabhängigkeit und Demokratie**

Die in der Deklaration von Lima postulierten drei Grundprinzipien der Unabhängigkeit, nämlich die organisatorische, funktionelle und finanzielle, sind erfahrungsgemäß bei den Mitgliedern der INTOSAI höchst unterschiedlich ausgeprägt. Bei Anlegung eines strengen Maßstabes gibt es wohl nur wenige Oberste Rechnungskontrollbehörden, deren gesetzliche Grundlagen den hohen Ansprüchen der Deklaration in vollem Umfang zu genügen vermögen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Unabhängigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde desto größer und ihre Absicherung desto mehr gewährleistet ist, je weiter der Prozess der Demokratisierung in dem betreffenden Staat fortgeschritten ist.

Es wäre illusorisch, annehmen zu wollen, dass in diktatorisch und ohne demokratische Institutionen regierten Staaten, denen das System der Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative fremd ist, gerade die nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden — womöglich als einzige staatliche Einrichtung — unabhängig gestellt sein könnten. Die für autoritäre Regime symptomatische Gewaltenfusion nimmt vielmehr regelmäßig auch die Oberste Rechnungskontrollbehörde in Beschlag und weist ihr eine Rolle in Abhängigkeit zu.

Die Entfaltung der Demokratie und der Ausbau deren rechtsstaatlichen Einrichtungen sind daher die Grundvoraussetzungen für die Unabhängigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle. Auf einen kurzen Nenner gebracht: Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden und Demokratie stellen eine untrennbare Einheit dar. Dies lässt sich auch sehr anschaulich historisch belegen, war es doch gewiss kein Zufall, sondern Ausdruck demokratischer Geisteshaltung, dass in der im revolutionären Frankreich des Jahres 1789 erlassenen Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte der öffentliche Finanzkontrolle wie folgt gedacht wurde:

„Alle Bürger des Staates sind berechtigt, entweder selbst oder durch ihre Repräsentanten, sich von der Notwendigkeit von Steuern und Abgaben zu überzeugen, sie frei zu bewilligen, ihre Verwendung zu überwachen sowie Anteil, Veranlagung, Eintreibung und Dauer zu bestimmen“ (Art. XIV).

Die Überwindung des Absolutismus ging sohin mit der Betonung der Bedeutung der Finanzkontrolle und deren Transparenz einher und markierte den Beginn einer Entwicklung, die bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossen ist. Volkssouveränität impliziert die Forderung nach Überwachung der Gebarung der öffentlichen Hand. Die unabhängigen Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle sind daher unmittelbare Folge der demokratischen Entwicklung.

Die sinnfällige Wechselbeziehung zwischen Demokratie und unabhängiger Finanzkontrolle ist gerade in den letzten Jahren dadurch verdeutlicht worden, dass der Demokratisierungsprozess in den europäischen Reformstaaten sehr bald auch die Schaffung neuer, mit echter Unabhängigkeit ausgestatteter Rechnungskontrollbehörden im Gefolge hatte.

Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle mag es auch in Diktaturen geben — und tatsächlich gibt es sie auch — doch ermangeln sie entweder der Unabhängigkeit oder aber ist ihre Unabhängigkeit infolge fehlenden Rechtsschutzes nicht wirklich gewährleistet. Anders hingegen in einer echten Demokratie, deren gewaltenteilendes System die Voraussetzungen einerseits für die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle, andererseits für einen funktionstüchtigen Parlamentarismus bietet.

#### **IV. Das Verhältnis der Obersten Rechnungskontrollbehörde zur Regierung**

Das stete Ringen der Obersten Rechnungskontrollbehörde um Bewahrung ihrer Unabhängigkeit von der Exekutive schließt jedoch eine Kooperation mit ihr nicht aus. Im demokratischen Rechtsstaat wird dies sogar die Regel sein, nicht zuletzt im Interesse einer möglichst rationellen Verwendung der Mittel der öffentlichen Hand und damit in Wahrung der Anliegen der Steuerzahler.

Der wichtigste Anknüpfungspunkt für eine derartige Kooperation ergibt sich aus der Kernaufgabe jeder Obersten Rechnungskontrollbehörde, nämlich ihrer Prüfungstätigkeit. Das Ergebnis jeder Überprüfung durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde sollte nach Tunlichkeit zweidimensional sein. Zum einen soll die Oberste Rechnungskontrollbehörde unterlaufene Fehler im Gebarungsvollzug aufzeigen, zum anderen Empfehlungen für Verbesserungen abgeben. Sowohl die vergangenheitsbezogene als auch die zukunftsorientierte Komponente der Prüfungstätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde lassen sich jedoch am einfachsten durch die aktive Mitwirkung der Exekutive umsetzen. Von der Obersten Rechnungskontrollbehörde festgestellte, in der Vergangenheit begangene Fehler können dann am leichtesten abgestellt werden, wenn die Exekutive willens ist, sie in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beheben. Ebenso lassen sich die Empfehlungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde, die auf Verbesserungen in der Zukunft abzielen, am raschesten unter der Voraussetzung realisieren, dass die Exekutive bereit ist, diese Empfehlungen zu akzeptieren und aufzugreifen.

Die Empfehlungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde bedürfen daher zu ihrer Effektivierung vorrangig der Mitwirkung der vollziehenden Gewalt. Umgekehrt ist es für die Exekutive von Vorteil, sich die auf eine Optimierung des Gebarungsvollzuges abzielenden Empfehlungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde nutzbar zu machen. Durch diese Konstellation ist daher die Sinnhaftigkeit einer Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Finanzkontrolle und Exekutive geradezu vorprogrammiert.

Erfahrungsgemäß sind nicht permanente Konfrontation, sondern vertrauensvolles Miteinander und Dialogfähigkeit in aller Regel die bestimmenden Faktoren für das Verhältnis zwischen öffentlicher Finanzkontrolle und Exekutive. Dies schließt freilich Auffassungsunterschiede nicht aus, die jedoch einvernehmlich geklärt werden sollten.

Von besonderem Vorteil hat sich in der Praxis vor allem eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen der Obersten Rechnungskontrollbehörde und dem für die staatlichen Finanzen zuständigen Ministerium erwiesen, weil davon ausgegangen werden kann, dass die Interessen beider Institutionen auf das gleiche Ziel ausgerichtet sind, nämlich den bestmöglichen Einsatz öffentlicher Mittel. Ein gemeinsames, entschlossenes Auftreten von Oberster Rechnungskontrollbehörde und Finanzministerium ist vielfach in der Lage, sich auch gegen den Widerstand der übrigen Exekutive durchzusetzen.

Aber nicht nur die Ergebnisse der Prüfungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde, sondern auch ihre getrennt davon für die Exekutive erstellten Gutachten sind ein gutes Beispiel nutzbringender Kooperation. Dieser Gutachtertätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde wird auch in der

Deklaration von Lima gedacht und dabei ausdrücklich festgehalten, dass die Verwaltung die alleinige Verantwortung für die Befolgung oder Ablehnung des von der Obersten Rechnungskontrollbehörde erstatteten Gutachtens trägt (Artikel 12.1).

In allen Fällen der — durchaus wünschenswerten — Zusammenarbeit mit der Exekutive, vor allem mit der Regierung, muss allerdings die Oberste Rechnungskontrollbehörde stets darauf bedacht sein, sich nicht von ihr vereinnahmen zu lassen und in eine untergeordnete, dienende Funktion zu geraten. Die Kooperation hat nicht in einem Verhältnis der Über- bzw. Unterordnung, sondern auf Basis der Gleichberechtigung zu erfolgen; andernfalls geriete die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde in Gefahr. Auch hat die Oberste Rechnungskontrollbehörde dafür Sorge zu tragen, dass durch die neben ihrer Prüfungstätigkeit verrichteten zusätzlichen Aufgaben für die Exekutive künftigen Prüfungsfeststellungen nicht vorgegriffen und eine wirksame Prüfungstätigkeit nicht beeinträchtigt werden darf (Artikel 12.1).

## **V. Das Verhältnis der Obersten Rechnungskontrollbehörde zum Parlament**

### *1. Die Bedeutung der Beziehungen zwischen der Obersten Rechnungskontrollbehörde und dem Parlament*

Anders als das stets unter dem Gesichtspunkt der möglichen Beeinträchtigung der Unabhängigkeit stehende ambivalente Verhältnis zur Exekutive erscheinen die Beziehungen der öffentlichen Finanzkontrolle zur Legislative weit weniger spannungsgeladen. Dies hängt mit der auf den gleichen Endzweck ausgerichteten Aufgabenstellung sowohl der Obersten Rechnungskontrollbehörde als auch des Parlaments zusammen. Stellt doch das Recht auf Kontrolle des der Regierung überantworteten Budgetvollzuges die notwendige Ergänzung des Rechts auf Budgetbewilligung dar. Beide Rechte sind in einem demokratischen Staat in letzter Konsequenz beim Parlament angesiedelt, das damit als eigentlicher, demokratisch legitimierter Kontrollherr fungiert.

Während jedoch das Parlament sein Recht auf Budgetbewilligung selbst ausübt, ist es weder personell noch administrativ in der Lage, die Kontrolle des Budgetvollzuges selbst wahrzunehmen; vielmehr ist es dabei auf ein eigenes Kontrollorgan, eben die Oberste Rechnungskontrollbehörde angewiesen. Dadurch ist in demokratischen Staaten ein natürliches Naheverhältnis zwischen der Obersten Rechnungskontrollbehörde und dem Parlament gegeben.

Die Bedeutung der Obersten Rechnungskontrollbehörde für das Parlament besteht in erster Linie in den aufgrund der Prüfungstätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde gewonnenen Informationen über die Verwendung der im

Budget veranschlagten öffentlichen Mittel durch die Regierung. Daher sehen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften in aller Regel für die Oberste Rechnungskontrollbehörde eine Berichterstattung über ihre Prüfungstätigkeit an das Parlament vor. Damit wird der Deklaration von Lima entsprochen, derzufolge die Obersten Rechnungskontrollbehörden durch die Verfassung berechtigt und verpflichtet sein sollen, eigenverantwortlich über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit dem Parlament zu berichten (Artikel 16.1).

Ohne die Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde über die Verwendung der öffentlichen Mittel könnte das Parlament die ihm zukommende Kontrollhoheit gegenüber der Regierung nicht wahrnehmen, wodurch letztlich auch die Budgethoheit des Parlaments in Mitleidenschaft gezogen wäre. Damit ist offenkundig, dass die Oberste Rechnungskontrollbehörde eine wesentliche Stütze der parlamentarischen Demokratie ist, da sie als Organ der Finanzkontrolle für das zum Träger der Kontrollhoheit berufene Parlament tätig wird und damit dessen Budgethoheit entscheidend stärkt.

Für die Oberste Rechnungskontrollbehörde wiederum bedeutet das Recht, ihre Berichte dem Parlament vorzulegen, eine Vergrößerung der Chance, ihre an die Exekutive gerichteten Empfehlungen durchzusetzen, wie dies auch die Deklaration von Lima zum Ausdruck bringt (Artikel 16.1). Denn erfahrungsgemäß sind — mangels Sanktionsmöglichkeiten — nicht alle Obersten Rechnungskontrollbehörden in der Lage, ihre Empfehlungen gegen den Willen der geprüften Stellen durchzusetzen. Sofern daher die Oberste Rechnungskontrollbehörde außerstande ist, aus eigener Kraft ihren Empfehlungen gegenüber der prüfungsunterworfenen Exekutive zum Durchbruch zu verhelfen, ist es für sie von Nutzen, dass ihr die Legislative in Wahrnehmung ihrer Kontrollhoheit unterstützend zur Seite steht.

Das Parlament wird durch die Berichterstattung der Obersten Rechnungskontrollbehörde in die Lage versetzt, die politische Verantwortung gegenüber den Organen der Exekutive, vornehmlich gegenüber der Regierung, einzufordern und in Verfolgung dieses Zieles die parlamentarischen Kontrollinstrumentarien, wie Interpellation, Resolution oder Misstrauensvotum, zum Einsatz zu bringen.

Es ist sohin evident, dass die Schlagkraft sowohl der öffentlichen Finanzkontrolle als auch der Kontrollhoheit des Parlament ganz entscheidend von einer von gegenseitigem Vertrauen geprägten Kooperation zwischen der Obersten Rechnungskontrollbehörde und der Volksvertretung abhängig ist. Ein einiges Auftreten von Parlament und Oberster Rechnungskontrollbehörde gegenüber der Exekutive ist einerseits der Realisierung der von der Obersten Rechnungskontrollbehörde ausgesprochenen Empfehlungen und andererseits der Effektivierung der Kontrollhoheit des Parlaments förderlich.

Die öffentliche Finanzkontrolle und die Legislative befinden sich daher in einem Beziehungsgeflecht und können die sich ihnen bietenden Möglichkeiten am besten durch verantwortungsvolle Zusammenarbeit im Interesse der Steuerzahler nützen.

Zu den äußeren Erscheinungsformen dieses Beziehungsgeflechts ist das in vielen Staaten bestehende Recht der Legislative auf Mitwirkung an der Bestellung bzw. Abberufung von Leitungsorganen der Obersten Rechnungskontrollbehörde zu zählen; desgleichen die Behandlung der Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde im Parlament, vielfach unter Beiziehung von Vertretern der Obersten Rechnungskontrollbehörde, sowie — entsprechend der Deklaration von Lima — die Ausarbeitung von Gutachten durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde bzw. von Stellungnahmen zu beabsichtigten Gesetzen und sonstigen Vorschriften über finanzielle Angelegenheiten für das Parlament (§ 12 Z. 1 erster Satz der Deklaration von Lima).

## *2. Potentielle Gefahren für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde durch das Parlament*

Von dem auf idealtypischen Vorstellungen beruhenden, auf Kooperation ausgelegten Verhältnis der öffentlichen Finanzkontrolle zur Legislative sind jedoch bei realitätsbezogener Betrachtung nicht unbeträchtliche Abstriche vorzunehmen.

Dies hängt damit zusammen, dass — anders als im klassischen Verfassungsstaat des Konstitutionalismus mit seinem traditionellen Gegensatz zwischen Parlament und Regierung — in vielen modernen parlamentarischen Demokratien die Fronten nicht mehr zwischen dem Gesamtparlament und der Regierung, sondern zwischen der parlamentarischen Opposition auf der einen sowie der Regierung und den sie stützenden, im Parlament vertretenen Regierungsparteien auf der anderen Seite verlaufen.

Als Folge dieser Änderung in der Verfassungswirklichkeit fehlt der Parlamentsmehrheit vielfach weitgehend der Wille, die Regierung und die ihr nachgeordnete Exekutive rückhaltlos zu kontrollieren. Die im Parlament vertretenen Fraktionen der Regierungsparteien sind in erster Linie daran interessiert, die Regierung an der Macht zu halten und sich mit ihr zu solidarisieren, zumal das politische Schicksal der Regierungsparteien und ihrer Abgeordneten mit dem der Regierung untrennbar verknüpft ist. Unter diesem Aspekt kann es daher nicht verwundern, dass sich die Abgeordneten der Regierungsparteien eher selten dazu aufraffen, sich der Kritik der Obersten Rechnungskontrollbehörde anzunehmen oder gar etwas aus ihrem Repertoire an parlamentarischen Kontroll- bzw. Sanktionsinstrumentarien gegenüber der Regierung zum Einsatz zu bringen.

Es ist daher vornehmlich die parlamentarische Opposition, die sich der Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde annimmt und die darin enthaltenen

Feststellungen und Bemängelungen gezielt als Waffe in der parlamentarischen, aber auch in der übrigen innenpolitischen Auseinandersetzung mit der Regierung gebraucht. Dabei stehen — ebenso wie bei der konträren Interessenslage der Regierungsparteien — klarerweise handfeste parteipolitische Überlegungen auf Seiten der Opposition und weniger eine ausgeprägte Sympathie für die öffentliche Finanzkontrolle in Vordergrund. Nichtsdestoweniger ergibt sich daraus ein Interessensgleichklang von öffentlicher Finanzkontrolle und parlamentarischer Opposition, der zu einem nicht zu leugnenden Naheverhältnis führt, das den Obersten Rechnungskontrollbehörden mitunter den Vorwurf einträgt „oppositionsfixiert“ zu sein oder gar im Sinne der Opposition parteipolitisch zu agieren. Derartige Vorwürfe sind jedoch unbegründet; sie verwechseln Ursache und Wirkung. Nicht die Obersten Rechnungskontrollbehörden agieren parteipolitisch, sondern die Politiker reagieren auf die Prüfungsberichte je nach parteipolitischer Zugehörigkeit.

Die Behandlung der Berichte im Parlament ist daher nicht unwesentlich von einer gewissen „Kontrollunlust“ der Parlamentsmehrheit gekennzeichnet. Nicht selten bestehen die parlamentarischen Beratungen über die Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde sogar weniger in einer Diskussion zwischen den Vertretern der überprüften Exekutive und den Parlamentarierern, sondern vielmehr in einer Konfrontation zwischen den Abgeordneten der Regierungsparteien und den Vertretern der Obersten Rechnungskontrollbehörde. Vielfach muss nicht die überprüfte Stelle ihr in den Berichten kritisiertes Verhalten, sondern die Oberste Rechnungskontrollbehörde ihre Kritik rechtfertigen.

Ein weiterer, noch viel bedenklicherer Schritt wäre dann gesetzt, wenn es der Regierung gelänge, im Wege ihrer faktischen, durch ihre Abgeordneten abgesicherten Dominanz der Parlamentsmehrheit — und damit letztlich des Parlaments — Einfluss auf die Oberste Rechnungskontrollbehörde zu gewinnen. Auf diese Weise würde die öffentliche Finanzkontrolle — im Umweg über die Legislative — indirekt in die Abhängigkeit der Exekutive geraten.

Nicht ohne Grund tritt daher die Deklaration von Lima dafür ein, dass die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden auch gegenüber den Parlamenten gewahrt bleiben muss, und zwar selbst dann, wenn die Obersten Rechnungskontrollbehörden Organe der Parlamente sind und in deren Auftrag Prüfungen durchführen (Artikel 8). Auch gegenüber der Legislative hat daher zu gelten, dass die Oberste Rechnungskontrollbehörde in der Auswahl ihrer Prüfungsgegenstände, ihrer Prüfungsmethodik und ihrer Berichterstattung eigenverantwortlich und unabhängig zu sein hat.

Die Beziehungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde zum Parlament sind daher so zu gestalten, dass sie alle Chancen, die sich daraus für ihre Tätigkeit ergeben können, zu nützen vermag; andererseits ist aber alles zu vermeiden, was ihre

eigenständige Funktionalität und damit ihre Unabhängigkeit infrage stellen könnte. Auch insoweit ist daher zu fordern, dass die Zusammenarbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde mit der Legislative auf der Basis der Gleichberechtigung zu erfolgen hat.

#### **VI. Der Stellenwert der Unabhängigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle im Rahmen der INTOSAI**

Die INTOSAI hat sich in den 50 Jahren ihres Bestandes immer wieder des Problems der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden angenommen. Man kann ohne Übertreibung sagen, dass es schlechthin das zentrale Thema der INTOSAI seit ihrer Gründung war und praktisch kontinuierlich behandelt wurde. Die in der Deklaration von Lima festgeschriebenen Grundprinzipien, an denen eine echte Unabhängigkeit als höchstes Gut jeder Obersten Rechnungskontrollbehörde auszurichten ist, stellen zugleich ein zentrales Anliegen der INTOSAI im Interesse der Effektivität der öffentlichen Finanzkontrolle dar.

Die Tatsache, dass keineswegs alle Obersten Rechnungskontrollbehörden, die Mitglieder der INTOSAI sind, den in Ansehung der Unabhängigkeit postulierten hohen Anforderungen der Deklaration von Lima zu entsprechen vermögen, hat die Organe der INTOSAI regelmäßig veranlasst, den Stellenwert der Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden zu betonen und ihn in Veranstaltungen und Abhandlungen zu propagieren. Auch regionale Arbeitsgruppen der INTOSAI haben sich dieser Thematik angenommen, so z.B. der IV. Kongress der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI) in Paris im Jahre 1999, dessen Schlussfolgerungen u.a. die Beziehungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu den Medien als einen der Indikatoren für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden bezeichneten und deren eigenständige Kommunikationspolitik als wesentlichen Bestandteil ihrer Unabhängigkeit hervorhoben.

Im Rahmen der INTOSAI wurde im Jahre 1998 anlässlich der in Montevideo abgehaltenen 44. Tagung ihres Präsidiums über Initiative der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Kanada eine Task Force für ein Projekt betreffend die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden eingesetzt und ihr der Auftrag erteilt, den Status der Unabhängigkeit der Mitglieder der INTOSAI zu erheben sowie Empfehlungen zu erstatten, auf welche Art und Weise realistische Verbesserungen erzielt werden können. Dieser Task Force gehörten die Oberste Rechnungskontrollbehörde von Kanada als Vorsitzender sowie mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden von Kamerun, Ägypten, Saudi Arabien, Antigua und Barbuda, Portugal, Uruguay und Tonga je ein Vertreter der sieben regionalen Arbeitsgruppen der INTOSAI und das Generalsekretariat der INTOSAI als Mitglieder an.

Nachdem die Task Force umfangreiche Erhebungen unter den Mitgliedern vorgenommen und den Bericht über den IV. Kongress der EUROSAI ausgewertet

hatte, erstattete sie im Jahre 2001 ihren Endbericht, in welchem sie zum Thema Unabhängigkeit folgende Kernprinzipien als wesentliche Voraussetzungen für eine effektive öffentliche Finanzkontrolle durch Oberste Rechnungskontrollbehörden anführte:

1. Eine geeignete und wirkungsvolle verfassungsrechtliche Verankerung der Unabhängigkeit und praktisch anwendbare Durchführungsbestimmungen;
2. die Unabhängigkeit des Leiters einer Obersten Rechnungskontrollbehörde und deren Mitglieder (in Kollegialbehörden); dazu zählen auch der Schutz vor Amtsenthebung und die Gewährleistung der Immunität in der Aufgabenerfüllung;
3. ein ausreichend weit gefasstes Mandat der Obersten Rechnungskontrollbehörde und volle Entscheidungsfreiheit in der Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben;
4. der uneingeschränkte Zugang der Obersten Rechnungskontrollbehörde zu Informationen;
5. das Recht und die Pflicht der Obersten Rechnungskontrollbehörde, über Prüfungsergebnisse zu berichten;
6. das Recht der Obersten Rechnungskontrollbehörde, eigenständig über den Inhalt und den Zeitpunkt von Prüfberichten zu entscheiden sowie diese zu veröffentlichen und zu verbreiten;
7. das Vorhandensein von festgelegten Verfahren, die eine Verfolgung der Empfehlungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde erlauben;
8. die finanzielle Unabhängigkeit sowie die Eigenständigkeit in der Führung/ Verwaltung und das Vorhandensein angemessener personeller, materieller und finanzieller Ressourcen.

Diese Kernprinzipien stellen zum Teil Wiederholungen der bereits in der Deklaration von Lima aufgestellten, auf die Unabhängigkeit bezughabenden Grundprinzipien dar, gehen jedoch teilweise darüber hinaus und statuieren daher noch anspruchsvollere Anforderungen an die Obersten Rechnungskontrollbehörden. Diesen hohen Standard an Unabhängigkeit für ihre Mitglieder zu erreichen, hat daher stetes Anliegen der INTOSAI und ihrer Organe zu sein.

Diesem Anliegen wurde nicht zuletzt dadurch Rechnung getragen, dass die Task Force, die im Jahre 2001 ihre Arbeit beendete, im Anschluss daran in unveränderter Zusammensetzung in ein Unterkomitee des Komitees für die Finanzkontrolle übergeleitet wurde. Zugleich wurde dieses Unterkomitee mit der Fortsetzung des von der Task Force begonnenen Projektes betraut.

Darüber hinaus wird im Jahre 2004 das Generalsekretariat der INTOSAI in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen in Wien ein Seminar zum Thema Unabhängigkeit abhalten. All diese Aktivitäten im Rahmen der INTOSAI bestätigen eindrucksvoll, welche Bedeutung der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden beigemessen wird, andererseits aber auch, dass noch ein Nachholbedarf besteht, um diese Unabhängigkeit überall dort, wo sie noch nicht erreicht werden konnte bzw. gefährdet ist, zu etablieren bzw. zu sichern.

Der hohe Stellenwert der Unabhängigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle wurde in den letzten Jahren nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der INTOSAI erkannt und gewürdigt. So sind beispielsweise Staaten und internationale Organisationen, die Entwicklungshilfe oder Subventionen an Entwicklungsländer leisten, verständlicherweise daran interessiert, dass die widmungsgemäße Verwendung der hingegebenen Gelder oder Sachmittel von Obersten Rechnungskontrollbehörden überprüft wird, die von den für die Verwendung verantwortlichen Regierungen wirklich unabhängig und daher in der Lage sind, objektive Berichte und nicht etwa Gefälligkeitsgutachten zu erstatten.

Um die demgemäß berechtigten Wünsche nach Stärkung der Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörden in Entwicklungsländern zu erfüllen, rät daher das Generalsekretariat der INTOSAI den Geberstaaten bzw. Geberorganisationen, gegenüber den Regierungen der Entwicklungsländer darauf zu dringen, dass Vertreter der Obersten Rechnungskontrollbehörden bereits beim Abschluss von Verträgen über die Hingabe von Entwicklungshilfe als gleichberechtigte Partner beigezogen werden und die Regierungen ausdrücklich zu garantieren haben, dass den Obersten Rechnungskontrollbehörden die Kompetenz zur eigenständigen, unbeeinflussten Prüfung der Verwendung der Entwicklungshilfe eingeräumt wird. Damit könnte sowohl die Gewähr für eine objektive Prüfung durch die Obersten Rechnungskontrollbehörden der betreffenden Entwicklungsländer geschaffen, als auch die innerstaatliche Position dieser Obersten Rechnungskontrollbehörden entscheidend gestärkt und sohin den Forderungen nach mehr Unabhängigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle entsprochen werden.

## **VII. Ausblick**

Die gegenwärtige Situation der Unabhängigkeit der Mitglieder der INTOSAI ist eine einigermaßen differente. Für einige von ihnen ist ihre Unabhängigkeit gesetzlich oder sogar verfassungsgesetzlich festgeschrieben und — was mindestens ebenso wichtig ist — auch durch geeignete Rechtsschutzeinrichtungen tatsächlich gewährleistet. Anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden wiederum ist zwar die Unabhängigkeit innerstaatlich verbrieft, doch besteht keinerlei Absicherung gegen unzulässige Eingriffe von Seiten der Regierung oder anderen prüfungsunterworfenen Stellen, so dass ihre Unabhängigkeit im Ergebnis das Papier nicht wert ist, auf dem sie geschrieben steht. Wieder anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden ist die

Unabhängigkeit weder gesetzlich garantiert, noch genießen sie eine solche in ihrer praktischen Prüfungstätigkeit.

Es wird daher noch vieler Mühe und Anstrengungen bedürfen, um allen Mitgliedern der INTOSAI zumindest den in der Deklaration von Lima postulierten Standard an Unabhängigkeit zu verschaffen. Der sich — so ist zu hoffen — in den nächsten Jahren und Jahrzehnten weltweit fortsetzende Demokratisierungsprozess sollte dabei eine entscheidende Hilfestellung geben können; die von der Demokratisierung in den europäischen Reformstaaten ausgehende Vorbildwirkung gibt in diesem Zusammenhang zu Optimismus Anlass.

Aber auch jene Obersten Rechnungskontrollbehörden, welche bereits derzeit ein hohes Maß an Unabhängigkeit für sich in Anspruch nehmen können, müssen stets darauf bedacht sein, dieses hohe Gut in Ehren zu halten und bei den Regierungen und der übrigen Exekutive keinen Zweifel an ihrer Unabhängigkeit aufkommen zu lassen. Es gilt daher für alle Mitglieder einer Obersten Rechnungskontrollbehörde, insbesondere für ihre höchsten Repräsentanten, die eingeräumte Unabhängigkeit auch tatsächlich zu „leben“ bzw. allfälligen gegenläufigen Begehrlichkeiten rechtzeitig und kompromisslos entgegenzutreten.

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sind sohin für den Bestand ihrer Unabhängigkeit auch selbst verantwortlich. Unter diesem Gesichtspunkt muss sich eine Oberste Rechnungskontrollbehörde davor hüten, der Regierung gefällig oder gar botmäßig zu sein. Eine Oberste Rechnungskontrollbehörde, die auch nur den Anschein der Unterwürfigkeit erweckt, läuft rasch Gefahr, von der Exekutive vereinnahmt und ihrer Unabhängigkeit faktisch beraubt zu werden. Der Mut zum aufrechten Gang sollte demgemäß für jede Oberste Rechnungskontrollbehörde und ihre Repräsentanten eine Selbstverständlichkeit bedeuten!

Letztlich sollten aber auch die Obersten Rechnungskontrollbehörden bedenken, dass ihre Unabhängigkeit — ähnlich der der Judikative — nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck ist, nämlich zur objektiven und wirkungsvollen Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben, wie dies auch die Deklaration von Lima zum Ausdruck bringt (Präambel der Deklaration von Lima). Wenn die Objektivität der Obersten Rechnungskontrollbehörden und die Qualität ihrer Prüfungstätigkeit anerkannt werden, wird es ihnen leicht fallen, Verständnis für ihre Unabhängigkeit zu finden und sie erfolgreich zu verteidigen. Zur Erreichung dieses Erfolges vermögen den Obersten Rechnungskontrollbehörden aber noch so gute Gesetze nicht zu helfen; dies fällt vielmehr in ihre eigene Verantwortung.

### **VIII. Zusammenfassung**

1. Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde von der ihrer Prüfungszuständigkeit unterworfenen Regierung und Exekutive in

organisatorischer, funktioneller und finanzieller Hinsicht bildet das zentrale Anliegen und das höchste Gut der öffentlichen Finanzkontrolle.

2. Gleichwohl schließt diese Unabhängigkeit eine Kooperation zwischen öffentlicher Finanzkontrolle und Exekutive nicht aus, sofern sie auf der Basis der Gleichberechtigung erfolgt.
3. Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde und ihrer Mitglieder darf sich nicht in einer formalen programmatischen Erklärung erschöpfen, sondern muss durch entsprechende Rechtsschutzeinrichtungen abgesichert sein.
4. Das Ausmaß der Unabhängigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde ist abhängig vom Grad der Demokratisierung im betreffenden Staat.
5. Oberste Rechnungskontrollbehörden und Parlamente ergänzen einander in ihren Kontrollaufgaben und verfolgen daher die gleichen Ziele, wodurch sich ein Interessensgleichklang zwischen öffentlicher Finanzkontrolle und Legislative ergibt.
6. Da in der Realverfassung eine gewisse Dominanz der Regierung über das Parlament nicht auszuschließen ist, kann die Grundlage der — idealtypisch auf Gleichberechtigung beruhenden — Zusammenarbeit von Parlamenten und Obersten Rechnungskontrollbehörden zum Nachteil letzterer beeinträchtigt werden.
7. Um dieser Gefahr der Beeinträchtigung der eigenständigen Funktionalität der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu begegnen, bedarf es der Absicherung ihrer Unabhängigkeit auch gegenüber den Parlamenten.
8. Die Tatsache, dass noch nicht alle Obersten Rechnungskontrollbehörden das von der Deklaration von Lima geforderte Ausmaß an Unabhängigkeit genießen, hat für die INTOSAI und ihre Organe stete Herausforderung zur Verbesserung dieses Zustandes zu sein.
9. Auch Geberstaaten und internationale Geberorganisationen haben zunehmend Interesse an der Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden in Entwicklungsländern, damit eine von den Regierungen unbeeinflusste objektive Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung von Entwicklungshilfe gewährleistet ist.
10. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden selbst trifft gleichfalls eine Verantwortung zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit.



# Die Vorteile der INTOSAI für die Obersten Rechnungskontrollbehörden

*Dr. Arturo González de Aragón, Oberster Rechnungsprüfer von Mexiko*

Zu Beginn meiner Ausführungen möchte ich Dr. Franz Fiedler, Präsident des österreichischen Rechnungshofes und Generalsekretär der INTOSAI, meinen tiefempfundenen Dank für seine Einladung zur Teilnahme an diesen Feierlichkeiten anlässlich des 50-jährigen Bestehens der INTOSAI aussprechen.

Ebenso möchte ich mich bei Dr. Árpád Kovács, dem Präsidenten des ungarischen Rechnungshofs und Ersten Vizepräsidenten der INTOSAI, für seinen warmherzigen Empfang bedanken.

Es ist zweifellos für uns alle eine große Freude, dieses wunderschöne Land Ungarn und die historische Stadt Budapest zu besuchen, um diesen denkwürdigen Tag zu feiern, an dem die INTOSAI auf 50 Jahre stetiger Bemühungen um die Verbesserung der öffentlichen Finanzkontrolle und der staatlichen Rechenschaftspflicht unserer jeweiligen Länder zurückblicken kann.

Sowohl Ungarn als auch Mexiko haben im Verlauf ihrer Geschichte unter der Aggression von Supermächten und deren Folgen gelitten, oftmals wurden beide Völker auf Grund widriger historischer Umstände ihrer Entwicklungsmöglichkeiten beraubt und mussten sogar den Verlust großer Teile ihres Staatsgebietes hinnehmen. Daher gilt unsere Bewunderung und unser Respekt dem Mut und dem Stolz des großen ungarischen Volkes.

Die INTOSAI ist zu einer bedeutenden, strategischen Organisation für die Bewertung, Prüfung und Entwicklung staatlicher Handlungsrichtlinien herangewachsen. Aus den ursprünglich 34 Staaten, die 1953 am Beginn dieses Weges standen, hat sich eine Organisation aus nunmehr 185 Mitgliedern entwickelt, die alle zu den zahlreichen Errungenschaften und den immer wieder neu gesteckten Zielen beigetragen haben. Als weltweite Organisation sollte INTOSAI sich als Teil des reichen Erbes aller Völker dieser Erde verstehen.

Die auf dem 9. INTOSAI-Kongress verabschiedete Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle ist einer der wichtigsten Beiträge, die die INTOSAI für die öffentliche Finanzkontrolle geleistet hat; sie legt die Philosophie und das Rahmenwerk der staatlichen Finanzkontrolle fest und ermöglicht es uns dadurch, unserer gesellschaftlichen Verpflichtung noch besser nachzukommen. Die in der Deklaration von Lima formulierten Richtlinien und Grundsätze finden

sich heute in den Verfassungen und Rechtssystemen vieler unserer Mitgliedsstaaten wieder.

Daher können wir mit Recht sagen, dass die INTOSAI die grundlegenden Kriterien und Normen geschaffen hat, um den Weg für eine bessere staatliche Finanzkontrolle und eine deutliche Verbesserung der staatlichen Haushaltsführung zu ebnen.

Als weltweit tätige Organisation kann die INTOSAI ihre Bemühungen nicht auf ein einziges Thema oder einen bestimmten Bereich beschränken. Die sieben regionalen Arbeitsgruppen der INTOSAI sind daher ein zusätzliches Instrument, um sich mit den Besonderheiten jeder Region auseinandersetzen zu können und einen besseren und umfangreicheren Erfahrungsaustausch zu ermöglichen.

Diese regionalen Arbeitsgruppen - die Afrikanische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (AFROSAI), die Arabische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ARABOSAI), die Asiatische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ASOSAI), die Karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (CAROSAI), die Lateinamerikanische und karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (OLACEFS), die Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI) und die Südpazifische Assoziation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (SPASAI) - haben sich zu unverzichtbaren Mittlern für die Arbeit der INTOSAI entwickelt.

Von besonderer Bedeutung für die Organisation sind die Komitees und Arbeitsgruppen der INTOSAI, deren Ziel die Analyse, Forschung und Ausarbeitung von Richtlinien zu spezifischen Prüfungsthemen ist. Zu erwähnen sind hier beispielsweise das Komitee für die Richtlinien für die Finanzkontrolle, das Komitee für die interne Kontrolle, das Komitee für das Rechnungswesen, das Komitee für die IT-Prüfung und das Komitee für die Staatsschulden sowie die Arbeitsgruppen für Privatisierung, Umweltprüfung, Programmevaluierung und die Prüfung von internationalen Institutionen und schließlich die Task Force Strategische Planung des Präsidiums.

Die Rechnungskontrollbehörden profitieren in hohem Maße von diesen unermüdlichen Anstrengungen, daher können wir nicht oft genug unseren Dank an die Organisation aussprechen, die dies ermöglicht hat.

Die Veränderungen und Herausforderungen, denen sich die Gesellschaften in all unseren Ländern über viele Generationen hinweg stellen mussten, sind Anlass zu einem nachdenklichen Rückblick. Zweifelsohne wurden neue Lösungen für alte Probleme des öffentlichen Sektors gefunden, gleichzeitig kommt es jedoch immer wieder zu unerklärlichen Verzögerungen und es sind neue Formen der Korruption entstanden.

Diese Verzögerungen und das Phänomen der Korruption sind nicht charakteristisch für ein bestimmtes politisches Regime oder ein bestimmtes Land. Das auffallendste Beispiel dafür ist der in 2001 von großen multinationalen Konzernen begangene Finanzbetrug, der ein Ausdruck inakzeptabler Verhaltensweisen ist, die im großen Maßstab nur noch auf wirtschaftlichen Interessen basieren.

Seit der Gründung des Komitees für die Staatsschulden im Jahre 1991 hat Mexiko die ehrenvolle Aufgabe, den Vorsitz dieses Komitee zu führen. Seine Hauptaufgaben sind Erforschung, Entwurf und Verteilung fachbezogener Dokumentationen sowie die Schulung in der Prüfung der Staatsschulden mit dem Ziel, die Transparenz und Rechenschaftspflicht unter den INTOSAI-Mitgliedern zu fördern.

Bei der Durchführung von Schulungen verdient die INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) besondere Anerkennung für ihre entscheidende Unterstützung bei der praktischen und inhaltlichen Vorbereitung von Schulungsprogrammen zum Thema Staatsverschuldung, die wir dieses Jahr in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern angeboten haben.

Die Höhe der Staatsschulden in den Schwellenländern beeinträchtigt die staatlichen Finanzmittel in einem derartigen Ausmaß, dass die Sozialfürsorge, das Bildungswesen und die Beschäftigungs- und Sicherheitspolitik ernsthaft gefährdet sind. In einigen Fällen bedeutet dies, dass Themen wie z.B. Renten oder Sozialprogramme zurückgestellt werden müssen.

Eine ausgeglichene Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder kann nur erreicht werden, wenn die Programme zur Prüfung der Staatsverschuldung in Umfang, Tiefe und Inhalt erweitert und konsequente Analysen hinsichtlich des Ursprungs, der Rechtmäßigkeit, der Verbuchung, Verwaltung, Zahlung und der Rechenschaftspflicht durchgeführt werden.

All diese Themen verlangen besondere Sorgfalt und ein hohes Maß an Verantwortung von Seiten der ORKBn. Auf der Jahresversammlung des Komitees für die Staatsschulden im Juni 2003 und dem Regionalen Workshop für Prüfer der Staatsschulden im April, Mai und Juni 2003 in Mexico City legte die Oberste Rechnungskontrollbehörde von Mexiko eine Analyse der Prüfungsaktivitäten zu diesem Thema vor.

Diese Analyse machte deutlich, dass Mexiko zwar innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die geringste verbrieftete Staatsschuld im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt aufweist, in absoluten Zahlen jedoch an der Spitze der Schwellenländer liegt.

Anders sieht es hingegen bei den Eventualverbindlichkeiten aus, bei denen Auslassungen und Lücken keine angemessene Prüfung und Beurteilung der Risiken

oder der politischen Richtlinien für die Erfüllung dieser Verbindlichkeiten gestatten. Auch muss die Zusammensetzung dieser Schulden berücksichtigt werden, da hierunter z.B. auch Renten, aufgeschobene Investitionsprojekte und voraussichtliche Kosten im Zusammenhang mit anderen Posten fallen.

Wie viele Regierungen in anderen Teilen der Erde musste auch die mexikanische Regierung in den letzten zehn Jahren eingreifen, um das Zahlungssystem des Landes zu sanieren. Die Wirtschaftskrise, die diese Bankenrettung auslöste, drohte Millionen von Mexikanern um ihre Ersparnisse zu bringen und stellt seitdem eine ernsthafte Gefährdung für die öffentlichen Mittel des Landes dar.

Die mexikanische ORKB hat auf diesem Gebiet große Anstrengungen unternommen, um die Transparenz zu fördern und sicherzustellen, dass die für die Sanierung des Bankensystems bestimmten Mittel im Einklang mit bestehenden Normen und Verfahren und in völliger Übereinstimmung mit den einschlägigen Gesetzen eingesetzt wurden.

Die ORKBn haben daher die Pflicht, die Transparenz zu fördern und die öffentlichen Dienstleistungen kontinuierlich zu verbessern sowie für die Gesellschaft im Allgemeinen ein Garant dafür zu sein, dass öffentliche Mittel ehrlich, sparsam und wirtschaftlich eingetrieben, verwaltet und zugeteilt werden.

Die Mitglieder der INTOSAI dürfen nie vergessen, dass das höchste Gut der Rechnungskontrollbehörden ihre politische Neutralität ist. Natürlich unterstützen wir die Ziele des Staates, müssen dabei aber - unabhängig von den Interessen Einzelner oder ganzer Gruppen und mit größter politischer Sensibilität - grundsätzlich den höheren Interessen des Volkes dienen.

Ganz im Sinne eines der Grundsätze der INTOSAI zielt unser Erfahrungsaustausch darauf ab, die Leistung unserer Mitglieder zu verbessern, um so schrittweise die Hauptursachen der Korruption zu beseitigen.

Seit 2002 wird der institutionelle Schwerpunkt, den die mexikanische ORKB zur Steigerung der wirtschaftlichen Haushaltsführung der Regierung gesetzt hat, durch eine strategische Vision untermauert, die die folgenden neun Prioritätsbereiche umfasst:

### **1. Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlichen Handelns**

Dazu gehört der Abbau übermäßiger Bürokratie, unnötiger Formalitäten und willkürlicher Entscheidungen, die Unwirtschaftlichkeit und Korruption fördern. Aus diesem Grund ist es notwendig, Modelle einzuführen, die die Verwaltung vereinfachen und Transparenz und Produktivität fördern.

## **2. Beste Praktiken in der Staatsführung**

Statt lediglich Unregelmäßigkeiten mit Strafen zu ahnden, sollte die ORKB die öffentliche Verwaltung vielmehr in ihrem Streben nach mehr Qualität unterstützen. Der proaktive Ansatz der Rechnungskontrolle ist verbunden mit der Einführung wirksamer Kontrollsysteme, die nicht nur rechtswidrige Handlungen verhindern, sondern den Weg ebnen sollen für bessere staatliche Praktiken.

## **3. Arbeitsplatzsicherheit für öffentlich Bedienstete**

Dieser Bereich konzentriert sich auf die Entwicklung von Beschäftigungsmodellen für Staatsbedienstete, um ihnen die notwendige Arbeitsplatzsicherheit zu vermitteln, damit sie ihre Tätigkeit motiviert ausüben können. Gleichzeitig wird dadurch das Konzept eines öffentlichen Dienstes, der sich an persönlichen Interessen orientiert, verhindert.

Die Einführung professioneller Beschäftigungsmodelle im öffentlichen Sektor ist Teil einer Strategie, mit der die Ethik im öffentlichen Dienst und die „Excellence“ der staatlichen Leistungsträger gefördert werden sollen.

## **4. Systeme der Leistungsbewertung**

Es ist zwingend notwendig, angemessene Systeme zur Leistungsbewertung auf der Grundlage strategischer und leistungsbezogener Faktoren einzuführen und anzuwenden, mit denen die Zielerreichung der öffentlichen Einrichtungen ebenso wie die Leistung der staatlichen Angestellten überwacht und bewertet werden können.

Die Festlegung von Indikatoren und Leistungsparametern ermöglicht eine systematische und objektive Beurteilung der Auswirkungen staatlicher Politik sowie ihres wirtschaftlichen und sozialen Nutzens.

Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen muss auch berücksichtigt werden, welche Auswirkungen Handlungen und Programme auf den Umweltschutz haben. Die Förderung der konsequenten Einhaltung von Umweltnormen ist eine der Hauptaufgaben, der sich die größten ORKBn der Welt verpflichtet haben. Zudem ist der Umweltschutz eine allgemeine gesellschaftliche Notwendigkeit und eine legitime Forderung nachfolgender Generationen.

## **5. Überwachungs- und Kontrollmechanismen für die staatliche Haushaltsführung**

Dieser Bereich konzentriert sich auf den Aufbau von Überwachungs- und Kontrollmodellen, um sicherzustellen, dass die Haushalts- und Rechnungsunterlagen öffentlicher Organe sämtliche Geschäftsvorgänge enthalten und ordnungsgemäß geführt werden, um so die staatliche Rechenschaftspflicht zu stärken und gleichzeitig zeitgerechte, zuverlässige Informationen für die Entscheidungsfindung

zur Verfügung zu haben. Ständiges Ziel der ORKBn muss dabei sein, vorbeugende und korrektive Maßnahmen zu treffen, durch die ein erneutes Auftreten von Unregelmäßigkeiten ausgeschlossen wird.

### **6. Verbesserungspotenzial**

Fester Bestandteil der Arbeit der Rechnungskontrollbehörden muss die Erkennung von Möglichkeiten zur Verbesserung von Produktivität, Sparsamkeit und Transparenz in der Verwendung öffentlicher Mittel sein. Festgestellte Schwächen können mit Hilfe der vorhandenen Fähigkeiten und Mittel korrigiert und damit die staatlichen Einrichtungen gestärkt und Risiken frühzeitig erkannt werden.

### **7. Hohe Prüfungswirksamkeit**

Dazu gehören die Optimierung der Prüfungsplanung und mögliche Erweiterungen des Prüfungsumfanges mit dem Ziel, die Stichproben im Verhältnis zum gesamten öffentlichen Haushalt zu erhöhen und so die öffentliche Rechenschaftspflicht zu unterstützen.

### **8. Kultur der Rechenschaftspflicht**

Dazu gehört die Förderung klarer und transparenter Rechenschaftspflicht in jedem Bereich, jeder Ebene und jeder Funktion der öffentlichen Verwaltung als Eckpfeiler der Demokratie. Staatsdiener sind gegenüber der Gesellschaft rechenschaftspflichtig, da sie deren Finanzmittel verwalten. Die Rechenschaftspflicht muss öffentlich sein, da auch die Mittel, die verwaltet werden, öffentlich sind.

Die Rechenschaftspflicht ist das Glied, das ein demokratisches Staatssystem legitimiert. Sie gehört zu den Grundsätzen, ohne die das Gleichgewicht der Kräfte in der Regierung nicht aufrechterhalten werden könnte.

### **9. Einführung moralischer und ethischer Werte in öffentlichen Bildungsprogrammen**

Es ist außerordentlich wichtig, das Bewusstsein der Bürger für ihre bürgerlichen Pflichten zu stärken. Dazu müssen politische Akteure auf allen Ebenen der Regierungsführung, besonders im Bildungssektor, zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um ethische und moralische Werte zu vermitteln und zu stärken.

Um eine qualitative Veränderung in der öffentlichen Verwaltung zu erreichen, müssen Bildungsprogramme auf allen Ebenen entsprechend überarbeitet und gestärkt werden. Ethische und moralische Werte selbst sind die beste Vorbeugung im Kampf gegen korrupte Praktiken.

Erinnern wir uns an die Worte von Professor José Vasconcelos, einem großen Mexikaner des 20. Jahrhunderts, der sagte: "Wir müssen das Kind erziehen, um den Erwachsenen nicht bestrafen zu müssen."

Dies sind die neun strategischen Bereiche, die für die mexikanische ORKB Priorität haben im Kampf gegen die Korruption und bei der Förderung von Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Verwendung öffentlicher Mittel. Um signifikante Ergebnisse zu erzielen, müssen diese Anstrengungen konstant und nachhaltig sein.

Der Staat kann und darf nicht unmoralisch sein, noch darf er die moralischen Werte, auf denen das heutige gesetzliche Rahmenwerk aufgebaut ist, übergehen, ignorieren oder missachten. Dies würde einem Angriff auf seine ureigenste Rechtsstruktur gleichkommen, denn Moral und Ethik zeigen sich in den Rechtsformen, mit deren Hilfe die öffentliche Macht ausgeübt wird.

Das Wesen des modernen Staates und die politische Philosophie, die ihn legitimiert, müssen die Weiterentwicklung des Einzelnen mit einbeziehen. Der Staat muss zu einem Medium für, statt gegen den Einzelnen werden, denn gerade durch den Einzelnen wird seine Existenz letzten Endes gerechtfertigt.

An dieser Stelle ist es angebracht, an die Werte zu erinnern, die König Stefan von Ungarn schon vor einem Jahrtausend zu vermitteln versuchte. Für ihn waren Toleranz und Ethik die fundamentalen Grundsätze für das Gewissen eines Staatsmanns.

Philosophen behaupten, dass Ethik die Grundlage aller Handlungen eines Menschen, seines Charakters, seiner Gewohnheiten und der moralischen Überzeugungen ist, die letztlich sein Schicksal bestimmen.

In Institutionen erfordert Ethik konstante Disziplin und gemeinsame Werte und Grundsätze. Im öffentlichen Sektor bedeutet Ethik die verantwortungsvolle Wahrung des Gemeinschaftsinteresses.

Die INTOSAI ist heute ein Teil des Erbes aller Völker, denn durch ihren Beitrag zur Verbesserung der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung ist es ihr gelungen, Verständnis, institutionelle Kommunikation und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zwischen ihren Mitgliedern zu fördern. Wenn die pluralistische Welt, in der wir heute leben, besser ist als die Welt des Jahres 1953, als die INTOSAI gegründet wurde, so können wir guten Gewissens sagen, dass diese Organisation einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet hat.

Durch die INTOSAI haben wir gelernt, dass es unsere ureigentliche Aufgabe ist, unser ganzes Bestreben zum Wohl der Gesellschaften einzusetzen, die uns diese große Verantwortung des Dienstes am Bürger übertragen haben. Lassen Sie uns immer daran denken, dass das höchste Gut einer Gesellschaft immer der Mensch ist.

George Lukács, der große ungarische Philosoph des zwanzigsten Jahrhunderts, hat einmal gesagt, dass Pflicht sich auch in einer völlig andersartigen Realität nicht als unpassend erweisen muss. Sie kann auch aus dem Widerspruch zwischen Sein und Schein entstehen. Er sagte auch: sei Du selbst, zeige Dein Wesen und wachse trotz störender Einflüsse der Welt; sei das, was als Kern und Wesen in dir liegt, sei was immerwährend in dir weilt und pulsiert.

In der öffentlichen Verwaltung wie auch in den zentralen Bereichen unseres Lebens sollten wir uns nicht um die Dauer unseres Lebens sorgen, sondern um die Zufriedenheit, die wir im Leben erreichen können. Die Lebensdauer hängt vom Schicksal ab, ein würdevolles Leben hingegen nur von unseren ethischen und moralischen Werten.

Wir wollen daher Tag für Tag unsere Gegenwart auf der Basis von Sicherheit schaffen, die uns erst eine Zukunft voller Hoffnung eröffnet. Das Wichtigste ist, dass wir unsere Fähigkeit zu träumen nicht verlieren, dass wir Neues wagen, arbeiten und unseren Weg in der Hoffnung weitergehen, eines Tages eine gerechtere Verteilung des Reichtums und gleiche Entwicklungschancen für alle Länder zu erreichen.

Für unser heutiges unmittelbares Handeln ist Korruption das übelste Krebsgeschwür. Sie zerstört die grundlegenden Werte der Menschheit und führt zur Verschlechterung der Qualität des gesellschaftlichen Lebens.

In der Kurzsichtigkeit modernen Denkens steht die Befriedigung materieller Bedürfnisse an oberster Stelle, ohne Verständnis dafür, dass der wahre Sinn des Lebens in ethischen und moralischen Werten liegt, denn nur so lassen sich Zufriedenheit und geistige Erfüllung erreichen.

Lassen Sie uns unsere Überlegungen weiterführen und auch weiterhin unsere Pflicht erfüllen in der Überzeugung, dass der Dienst am Nächsten ein Privileg ist, das dem Menschen erst seine Existenzberechtigung verleiht.





## Bericht über die Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag

---

Feierliche Sitzung





# Eröffnungsansprache

## *Dr. Árpád Kovács, Präsident der Obersten Rechnungskontrollbehörde Ungarns*

Ich fühle mich sehr geehrt, die heutige Nachmittagssitzung zum 50. Jahrestag des Bestehens der INTOSAI eröffnen zu dürfen.

Ich glaube - und bin überzeugt, dass Sie alle meine Meinung teilen -, dass diese Veranstaltung, bei der an die Gründung der INTOSAI erinnert werden soll, für alle Leiter und Mitarbeiter der Öffentlichen Rechnungskontrollbehörden ein wichtiges Ereignis ist.

Ich bin auch überzeugt, dass Sie alle meiner Ansicht über die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden zustimmen werden. Denn unabhängig davon, wie eine ORKB im jeweiligen Land organisiert ist - ob als Rechnungshof oder als Rechnungskontrollbehörde -, kann sie mit ihrer Arbeit und ihrer Organisation den Umgang mit den öffentlichen Geldern und den Schutz der Gelder der Steuerzahler im jeweiligen Land maßgeblich beeinflussen.

Ganz besonders bedeutsam ist jedoch, dass die ORKBn über diesen internationalen Dachverband verfügen, der die Rechnungskontrollbehörden der ganzen Welt zu einer organisierten Kraft macht.

Mit Recht wird häufig gefragt: Welche Vorteile hat diese organisierte Kräftebündelung, diese straff geordnete internationale Zusammenarbeit? Wie gelingt es, der Tätigkeit der ORKBn mehr Anerkennung zu verschaffen und sie weiter auszubauen? Auf welchen Gebieten sehen die ORKBn für sich Nutzen und Vorteile?

An erster Stelle zu erwähnen sind hier die weltweite Koordination und die Förderung fachlicher Verbesserungen in der staatlichen Finanzkontrolle und natürlich deren Auswirkungen. Die in den Kongressen erarbeiteten Fachthemen, die in die Verabschiedung von Empfehlungen münden, sind wesentliche Leitlinien für unsere Arbeit. Beim XV. INCOSAI, der 1995 in Kairo stattfand, wurden beispielsweise Empfehlungen zu Umweltkontrollen verabschiedet und als Folge davon werden heute in verschiedenen Gegenden der Welt eine wachsende Zahl von Umweltprüfungen durchgeführt, einige davon auch grenzüberschreitend. In Ungarn führt die ORKB derzeit eine Umweltprüfung zusammen mit den Kollegen in Österreich über die Umweltsituation in der Gegend des Neusiedler-Sees durch, der an der Grenze zwischen beiden Ländern liegt. Die Empfehlungen von Kairo haben ferner zur Einrichtung regionaler INTOSAI-Arbeitsgruppen geführt, die Normen für Umweltprüfungen erarbeiten sollen, die den Bedürfnissen der Regionen angemessen sind.

Oder lassen Sie mich die Empfehlungen von Uruguay erwähnen, die beim XVI. INCOSAI in Montevideo verabschiedet wurden und Instrumente zur Korruptionsbekämpfung beschreiben. In diesem Zusammenhang möchte ich auch auf den INTOSAI-Pflichten- und Verhaltenskodex hinweisen, der beim Kongress in Montevideo verabschiedet und mit den Richtlinien für die Finanzkontrolle veröffentlicht wurde. Er stellt eine ausgezeichnete Grundlage für die Bekämpfung der Korruption in den INTOSAI-Mitgliedstaaten dar. Ausgehend von diesem Kodex haben die ORKBn der INTOSAI-Mitglieder, auch die ungarische ORKB, ihre eigenen Pflichtenkodices erarbeitet, die die jeweiligen nationalen Besonderheiten berücksichtigen.

Auch die von der INTOSAI erarbeiteten Normen für Finanzkontrolle, Rechnungsführung und interne Kontrollen verdienen Erwähnung, wenn man die Auswirkungen der Organisation auf den Berufsstand der Prüfungsarbeit würdigen will. Da diese Normen nicht starr sind, sondern als "lebende Dokumente" sich ständig weiter entwickeln, sind sie sehr wichtige Elemente für die staatliche Finanzkontrolle geworden. Ich bin überzeugt, dass eine effiziente, moderne staatliche Finanzkontrolle ohne sie nicht möglich wäre.

Hinsichtlich der fachlichen Aspekte der Prüfungsarbeit verdient auch die Art und Weise Erwähnung, wie die INTOSAI ihre ORKB-Mitglieder in die fachliche Arbeit mit einbezieht. Dabei denke ich vor allem an die Arbeit der ständigen Komitees und der Adhoc-Komitees, der Arbeitsgruppen und der Task Forces. Die Mitwirkung an der Arbeit dieser Gremien ist sehr wichtig. Sie erleichtert die berufliche Weiterentwicklung und bietet Möglichkeiten indirekter Kontakte zwischen Experten für Fachthemen, die in diesem Rahmen ihr Fachwissen und ihre Informationen austauschen können. Dieser Austausch wirkt sich positiv auf die Mitarbeiter der ORKBn und auf ihre berufliche Entwicklung aus.

Als Vertreter eines jener Länder, deren Amtssprache keine der INTOSAI-Arbeitssprachen ist, möchte ich an dieser Stelle auch erwähnen, dass die oben erwähnten Fachgremien der INTOSAI es den ORKB-Mitarbeitern aus diesen Ländern ermöglichen, mit Hilfe einer der INTOSAI-Arbeitssprachen an der Arbeit auch kleinerer Foren mitzuwirken und an Diskussionen teilzunehmen bzw. in diesen kleineren Gruppen Beiträge einzubringen. Auf diese Weise bieten die kleinen Gremien eine Möglichkeit, diese „Kommunikationslücke“, wie man sie nennen könnte, zu schließen.

Betrachtet man, wie nützlich und wichtig diese Aktivitäten sind, so kann man den Stellenwert der INTOSAI für das Funktionieren dieses internationalen Forums kaum hoch genug schätzen.

Im Zusammenhang mit der Wirkung von INTOSAI auf den Berufsstand möchte ich ganz besonders die INTOSAI-Bildungsinitiative IDI erwähnen, die durch ihre

Programme und Aktivitäten modernstes Fachwissen und Prüfungstechniken weitergibt. Wir in Ungarn freuen uns sehr, die Tätigkeit der IDI durch die Entsendung von Ausbildern unterstützen zu können.

Besondere Erwähnung bei den Erfolgen dieser Bildungsaktivitäten verdient die gezielte, umfassende Unterstützung für Entwicklungsländer, die über verschiedene Aus- und Fortbildungsprogramme in Zusammenarbeit mit der INTOSAI geleistet wird. Wir freuen uns ganz besonders, dass die Programme auch die staatliche Finanzkontrolle der mittel- und osteuropäischen Länder umfasst, die weitreichende politische und wirtschaftliche Veränderungen durchgemacht haben.

Der Erfolg der INTOSAI ist schließlich auch in einem erheblichen Umfang darauf zurückzuführen, dass die Organisation stets mit gutem Beispiel vorangeht und die Arbeitseinstellung der Prüfer positiv beeinflusst.

In diesem Zusammenhang denke ich besonders an verschiedene INTOSAI-Dokumente, die die Perspektiven und die Einstellung der Prüfer entscheidend geprägt haben. Dazu gehört vor allem die Deklaration von Lima mit ihrem beispielhaften Überblick über die moderne Rechnungskontrolle und die wichtigsten Elemente, Merkmale und Anforderungen an die Tätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden. Die Deklaration von Lima hat mit ihren Definitionen den inhaltlichen und räumlichen Rahmen vorgegeben, in dem die ORKBn ihre Arbeit ausführen und weiter entwickeln müssen.

Ohne mich zu sehr in Details zu vertiefen, möchte ich hier unterstreichen, dass die Forderungen und Inhalte der Deklaration von Lima, beispielsweise zur Unabhängigkeit der ORKB, zu ihren Beziehungen zu Parlament und Regierung, zu ihrer finanziellen Eigenständigkeit, zu den Prüfungsaufträgen, den verschiedenen Prüfungsarten und -verfahren sowie den Anforderungen an die Erstellung der Prüfungsberichte, zentrale Elemente für die Arbeit und das Arbeitsumfeld der Prüfer geworden sind. Ohne sie könnten wir unsere Arbeit nicht ordnungsgemäß ausführen.

Schließlich ist nicht zu vergessen, dass die INTOSAI schon allein durch ihre Existenz das Ansehen der internationalen Gemeinschaft der ORKBn stetig stärkt und verbessert.

Ein INCOSAI ist zweifellos ein wichtiges Ereignis für das Gastgeberland ebenso wie für die ganze Region. Die Medien berichten über den Kongress und Regierungschefs, Parlamentssprecher und andere hochrangige Beamte des Gastgeberlandes gehören oft zu den prominenten Gästen. Die Aufmerksamkeit und das Interesse der Öffentlichkeit richten sich in diesem Moment auf die Tätigkeit der staatlichen Finanzkontrolle.

Wie wichtig diese Kongresse sind, zeigt sich durch die Teilnahme namhafter internationaler Partnerorganisationen an den Sitzungen. An den Kongressen nehmen in der Regel Vertreter der Vereinten Nationen, der Weltbank, der EU und der NATO

teil, ebenso wie Delegierte und Beobachter anderer verwandter Berufsverbände wie zum Beispiel der Internationalen Vereinigung der Wirtschaftsprüfer (IFAC), des Institute of Internal Auditors (IAA) und des International Consortium on Governmental Financial Management (ICGFM) teil.

Zusammenfassend möchte ich feststellen, dass es der INTOSAI gelingt, die Obersten Rechnungskontrollbehörden aus ihrer Isolation herauszuführen, zu gewährleisten, dass ihnen das gebührende Ansehen zuteil wird und sie auf der internationalen Bühne an den Aufgaben der staatlichen Finanzkontrolle teilnehmen können.

Die Funktion der INTOSAI als ein internationales Forum ist in der Praxis von großer Bedeutung und hat weitreichende Auswirkungen auf die Arbeit der ORKBn. Sie erschließt Möglichkeiten zum Aufbau beruflicher Kontakte innerhalb des Rahmens der internationalen Zusammenarbeit. Fachtreffen unter der Trägerschaft der INTOSAI und die gemeinsame Arbeit in den Komitees, Arbeitsgruppen und Task Forces der INTOSAI sind ausgezeichnete Gelegenheiten für die Bekanntschaft mit neuen Kollegen und die Pflege beruflicher Kontakte.

Ein kleines Land wie Ungarn hätte zum Beispiel für sich allein nur bescheidene Möglichkeiten, solche beruflichen Kontakte zu pflegen, gäbe es keine internationale Organisation, die es uns ermöglicht, Kontakte mit Experten aus anderen Ländern anzuknüpfen. Durch die Hilfe der INTOSAI waren wir in der Lage, mehr über die Finanzkontrolle auch in anderen fernen Ländern zu erfahren. Ich könnte einige Beispiele für die erfolgreiche bilaterale Zusammenarbeit in fachlichen Projekten nennen, die erst durch die multilaterale Zusammenarbeit innerhalb der INTOSAI möglich war. Und natürlich sollten auch die zahlreichen Möglichkeiten erwähnt werden, die die INTOSAI für die Anknüpfung freundschaftlicher, persönlicher Kontakte zwischen ORKB-Mitarbeitern bietet.

Ein weiterer positiver Beitrag der INTOSAI liegt in den Möglichkeiten des Informationsaustauschs, in dem die Internationale *Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle* eine wesentliche Rolle spielt.

Zwar will die *Zeitschrift* vor allem fachliche Informationen vermitteln, sie enthält aber auch Artikel über die verschiedenen Prüfungsarten, stellt Arbeit, Aufbau und wichtige personelle Veränderungen in den ORKBn vor und gibt aktuelle Veröffentlichungen von ORKBn aus den verschiedensten Teilen der Welt über interessante Prüfungsthemen wider. Die Nachrichten und Ankündigungen der *Zeitschrift* informieren uns regelmäßig über wichtige Veränderungen innerhalb der internationalen Prüfergemeinschaft.

Auch der Beitrag der INTOSAI zur Verbesserung der Prüfungsleistung darf nicht vergessen werden. Die nach Jörg Kandutsch und Elmer Staats benannten Preise waren stets eine Motivation für die ORKBn und ihre Mitarbeiter, sich auf dem Gebiet der Finanzkontrolle und gegenseitiger Hilfe immer weiter zu verbessern.

Abschließend möchte ich die INTOSAI vor allem in ihrer Eigenschaft als ein unpolitisches Forum für die internationale Zusammenarbeit der ORKBn würdigen. In einer Welt, in der es so viele Probleme gibt und in der der Frieden so vielfach bedroht ist, ist es einfach beruhigend, zu sehen, dass unter dem Dach der INTOSAI alle ORKBn gleich sind, unabhängig von den politischen Systemen und Regierungsformen, von Hautfarbe oder Rasse ihrer Völker und dass sich die Mitgliedschaft in dieser Organisation auf rein berufliche Aspekte gründet.

Erlauben Sie mir zum Schluss, einige der Herausforderungen aufzeigen, die sich den INTOSAI-Mitgliedern in Zukunft stellen werden:

- Die fortschreitenden Integrationsbestrebungen, die heute in großen Teilen der Welt zu beobachten sind, werden zu den größten Herausforderungen gehören, die sich uns stellen. Eine unserer wichtigsten Aufgaben wird es folglich sein, die richtigen Ziele für die immer anspruchsvollere Prüfungstätigkeit abzustecken, die den Anforderungen dieser Integrationsprozesse Rechnung tragen muss.
- Die Suche und Pflege neuer Wege der Korruptionsbekämpfung werden auch weiterhin eine wichtige Aufgabe für die INTOSAI sein.
- Die ständige Forderung nach der Entwicklung ethischer Grundsätze bedeutet, nicht zuzulassen, dass ethische Regeln verschwinden. Die INTOSAI sollte darauf achten, dass Wandel und gesellschaftliche Veränderung immer auf dem Boden ethischer Normen stattfinden. Ich bin davon überzeugt, dass die zunehmende Integration völlig neue Anforderungen und Erwartungen an Prüfer und Staatsbeamte stellen wird.
- Die Weiterentwicklung der Informationsgesellschaft wird die Frage aufwerfen, wie miteinander verknüpfte Prüfungsaufgaben bewältigt und behandelt werden sollen.
- Die INTOSAI sollte auch die Entwicklung anderer Prüfungen fördern und unterstützen, insbesondere die Stärkung interner Kontrollen, die wiederum neue Probleme und Fragen aufwerfen werden.

Verehrte Gäste, meine Damen und Herren, angesichts all dieser Errungenschaften, von denen ich gesprochen habe, glaube ich, dass wir mit Recht behaupten können, dass die INTOSAI den Auftrag erfüllt hat, den ihre „Gründerväter“ vor 50 Jahren für die Organisation im Sinn hatten. Ich bin davon überzeugt, dass weitere erfolgreiche Jahre der Zusammenarbeit zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden in den nächsten 50 Jahren oder mehr vor uns liegen, in denen wir uns durch die gemeinsame Arbeit den zahlreichen neuen Anforderungen an die staatliche Finanzkontrolle mutig stellen werden.



# Die Beziehungen zwischen Oberster Rechnungskontroll- behörde und Parlament

*Dr. Ferenc Wekler, Sprecher der ungarischen  
Nationalversammlung*

Es ist eine große Ehre für mich, Sie zu diesem festlichen Anlass begrüßen zu dürfen, mit dem wir den 50. Jahrestag der Gründung der INTOSAI feiern.

Ich möchte meine Begrüßungsansprache mit einer Anmerkung beginnen: als Vizepräsident des Parlaments der Republik Ungarn schätze ich die Oberste Rechnungskontrollbehörde als eine äußerst wichtige Einrichtung, als eine entscheidende Grundlage der Demokratie und als einen Grundpfeiler jedes demokratischen Staatswesens.

Als Bürger Ungarns bin ich davon überzeugt, dass die Oberste Rechnungskontrollbehörde in ihrer Eigenschaft als oberstes Prüfungsorgan für die Wirtschaftstätigkeit der staatlichen Einrichtungen und die Verwendung der öffentlichen Gelder durch die Staatsorgane ausgezeichnete Arbeit leistet. Und ich bin davon überzeugt, dass die meisten ungarischen Bürger ebenso denken.

Jeder weiß, dass ein großer Teil der öffentlichen Gelder, also der Finanzmittel, die dem Staat zur Verfügung stehen, aus den Steuerzahlungen der Bürger stammt. Es ist daher wichtig, zu sehen, wie der Staat diese Gelder verwendet - ob er verschwenderisch damit umgeht oder ob er bei ihrer Verwendung den Bedürfnissen der Bevölkerung durch die Förderung von Wirtschaft, Bildung, öffentlichem Gesundheitswesen, Landesverteidigung und anderen Bereichen, die eine Gesellschaft für ihr gesundes Wachstum benötigt, gebührend Rechnung trägt.

Natürlich ist uns allen bewusst, dass die Überwachung und Kontrolle der Volkswirtschaft keine einfache Aufgabe ist. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich das Prüfungsgebaren im Zuge der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen stark weiter entwickelt.

Diesen Veränderungen Rechnung zu tragen und die Prüfungsverfahren ständig an die geänderten Anforderungen anzupassen, erfordert konsequente Zusammenarbeit. Ich bin sicher, dass unterschiedliche und neue Prüfungsansätze nicht von einer Kontrollbehörde allein entwickelt werden können, sondern nur durch die gemeinsame Arbeit mehrerer ORKBn.

Ich denke, dass der geeignete Rahmen für diese Arbeit durch die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, die INTOSAI, bereitgestellt

wird, die vor 50 Jahren von den damaligen Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden gegründet wurde.

Als Vizepräsident des Parlaments schätze ich die Tätigkeit des Staatsrechnungshofs auch deshalb, weil ich sie selbst in meiner täglichen Arbeit immer wieder erfahre.

Ich halte es für äußerst wichtig - und ich glaube, dass dies der größte und nachhaltigste Erfolg der INTOSAI ist -, dass der Charakter und der rechtliche Status des State Audit Office ebenso wie ihre Unabhängigkeit auf den Grundlagen der Deklaration von Lima in der Verfassung der Republik Ungarn verankert sind. Das Grundprinzip, das die Tätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden regelt, hat für mich eine tiefe Bedeutung. Es beinhaltet die Forderung nach Autonomie, ein hohes Maß an Eigeninitiative und die organisatorische und funktionale Unabhängigkeit der staatlichen Rechnungs kontrolle.

Wie schon erwähnt, kann ich den Erfolg der Zusammenarbeit von Parlament und dem Staatsrechnungshof in meiner täglichen Arbeit beobachten. Diese Zusammenarbeit ist meiner Meinung nach erst durch die Grundsätze und Empfehlungen der INTOSAI möglich geworden.

Lassen Sie mich die Beziehungen zwischen Parlament und dem Staatsrechnungshof etwas näher erklären. Ich möchte sie als eng und fruchtbar bezeichnen und behaupten, dass die Berichte des Staatsrechnungshofs mit seinen Feststellungen, Folgerungen und Empfehlungen zur Stärkung der legislativen und der kontrollierenden Funktion des ungarischen Parlamentes beitragen.

Der Staatsrechnungshof legt mit jährlich durchschnittlich 40 Berichten regelmäßig Rechenschaft über ihre Prüfungstätigkeit ab. Darüber hinaus erstellt er einen umfassenden, analytischen Bericht über seine früheren Empfehlungen sowie über die Tätigkeit und Entwicklung der Behörde. Die Berichte werden in den Plenarsitzungen des Parlaments und/oder in den ständigen Ausschüssen diskutiert, teilweise auch in Unter- und Untersuchungsausschüssen.

Das wichtigste Forum für die Zusammenarbeit zwischen Parlament und dem Staatsrechnungshof ist der Prüfungsausschuss des Parlaments, der an Diskussionen nicht nur über die gesetzlichen Rechte und Pflichten und den Prüfungskalender der ORKB, sondern auch über den Prüfungsplan, den Jahresbericht, die Haushaltsempfehlungen der Behörde und ihre Umsetzung und über ihre Prüfungspolitik teilnimmt.

Die künftige Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Parlament und dem Staatsrechnungshof ist in der Vereinbarung zwischen den beiden Organen von Ende 2002 festgelegt. Ich glaube, dass diese Vereinbarung den Anforderungen der Informationsgesellschaft dieses 21. Jahrhunderts gerecht wird. Sie erleichtert den

Zugang zu den Programmen und Berichten der ORKB über das Datennetzwerk des Parlaments, die Bereitstellung von Themenmaterial zur aktuellen Gesetzgebung und soll die Arbeit des Parlaments erleichtern. Darüber hinaus führt das Generalsekretariat des Parlaments Aufzeichnungen über die Empfehlungen zu Gesetzen und Gesetzesänderungen, das Staatsrechnungshof in seinen Jahresberichten formuliert.

Auf der Grundlage dieser Vereinbarung haben bestimmte Mitarbeiter der ORKB direkten Zugang zum Datensystem des Parlaments. In der Vereinbarung ist ferner die Einrichtung einer Datenbank mit den Haushaltsinformationen der Regierung und den vom Parlament bzw. von der ORKB erarbeiteten Prüfungsfeststellungen vorgesehen.

Ich bin sicher, dass die durch diese Vereinbarung geregelte Zusammenarbeit das Zusammenspiel von Parlament und ORKB stärken wird. Darüber hinaus bin ich überzeugt, dass diese Vereinbarung, die auf die Anforderungen des 21. Jahrhunderts abgestimmt ist und die Nutzung moderner Information und Technologie vorsieht, auch für die Arbeit der Prüfer hilfreich sein wird.

Ich hoffe, dass ich mit dieser Kurzfassung die Zusammenarbeit zwischen dem ungarischen Parlament und der dem Staatsrechnungshof in ihren Kernpunkten zur Genüge darstellen und den positiven, nachhaltigen Einfluss der INTOSAI auf die Beziehungen zwischen Parlament und den staatlichen Rechnungsprüfern aufzeigen konnte.

Dieser Einfluss, der der Zusammenarbeit der Legislative mit der ORKB sehr förderlich ist, ist ein wichtiges Instrument der Demokratie. Meiner Meinung nach ist die Prüfungstätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde - die zwar das Volk vertritt, aber in ihrer Arbeit unabhängig ist - eine grundlegende, effiziente Stütze jeder parlamentarischen Demokratie. Die Beziehungen zwischen dem Parlament und der Obersten Rechnungskontrollbehörde sind gut und die Zusammenarbeit funktioniert reibungslos, da wir die im Rahmen der INTOSAI erworbenen internationalen Erfahrungen an die Situation in unserem Land angepasst haben.

Abschließend möchte ich diese Gelegenheit nutzen, um der INTOSAI und der internationalen Gemeinschaft der Obersten Rechnungskontrollbehörden weiterhin viel Erfolg zu wünschen.



# 50 Jahre INTOSAI

*Dr. Franz Fiedler, Generalsekretär der INTOSAI  
und Präsident des Österreichischen  
Rechnungshofs*

## **1. Rückblick in die Anfangszeit der INTOSAI**

In wenigen Tagen jährt sich zum 50. Mal die Abhaltung des I. Kongresses der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (englisch: International Organisation of Supreme Audit Institutions, abgekürzt: INTOSAI) in Havanna, die mit ihrer Geburtsstunde gleichzusetzen ist.

Vor einem halben Jahrhundert war der Stellenwert der öffentlichen Finanzkontrolle und demgemäß die Position der Obersten Rechnungskontrollbehörden in ihren Staaten ein wesentlich niedrigerer als in der heutigen Zeit. In manchen Ländern existierten überhaupt keine Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle, die diesen Namen wirklich verdienten, und auch von jenen Obersten Rechnungskontrollbehörden, die als funktionstüchtig angesprochen werden konnten, waren nicht wenige mit relativ bescheidenen Kompetenzen ausgestattet. Vielfach waren sie auf die bloße Rechnungskontrolle beschränkt und von einer umfassenden Finanzkontrolle noch weit entfernt. Diese mehr oder minder untergeordnete Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörden in ihrem nationalen Staatsgefüge wirkte sich auch im internationalen Bereich aus, gab es doch für sie nicht einmal eine spezifisch auf die Belange der öffentlichen Finanzkontrolle ausgerichtete eigenständige internationale Plattform. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden mussten sich damit bescheiden, gewissermaßen als Anhängsel der Verwaltungswissenschaften an deren internationalen Kongressen teilzunehmen.

Dieser höchst unbefriedigende Zustand wurde im Jahre 1953 durch die Initiative des damaligen Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Kuba, Dr. Emilio Fernandez Camus, beseitigt. Seinem Engagement und seinem Weitblick war es zu verdanken, dass sich im November 1953 34 Oberste Rechnungskontrollbehörden zum I. Kongress der INTOSAI in der kubanischen Hauptstadt einfanden. Damit wurde zugleich ein bemerkenswerter Akzent an Eigenständigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle auf internationalem Parkett gesetzt. Es erscheint in diesem Zusammenhang nicht uninteressant, welche Themen die damaligen Kongressteilnehmer behandelten. Einerseits handelte es sich um auch heute noch durchaus aktuelle Verhandlungsgegenstände, wie z.B. die Bedeutung der Unabhängigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle von der Regierung und den übrigen prüfungsunterworfenen Stellen oder die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden als Finanzberater des Staates sowie die Beziehung der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur gesetzgebenden Gewalt; andererseits wurden auf diesem I. Kongress in Havanna Themen behandelt, die für Oberste Rechnungskontrollbehörden modernen Zuschnitts eher weniger wichtig oder

gänzlich bedeutungslos sind, wie z.B. die vorherige Kontrolle von staatlichen Einnahmen und Ausgaben.

Der Zusammenschluss vor 50 Jahren in Havanna markierte den entscheidenden Meilenstein in der Geschichte der internationalen Zusammenarbeit der Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle. Getragen vom Gedanken, das über alle Kontinente verstreute, aus der praktischen Prüfungserfahrung gewonnene Wissen zu bündeln und allen interessierten Obersten Rechnungskontrollbehörden zugänglich zu machen, erkor sich die junge INTOSAI in lateinischer Sprache das Motto „*Experientia mutua omnibus prodest*“ („Erfahrungsaustausch nützt allen“) zu ihrem Grundsatz, der auch heute noch ihre Ausrichtung bestimmt. Damit bekundete die INTOSAI ihre Absicht, durch Wissenstransfer und Wissensvermehrung weltweit zur Verbesserung der Kontrolle beizutragen. Der INTOSAI war von Anbeginn an daran gelegen, einen entscheidenden Beitrag zur Steigerung der Wirksamkeit der Tätigkeit ihrer Mitglieder und damit deren Ansehen und Einfluss im innerstaatlichen Bereich zu leisten.

Ebenso wie jede einzelne Oberste Rechnungskontrollbehörde ihre Stärke vornehmlich aus der Kraft ihrer Argumente und weniger oder gar nicht aus der Möglichkeit, exekutive Gewalt zum Einsatz zu bringen, schöpft, so baut auch die INTOSAI auf Überzeugungsarbeit auf.

Die INTOSAI ist seit ihrem Bestehen gewissen Grundprinzipien gefolgt, von denen als wichtigste hervorgehoben seien:

- Die Gleichberechtigung all ihrer Mitglieder, die es jeder Obersten Rechnungskontrollbehörde ermöglicht, Spitzenfunktionen in der INTOSAI zu erlangen. Die INTOSAI kennt in ihren organisationsrechtlichen Strukturen keinen Exklusivzirkel von Obersten Rechnungskontrollbehörden besonders reicher, mächtiger oder in anderer Weise einflussreicher Staaten.
- Die Rücksichtnahme auf Oberste Rechnungskontrollbehörden, die — aus welchen Gründen immer — noch nicht den wünschenswerten Entwicklungsstand erreicht haben. Es hat stetes Anliegen der INTOSAI zu sein, dazu beizutragen, diesen Rückstand von Mitgliedern aufzuholen. Gegenläufige Tendenzen, die im Ergebnis darauf abzielen, einer „INTOSAI der zwei Geschwindigkeiten“, also einem Auseinanderdriften von höher und weniger hoch entwickelten Obersten Rechnungskontrollbehörden innerhalb der INTOSAI das Wort zu reden, werden daher abgelehnt.
- Die Unabhängigkeit. Ebenso wie jede Oberste Rechnungskontrollbehörde ihre Unabhängigkeit gegenüber der Regierung ihres Staates als höchstes Gut zur effektiven Erfüllung ihrer Kontrollfunktion zu wahren hat, so hat auch die INTOSAI als Organisation im internationalen Bereich darauf Bedacht zu nehmen, nicht in Abhängigkeit von anderen Einrichtungen oder Staaten zu geraten. Die INTOSAI ist nicht reich; sie erhält sich nahezu ausschließlich aus den Beiträgen

ihrer Mitglieder. Es mag daher bisweilen die Versuchung groß sein, reiche Staaten oder andere Geldgeber für finanzielle Zuwendungen zu gewinnen, doch muss dabei vermieden werden, dass die INTOSAI damit ihre Unabhängigkeit gefährdet. Nichts wäre der Glaubwürdigkeit der INTOSAI abträglicher als ihre Instrumentalisierung durch Geldgeber, denen es gelänge, sie für ihre Partikularinteressen einzuspannen. Die INTOSAI braucht internationale Kooperationen nicht zu scheuen und hat dies im Laufe ihrer Geschichte auch immer wieder unter Beweis gestellt, wobei vor allem die ausgezeichneten Beziehungen zu den Vereinten Nationen und deren Unterorganisationen besondere Hervorhebung verdienen, sie hat jedoch darauf zu achten, dass diese Art der Zusammenarbeit vom Gedanken der Gleichberechtigung getragen ist. Die INTOSAI ist gleich ihren Mitgliedern nicht Regierungen oder finanzkräftigen Einrichtungen, sondern den Steuerzahlern verantwortlich, in deren Interesse sie ihre Tätigkeit verrichtet.

- Die unpolitische Ausrichtung. Wie für die einzelnen Obersten Rechnungskontrollbehörden hat auch für die INTOSAI zu gelten, sich von politischen Auseinandersetzungen fernzuhalten und ihre Tätigkeit nicht von außen aufoktroierten, politischen Zielen unterzuordnen. Die Tatsache, dass während der 50 Jahre ihres Bestehens — wohltuend abweichend von anderen internationalen Organisationen — niemals Streitigkeiten unter ihren Mitgliedern entstanden, obwohl diese aus Staaten mit unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Systemen stammten, ist maßgeblich auf die politische Abstinenz der INTOSAI zurückzuführen, wie dies nicht ohne Grund in Artikel 1 Abs. 1 ihrer Statuten festgeschrieben ist.

### **Die Entwicklung der INTOSAI**

Die im Jahre 1953 auf 34 Oberste Rechnungskontrollbehörden beschränkte Zahl der Mitglieder der INTOSAI erfuhr sehr rasch eine deutliche Ausweitung, wozu in einer ersten Welle die weltweite Entkolonialisierung und die damit verbundene Gründung neuer Staaten sowie in diesen wiederum die Etablierung von Einrichtungen der Finanzkontrolle beitrugen.

Die gewaltige Steigerung des Standes an Mitgliedern hatte verständlicherweise Auswirkungen auf die Strukturen der INTOSAI und erforderte eine Verbreiterung ihrer organisatorischen Grundlagen. Als Konsequenzen hieraus seien nur beispielsweise die Einrichtung eines ständigen Generalsekretariates am Sitze des österreichischen Rechnungshofes in Wien, die Gründung der regionalen Arbeitsgruppen sowie die Einsetzung von Komitees bzw. Arbeitsgruppen erwähnt.

Sowohl die Regionalorganisationen als auch die Komitees und Arbeitsgruppen, denen bestimmte Themen zur Behandlung zugewiesen wurden, erwiesen sich mit fortschreitender Zeit als Think-Tanks der INTOSAI. Die von ihnen im Laufe der Zeit erarbeiteten grundlegenden Dokumente in verschiedensten Bereichen, sind allenthalben anerkannt und erweisen sich als praxisgerechte Richtlinien für den Prüfungsalltag der Mitglieder der INTOSAI.

Eine zweite Welle von Neuaufnahmen in die INTOSAI war durch die grundlegende Umwälzung der politischen Situation im östlichen Mitteleuropa bzw. in Osteuropa bedingt. Einerseits kam es zu einer nicht unbeträchtlichen Zahl an Neugründungen von Staaten, andererseits durch den fortschreitenden Demokratisierungsprozess zur Errichtung wirklich unabhängiger Oberster Rechnungskontrollbehörden, die um Aufnahme in die INTOSAI ansuchten. Für die INTOSAI ergab sich hieraus eine gewaltige Herausforderung, galt es doch, den neuen Mitgliedern, die vielfach noch über relativ wenig praktische Prüfungserfahrung verfügten, sowohl den letzten Entwicklungsstand der öffentlichen Finanzkontrolle als auch den Wertekatalog der INTOSAI zu vermitteln. Dass dies in überraschend kurzer Zeit gelang, war sowohl der positiven Einstellung der Mitglieder der INTOSAI zur fruchtbaren Zusammenarbeit als auch den bewundernswerten Anstrengungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Reformstaaten, ihre Prüfungstätigkeit möglichst rasch auf einen zeitgemäßen Standard anzuheben, zu verdanken. Die INTOSAI und ihre Mitglieder konnten in diesem Zusammenhang schlagend unter Beweis stellen, dass ihr Bekenntnis zum Erfahrungsaustausch sich nicht in bloßen inhaltsleeren verbalen Bekundungen erschöpfte, sondern tatsächlich gelebt wurde. Nichts könnte im Übrigen den Erfolg der INTOSAI eindrucksvoller demonstrieren als der Umstand, dass nicht wenige der Reformstaaten in Bälde Mitglieder der Europäischen Union werden und ihren Obersten Rechnungskontrollbehörden die Europareife von Brüssel bestätigt wurde.

Nicht minder erfolgreich erwies sich die Tätigkeit der im Jahre 1986 gegründeten INTOSAI-Entwicklungsinitiative (englisch: INTOSAI Development Initiative, abgekürzt: IDI). Sie übernahm die Aufgabe, vor allem Oberste Rechnungskontrollbehörden von Entwicklungsländern in ihrem Fortkommen zu unterstützen. Zu diesem Zweck veranstaltet die IDI u.a. Schulungsprogramme, Mitarbeiterförderungen sowie die Fortbildung von Ausbildungsleitern, überwiegend in Zusammenarbeit mit den regionalen Arbeitsgruppen der INTOSAI. Die Agenden der IDI wurden anfangs von der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Kanada und seit dem Jahre 2001 von der von Norwegen wahrgenommen, die sich beide durch die verantwortungsvolle Aufgabe, die sie damit auf sich nahmen, für die Anliegen der öffentlichen Finanzkontrolle im Geiste der INTOSAI verdient gemacht haben.

Der INTOSAI ist es gelungen, die Bedeutung der öffentlichen Finanzkontrolle für das gesamte Staatswesen ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu rücken. Angesichts des nahezu alle Staaten bedrohenden „Diktats der leeren Kassen“ erscheint es uns in der heutigen Zeit geradezu undenkbar, auf Oberste Rechnungskontrollbehörden zu verzichten; vor 50 Jahren war diese Erkenntnis noch bei Weitem nicht so deutlich ausgeprägt.

Parallel zur wachsenden Bedeutung der Tätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden war in den abgelaufenen 50 Jahren auch eine

Ausweitung ihrer Prüfungs Kompetenzen zu registrieren. Nicht mehr die bloße Rechnungsprüfung bildet ihr vorrangiges Tätigkeitsgebiet, sondern die umfassende Finanzkontrolle, einschließlich der Wirksamkeitskontrolle (performance audit). Auch hierzu hat die INTOSAI durch zahlreiche Veranstaltungen entscheidend beigetragen und damit ihren Mitgliedern das erforderliche Rüstzeug und Wissensinstrumentarium zur Bewältigung deren zunehmend anspruchsvoller werdenden Aufgaben an die Hand gegeben.

Vor allem aber hat die INTOSAI auf ihrem im Jahre 1977 in Lima abgehaltenen IX. Kongress mit ihrer Deklaration über die Leitlinien der Finanzkontrolle (sogenannte „Deklaration von Lima“) ein fundamentales Dokument über alle mit der Finanzkontrolle zusammenhängenden Zielvorstellungen, Problemstellungen und erforderlichen Garantien für die Obersten Rechnungskontrollbehörden beschlossen, das nicht zu Unrecht als „Magna Charta“ der öffentlichen Finanzkontrolle bezeichnet wird. Vorrangiges Anliegen der Deklaration von Lima ist die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden von den zu prüfenden Stellen sowie die Absicherung dieser Unabhängigkeit durch geeignete Rechtsschutz einrichtungen. Der Erreichung dieses Zieles hat die INTOSAI stets ihr Augenmerk gewidmet, nicht zuletzt durch die Einsetzung einer eigenen Task Force im Jahre 1998, deren Aufgaben im Jahre 2001 einem Unterkomitee unter dem Vorsitz der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Kanada übertragen wurden.

Die Anerkennung der Leistungen der INTOSAI hat dazu geführt, dass schon seit vielen Jahren die Kooperation mit ihr gesucht wird. Die jährlich in Wien am Sitze des Generalsekretariates der INTOSAI abgehaltenen Seminare mit den Vereinten Nationen sowie gemeinsame Veranstaltungen mit SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European countries), der Weltbank, verschiedenen regionalen Entwicklungsbanken und anderen internationalen Organisationen legen hievon beredtes Zeugnis ab. Das Know-How der INTOSAI erfährt dadurch die ihm gebührende Würdigung; zugleich wird damit auch der Stellenwert der öffentlichen Finanzkontrolle weltweit gefestigt.

### **Die Bilanz von 50 Jahren**

Analysiert man die von der INTOSAI zurückgelegten 50 Jahre, so lässt sich eine Bilanz ziehen, auf die sie und ihre Mitglieder zu Recht stolz sein können:

- Der Mitgliederstand von ursprünglich 34 Obersten Rechnungskontrollbehörden ist auf 185 gestiegen und erreicht nahezu den der Vereinten Nationen.
- Bis zum Jahre 2001 wurden in fünf Kontinenten 17 Kongresse veranstaltet, an deren letztem in Seoul 139 Delegationen teilnahmen.
- Zwischen 1965 und 1990 wurden sieben regionale Arbeitsgruppen gegründet.

- In der Zeit von 1984 bis 2001 wurden neun Komitees und Arbeitsgruppen mit folgenden Fachbereichen ins Leben gerufen.
- Die INTOSAI erhielt den Status einer Non-Governmental-Organisation der Vereinten Nationen und einen Special-Consultative-Status mit dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen.
- Unter der Federführung der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Vereinigten Staaten wird seit dem Jahre 1972 vierteljährlich die „*Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle*“ in den fünf offiziellen Arbeitssprachen der INTOSAI (arabisch, deutsch, englisch, französisch, spanisch) herausgegeben.
- Das Generalsekretariat organisierte seit dem Jahre 1971 16 Seminare gemeinsam mit den Vereinten Nationen.
- Seit dem Jahre 1995 wird eine eigene Zeitschrift für EDV-Prüfungen („*intoIT*“) editiert.
- In den vom Generalsekretariat, der IDI, den regionalen Arbeitsgruppen und sonstigen Organen der INTOSAI abgehaltenen Veranstaltungen wurden Tausende von Prüfern ausgebildet und mit modernen Prüfungsmethoden vertraut gemacht.
- An grundlegenden Dokumenten wurden – vornehmlich von den Komitees und Arbeitsgruppen – ausgearbeitet:
  - ein Glossar über „Ausgewählte Fachbegriffe und Ausdrücke der staatlichen Finanzkontrolle“
  - die „Richtlinien für die Finanzkontrolle“, die in adaptierter Form auch für die Prüfungstätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Rahmen der Europäischen Union nutzbar gemacht wurden
  - die „Richtlinien für die internen Kontrollnormen“
  - die „Richtlinien für das Rechnungswesen“
  - der „Leitfaden zur Vorlage von Berichten über Staatsschulden“
  - der „Pflichten- und Verhaltenskodex für Prüfer“
  - das „Handbuch für die Prüfung von Privatisierungen“
  - die „Richtlinien über das beste Vorgehen bei der Prüfung des öffentlich-privaten Finanzierungs- und Konzessionswesens“

- die „Richtlinien über das beste Vorgehen bei der Prüfung der Wirtschaftsregulierung“
- der „Leitfaden für die Durchführung von Prüfungen mit umweltbezogenen Themenstellungen“
- der „Leitfaden für die Rechenschaftslegung in der Verwaltung“.

In dieser Aufzählung manifestieren sich die Vielseitigkeit der INTOSAI sowie der Beweis für die Praktikabilität ihrer Dokumente und die Aufgeschlossenheit gegenüber den Problemstellungen der modernen Zeit; dies gilt insbesondere für die Prüfung in den Bereichen EDV und der gerade im letzten Jahrzehnt immer wichtiger gewordenen Privatisierung öffentlicher Unternehmungen sowie für die Prüfung staatlicher Maßnahmen, aber auch deren Unterlassung auf dem Gebiete des Umweltschutzes.

Das Eingehen auf die Herausforderungen der Gegenwart spiegelt sich auch in den auf den Kongressen behandelten Themen wider, handelt es sich doch dabei um solche, deren Bedeutung weit über den Rahmen der öffentlichen Finanzkontrolle hinausgeht; so wurden z.B. auf den beiden letzten Kongressen in Montevideo (1998) und Seoul (2001) folgende Themen behandelt:

- Die Erfahrungen und die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Verhinderung und Entdeckung von Korruption und Betrug.
- Die Verbesserung der Staatsführung durch die Arbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden.
- Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Planung, Umsetzung und Prüfung der Verwaltungsreform.
- Die Überprüfung internationaler und supranationaler Einrichtungen durch Oberste Rechnungskontrollbehörden.

Die zu diesen und anderen Verhandlungsgegenständen von den Kongressen beschlossenen Empfehlungen leisten einen wesentlichen Beitrag zu einer ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwendung der Steuern und entfalten eine beachtliche Präventivwirkung zur Vermeidung der Verschwendung öffentlicher Gelder. Die Wirkung der Tätigkeit der INTOSAI zum Nutzen der Steuerzahler in den Staaten ihrer Mitglieder kann daher ohne Übertreibung als unschätzbar bezeichnet werden.

Die Bedeutung der INTOSAI kann am besten dadurch in ihrer vollen Tragweite eingeschätzt werden, wenn man sich überlegt, wie die Entwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle ohne die Existenz der INTOSAI aussähe. Gewiss würde die

öffentliche Finanzkontrolle auch ohne die INTOSAI einen Entwicklungsprozess durchmachen. Er wäre jedoch punktuell auf einzelne Oberste Rechnungskontrollbehörden beschränkt; es gäbe kein weltweites Forum des Gedanken- und Erfahrungsaustausches; und es gäbe vor allem keine weltweit institutionalisierten Einrichtungen, wie sie die INTOSAI aufweist, die neue Errungenschaften auf dem Gebiete der Finanzkontrolle rasch zu verbreiten und anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden zu vermitteln in der Lage wären. Neu erworbenes Wissen von Prüfungsmethoden und Prüfungstechniken könnte erst mit größerem zeitlichen Verlust weltweit publik werden. Der diesbezügliche Vermittlungsprozess wäre überwiegend auf bilaterale Kontakte angewiesen. Es bestünde die Gefahr, dass nicht wenige Oberste Rechnungskontrollbehörden vom Entwicklungsprozess mehr oder minder abgekoppelt wären.

Noch viel dramatischer würde sich das Fehlen der INTOSAI im Zusammenhang mit festgeschriebenen Prüfungsrichtlinien bemerkbar machen. Sie könnten in der Form, wie sie derzeit vorliegen, durch eine bloß auf bilateraler Basis beruhende Weitergabe von Prüfungserfahrungen vermutlich überhaupt nicht erwartet werden. Denn bei ihnen handelt es sich um Produkte, die unter Zuhilfenahme des Wissens- und Erfahrungsschatzes nicht nur einer oder einiger weniger, sondern zahlreicher Oberster Rechnungskontrollbehörden geschaffen wurden.

In der INTOSAI und ihren Organen besitzt die öffentliche Finanzkontrolle darüber hinaus ein weltweit anerkanntes Sprachrohr für die Anliegen ihrer Mitglieder. Ferner ist die INTOSAI dafür bekannt, den Forderungen nach Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit verpflichtet zu sein. Die INTOSAI ist Garant dafür, dass der Zusammenhang zwischen öffentlicher Finanzkontrolle, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stets bewusst gemacht wird. Die lückenlose Umsetzung dieses anspruchsvollen Postulats in allen Staaten ist wohl noch nicht gelungen; sie hat aber eine stete Herausforderung für die INTOSAI und ihre Mitglieder zu sein.

Vieles andere hat die INTOSAI bereits mit Erfolg erreicht. Sie hat vor allem den Beweis erbracht, dass sie im Stande ist, gemeinsame Probleme ihrer Mitglieder mit vereinten Kräften zu lösen und Impulse zur Entwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle zu setzen bzw. zu verstärken. Gerade in der heutigen, von der Globalisierung geprägten Zeit bietet die INTOSAI ein bemerkenswert gelungenes Beispiel einer funktionstüchtigen weltumspannenden Organisation.

### **Ausblick**

Die erzielten Erfolge der INTOSAI dürfen freilich nicht dazu verführen, in Selbstgefälligkeit zu verharren und den Blick auf die Herausforderungen der Zukunft zu verstellen. Wie jede Organisation hat auch die INTOSAI die Zeichen der Zeit zu erkennen und sich Änderungen der Rahmenbedingungen für ihre Mitglieder zu stellen; es zeichnet sich ab, dass das erst vor Kurzem begonnene neue Jahrhundert reich an solchen sein wird.

Eingedenk ihrer bisherigen Geschichte erscheint jedoch die Annahme nicht gerechtfertigt, dass die INTOSAI in Antriebslosigkeit verfallen oder ihre Dynamik einbüßen könnte. Gerade ihre Entwicklung in jüngster Zeit, die u.a. durch die Etablierung einer Task Force für Strategische Planung unter dem Vorsitz der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Vereinigten Staaten gekennzeichnet ist, gibt ein gutes Beispiel dafür ab, dass an eine grundlegende strategische Neuausrichtung der INTOSAI gedacht ist. Ohne den Ergebnissen der noch nicht abgeschlossenen Beratungen dieser Task Force vorgreifen zu wollen, lässt sich doch bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Aussage treffen, dass zahlreiche Ideen angedacht werden, die unter Umständen bis zu einer grundlegenden Neupositionierung der INTOSAI gehen könnten.

Vorrangiges Ziel der INTOSAI haben dabei die Anliegen ihrer Mitglieder zu sein. Treu ihrem Motto "*experientia mutua omnibus prodest*" hat nicht Veränderung, um der Veränderung willen, sondern Veränderung der INTOSAI, um den geänderten Bedingungen, unter denen die Obersten Rechnungskontrollbehörden in ihren jeweiligen Staaten ihren Aufgaben nachzugehen haben, zu entsprechen, das oberste Gebot für die INTOSAI zu sein. In diesem Zusammenhang wird u.a. auf die von den Staaten eingegangenen internationalen Verpflichtungen mit ökonomischen oder umweltrelevanten Auswirkungen Bezug zu nehmen sein. So wäre es z.B. im Sinne des globalen Umweltschutzes wünschenswert, wenn die Obersten Rechnungskontrollbehörden auf die Regierungen ihrer Staaten einwirken könnten, sich zu internationalen Umweltschutzabkommen zu bekennen und deren Realisierung in die Wege zu leiten. Dass gerade so manche höchst entwickelten Industriestaaten mit gewaltigen Schadstoffemissionen insoweit Defizite aufweisen, sollte für die betreffenden Obersten Rechnungskontrollbehörden eine Herausforderung zu deren Beseitigung und für die INTOSAI Anlass sein, sich in der Zukunft spezifisch dieser Thematik anzunehmen.

Ferner ist absehbar, dass durch eine immer intensiver werdende Interdependenz zwischen staatlichem und privatem Sektor neue Aufgaben auf die Obersten Rechnungskontrollbehörden zukommen. Die Prüfung von Projekten, die von der öffentlichen Hand gemeinsam mit privaten Financiers betrieben werden, wie beispielsweise in Form von Public Private Partnership-Modellen, bedeuten für nicht wenige Oberste Rechnungskontrollbehörden ein völlig neues Terrain ihrer Betätigung. Dabei kann die INTOSAI ihren Mitgliedern das erforderliche theoretische wie praktische Know-How verschaffen. Ähnliches gilt für das in jüngster Zeit immer mehr um sich greifende Phänomen des Cross Border Leasing, das zunehmend zum Problemfeld für Oberste Rechnungskontrollbehörden wird.

Schließlich wird sich die INTOSAI auch die Frage zu stellen haben, wie sie und ihre Mitglieder ihr Verhältnis zu Rechnungskontrollbehörden supranationaler Staatengemeinschaften, etwa der Europäischen Union, zu gestalten gedenken.

Angesichts der wachsenden Bedeutung größerer, mehrere Staaten oder sogar nahezu einen ganzen Kontinent umfassender Wirtschaftsräume, die demgemäß über eine entsprechend umfangreiche personelle und finanzielle Struktur verfügen müssen, steigt auch die Bedeutung der hierfür eingerichteten Institutionen der Finanzkontrolle. Daraus leitet sich die Forderung nach Herstellung einer gedeihlichen Zusammenarbeit der supranationalen Kontrolleinrichtungen mit den jeweiligen nationalen Rechnungskontrollbehörden ab. Die INTOSAI wäre aufgrund ihrer organisatorischen Voraussetzungen in der Lage, einen institutionalisierten und jahrzehntelang bewährten Rahmen für einen Diskurs zwischen nationalen und supranationalen Kontrolleinrichtungen zu bieten.

Die beispielhaft angeführten Problemstellungen und die Schaffung der Grundlagen für deren Lösung sollten daher für eine strategische Neuausrichtung der INTOSAI bestimmend sein.

Die INTOSAI hat demnach eine durchaus positive Einstellung zu einer neuen, zeitgemäßen Strategie, zumal sie auch schon bisher keine in überkommenen Vorstellungen verhaftete Organisation, sondern eine solche in stetem Wandel war. Allerdings war dieser Wandel kein auf schlagartige Umwälzung abzielender revolutionärer, sondern ein die Interessen ihrer Mitglieder berücksichtigender evolutionärer, der einerseits formal in der in regelmäßigen Abständen vorgenommenen Adaptierung der Statuten, andererseits – und wesentlich bedeutsamer – in den themenbezogenen Beschlüssen der Kongresse und Tagungen des Präsidiums seinen sichtbaren Ausdruck fand. Es sollte daher innerhalb der INTOSAI ein Konsens darüber hergestellt werden, dass bewährte Wertvorstellungen, die ganz wesentlich zu ihren bisher erzielten Erfolgen beitrugen, gewahrt bleiben.

Ferner sollte sich die INTOSAI stets eingedenk sein, dass die Kernaufgabe ihrer Mitglieder in der öffentlichen Finanzkontrolle besteht. Es kann hingegen nicht Aufgabe der Obersten Rechnungskontrollbehörden sein und würde auch ihre Kapazitäten überfordern, sämtliche gesellschaftlichen Missstände — unter Umständen sogar global — bekämpfen zu wollen, die fernab dieser Kernaufgaben liegen. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sind kein Ersatz für die Polizei oder die Staatsanwaltschaft. Sofern es in den ihnen von der jeweiligen staatlichen Gesetzgebung eingeräumten Kompetenzen gelegen ist, vermögen sie den genannten Einrichtungen der Kriminalitätsbekämpfung im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit gewisse Unterstützungsdienste zuteil werden zu lassen, sie sind jedoch nicht berufen, an ihre Stelle zu treten.

Aufbauend auf den gemeinsamen, tradierten Werten, denen die INTOSAI verpflichtet ist, wird eine strategische Neuausrichtung der Organisation gelingen und von ihren Mitgliedern mitgetragen werden. Damit wäre die gebotene Kontinuität der

INTOSAI gewahrt und unter Vermeidung einer abrupten Zäsur ihre organische Weiterentwicklung gesichert. Folgen wir diesem Grundsatz, hat uns um die Bedeutung und die Rolle der INTOSAI im 21. Jahrhundert nicht bange zu sein.

Es darf niemals vergessen werden, dass die Erfolge der INTOSAI von der Einsatzfreude ihrer Mitglieder abhängig sind. Die INTOSAI kann immer nur so stark und einflussreich sein, wie sie von ihren Mitgliedern gemacht wird. Als Generalsekretär der INTOSAI habe ich daher allen zu danken, die sich in den vergangenen 50 Jahren zu den Prinzipien der INTOSAI bekannt und ihr Engagement für sie eingebracht haben; dies sind insbesondere die Mitglieder des Präsidiums der INTOSAI, die Vorsitzenden ihrer Komitees, Arbeitsgruppen, Unterkomitees und Task Forces, die Vorsitzenden und Generalsekretäre der sieben regionalen Arbeitsgruppen und jene Obersten Rechnungskontrollbehörden, welche die bisherigen 17 Kongresse veranstaltet haben. Gerade letzteren gebührt besonderer Dank, haben sie doch mit der Ausrichtung des Zusammentreffens des Obersten Organs der INTOSAI einen gewaltigen finanziellen, administrativen und organisatorischen Aufwand getragen.

In gleicher Weise gilt mein Dank dem Ungarischen Staatsrechnungshof, der den XVIII. Kongress der INTOSAI im kommenden Jahr organisieren wird und dem wir die heutige Veranstaltung aus Anlass des 50-jährigen Jubiläums der INTOSAI verdanken; namentlich sei dieser Dank Ihnen, sehr geehrter Herr Dr. Kovács, als Präsidenten des Ungarischen Staatsrechnungshofes, ausgesprochen. Darüber hinaus freut es mich ganz besonders, dass der heutige Festakt gerade im ungarischen Parlament stattfindet, dokumentiert sich doch darin in eindrucksvoller und sinnfälliger Weise die Verbundenheit der öffentlichen Finanzkontrolle mit dem Parlament, wie dies den Intentionen der INTOSAI entspricht.

Tief beeindruckt bin ich von der Anwesenheit so vieler Repräsentanten des öffentlichen Lebens in Ungarn, worin sich das große Interesse maßgeblicher staatlicher Funktionäre an der Tätigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle im Allgemeinen und der des Ungarischen Staatsrechnungshofes im Besonderen manifestiert. Auch Ihnen sei in meinem eigenen sowie im Namen der INTOSAI hiefür sowie auch dafür gedankt, dass Sie uns die Abhaltung dieser Veranstaltung in Ihrem Parlamentsgebäude, das zu den schönsten der Welt zählt, ermöglichen. Die von Ihnen bekundete Anteilnahme an der Tätigkeit der Finanzkontrolle erlaubt es mir als Generalsekretär der INTOSAI, den Wunsch zu äußern, dem Ungarischen Staatsrechnungshof die ihm gebührende Unterstützung auch in der Zukunft weiterhin zuteil werden zu lassen.

Schließlich möchte ich es aber keineswegs verabsäumen, sämtlichen Mitgliedern der INTOSAI, die ja überwiegend heute nicht vertreten sein können, meinen Dank abzustatten. Sie alle haben durch ihre Mitgliedschaft in der INTOSAI und ihre



aktive Mitarbeit in deren verschiedensten Gremien sowie das dadurch zum Ausdruck gebrachte Bekenntnis zu deren Wertvorstellungen die INTOSAI zu dem gemacht, was sie heute ist: eine weltweite respektierte Organisation zum Nutzen der Steuerzahler. In diesem Bewusstsein kann die INTOSAI auch in den nächsten 50 Jahren die Geschichte ihres Erfolges fortsetzen!



# Die Zukunft der INTOSAI

---





# Einführung in den Strategischen Plan der INTOSAI

*David M. Walker, Comptroller General, Vereinigte Staaten von Amerika, und Vorsitzender der Task Force Strategische Planung*

Zeitgleich mit den Feiern zu ihrem 50-jährigen Bestehen veröffentlicht die INTOSAI erstmals einen strategischen Plan als Leitlinie für ihre Tätigkeit in den kommenden Jahren. Im Oktober 2001 wurde anlässlich der 49. Sitzung des INTOSAI-Präsidiums in Seoul, Südkorea, eine Task Force Strategische Planung ins Leben gerufen. Die komplette Task Force, deren Mitglieder Antigua und Barbuda, Burkina Faso, Korea, Norwegen, Österreich, Peru, Saudi-Arabien, Tonga, die Vereinigten Staaten von Amerika und das Vereinigte Königreich sind, traf sich formell dreimal - im April 2002, im Oktober 2003 und im Dezember 2003 -, um einen Planentwurf zu erarbeiten. Außerdem hat die Task Force die Stellungnahmen aller Präsidiumsmitglieder, Komitee-Vorsitzenden, Sekretariate der Regionalen Arbeitsgruppen und aller INTOSAI-Mitglieder für die Arbeit am endgültigen Planentwurf eingeholt, der den INTOSAI-Mitgliedern anlässlich des XVIII. INCOSAI im Oktober 2004 in Budapest, Ungarn, zur Genehmigung vorgelegt werden soll.

Aus dem im Anschluss an diese Einleitung folgenden „Überblick über den Strategischen Plan der INTOSAI“ ist zu ersehen, dass der Plan eine geänderte Beschreibung von Auftrag und Leitbild, vier Hauptziele und mehrere zentrale Werte enthält, die die künftige Arbeit der Organisation leiten sollen. Das erste Planziel ist die Förderung starker, unabhängiger und interdisziplinär arbeitender ORKBn und die Unterstützung bei der Entwicklung und Annahme wirksamer Fachnormen. Das zweite Ziel ist der Ausbau von Kapazitäten und Kompetenzen der ORKBn durch Schulung, technische Hilfe und andere Entwicklungsmaßnahmen. Das dritte Ziel ist die Aufforderung der ORKBn zu Zusammenarbeit, Mitwirkung und kontinuierlichem Fortschritt durch die Weitergabe von Wissen (einschließlich „Benchmarking“), „Best-Practice“-Studien und Forschung. Das vierte Ziel ist es, INTOSAI zu einer internationalen Organisation mit Vorbildcharakter zu machen.

Der vorgeschlagene Plan ist in den zentralen Werten von Unabhängigkeit, Integrität, Professionalität, Glaubwürdigkeit, Inklusivität, Zusammenarbeit und Innovation verankert und berücksichtigt die nationale Souveränität, Verschiedenartigkeit und Gleichbehandlung aller INTOSAI-Mitgliedstaaten.

Der INTOSAI-Strategieplan versteht sich als ein „lebendes“ Dokument, das praxisnah und aktuell sein will, ohne bisherige Werte umzustoßen. Die INTOSAI möchte damit einen Weg für die Zukunft planen, der auf den Erfolgen der Vergangenheit aufbaut. Dafür wurde untersucht, was gut war, was verbesserungsfähig ist und welche Änderungen notwendig sind, um den Mitgliedern bei der Bewältigung der zunehmend hohen Anforderungen und Erwartungen an die ORKBn im 21. Jahrhundert zu helfen. Alle Mitglieder sind aufgerufen, den strategischen Plan innerhalb der Grenzen ihrer jeweiligen Mandate und Befugnisse und unter Wahrung ihrer nationalen Souveränität umzusetzen.

Der strategische Plan erkennt an, was die INTOSAI seit ihrer Gründung im Jahr 1953 alles erreicht hat und möchte die Organisation in die Lage versetzen, die neuen Herausforderungen der künftigen Jahre zu bewältigen. Ständiger Fortschritt ist das Markenzeichen einer weltumspannenden Organisation und dieser Plan ist ein erster Schritt auf dem Weg, die INTOSAI zu einem Vorbild für andere internationale Institutionen zu machen.



## ÜBERBLICK ÜBER DEN VORGESCHLAGENEN STRATEGISCHEN PLAN DER INTOSAI 2005 - 2010

### AUFTRAG

INTOSAI ist eine autonome, unabhängige und unpolitische Fachorganisation, die der gegenseitigen Unterstützung, der Förderung des Gedanken-, Wissens- und Erfahrungsaustauschs und dem kontinuierlichen Fortschritt der verschiedenartigen Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKBn) der Mitgliedsstaaten dient und als anerkannte Stimme der ORKBn innerhalb der internationalen Gemeinschaft fungiert.

### LEITBILD

Die Förderung guter Verwaltungsarbeit (governance) durch die ORKBn dadurch zu ermöglichen, dass Verwaltungen darin unterstützt werden, ihr Ergebnis zu verbessern, die Transparenz zu erhöhen, die Rechenschaftspflicht zu garantieren, die Glaubwürdigkeit zu wahren, die Korruption zu bekämpfen, das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken sowie auf die effiziente und wirksame Einnahme der öffentlichen Mittel und ihrer Verwendung zum Wohle der Bevölkerung hinzuwirken.

### STRATEGISCHE ZIELE

#### ■ Ziel 1: Rechenschaftspflicht und fachliche Normen

Die Förderung starker, unabhängig und interdisziplinär arbeitender ORKBn durch (1) Ermunterung der ORKBn, durch Vorbildcharakter zu führen und (2) Beiträge zur Entwicklung und Annahme geeigneter und wirksamer fachlicher Normen.

#### ■ Ziel 2: Institutioneller Ausbau von Sachkompetenzen

Der Ausbau von Kapazitäten und Sachkompetenzen der ORKBn durch Schulungen, technische Hilfe und andere Entwicklungsmaßnahmen.

#### ■ Ziel 3: Austausch von Wissen und Wissensmanagement-Dienste

Die Einladung der ORKBn zu Zusammenarbeit, Mitwirkung und kontinuierlichem Fortschritt durch Wissensaustausch einschließlich der Schaffung von Benchmarks, der Durchführung von Best Practice-Studien und der Forschung zu Themen, die für alle von Interesse und Belang sind.

#### ■ Ziel 4: Internationale Organisation mit Vorbildcharakter

Die Organisation und Steuerung der INTOSAI sollte dergestalt sein, dass sparsame, wirtschaftliche und wirksame Arbeitsabläufe, eine zeitnahe Entscheidungsfindung und wirksame Handlungsweisen unter gebührender Berücksichtigung regionaler Autonomie, Ausgewogenheit sowie der unterschiedlichen Modelle und Herangehensweisen der Mitglieds-ORKBn gefördert werden.

### ZENTRALE WERTE

UNABHÄNGIGKEIT INTEGRITÄT PROFESSIONALITÄT GLAUBWÜRDIGKEIT  
INKLUSIVITÄT ZUSAMMENARBEIT INNOVATION