

# INTOSAI-P 10

## Die Deklaration von Mexiko über ORKB Unabhängigkeit

Die Internationalen  
Normen für Oberste  
Rechnungskontrollbehörden  
(International Standards for  
Supreme Audit Institutions)  
ISSAI werden herausgegeben  
von der Internationalen  
Organisation der Obersten  
Rechnungskontrollbehörden  
(INTOSAI). Nähere  
Informationen unter  
[www.intosai.org](http://www.intosai.org)



INTOSAI



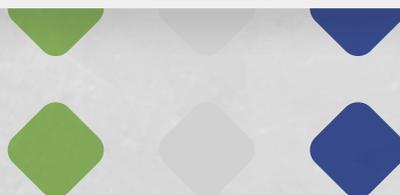
INTOSAI



INTOSAI, 2019

- 1) Früher als ISSAI 10 bekannt: Die Deklaration von Mexiko über ORKB Unabhängigkeit
- 2) Deklaration 2007 gerichtlich bestätigt
- 3) Präambel 2018 abgeändert
- 4) Mit der Gründung von Intosai Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen (IFPP), umbenannt als INTOSAI-P 10 mit redaktionellen Änderungen 2019

INTOSAI-P 10 ist in allen offiziellen INTOSAI Sprachen verfügbar: Arabisch, Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch.



## VORWORT

Die Lima-Erklärung von 1977 war das erste INTOSAI-Dokument, das die Bedeutung der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde (ORKB) umfassend herausstellte und die INTOSAI-Mitglieder daran erinnerte, dass ORKB nur dann objektiv und wirksam sein können, wenn sie von der geprüften Stelle unabhängig sind und vor äußeren Einflüssen geschützt werden. Die Weichen wurden gestellt, und in den folgenden Jahren wurde das Thema Unabhängigkeit bei einer Reihe von INTOSAI-Veranstaltungen zur Sprache gebracht.

Auf der 44. Sitzung des INTOSAI-Verwaltungsrats in Montevideo, Uruguay, wurde eine Task Force eingesetzt, die ursprünglich von meinem Vorgänger geleitet wurde. Das Mandat der Task Force bestand darin, die Unabhängigkeit der ORKB zu untersuchen und Wege zu empfehlen, um realistische Verbesserungen in diesem Bereich herbeizuführen.

Die Task Force für die Unabhängigkeit der ORKB hat ihre Arbeit abgeschlossen und am 31. März 2001 ihren Abschlussbericht veröffentlicht. In ihrem Bericht stellte die Task Force acht Grundprinzipien für den Umgang mit der Unabhängigkeit der ORKB vor. In der Präambel des Berichts erinnerte der Vorsitzende die ORKB daran, dass sie eine wichtige Rolle dabei spielen, die Regierungen für die Verwendung öffentlicher Mittel zur Rechenschaft zu ziehen, und dass sie unabhängige Ansichten zur Qualität der Verwaltung des öffentlichen Sektors abgeben können. Als jetziger Vorsitzender wiederhole ich, dass dies auch heute noch der Fall ist, umso mehr, als die öffentliche Nachfrage nach Aufsicht zunimmt und Rechenschaftspflicht.

Eine der Empfehlungen der Task Force war die Einsetzung eines Unterausschusses zur Förderung der Unabhängigkeit der ORKB und Entwicklung von Leitlinien für ORKB. 2001 wurde ich Vorsitzender dieses Unterausschusses, der sich aus den ORKB zusammensetzte, die Mitglieder der Task Force waren: Österreich, Antigua und Barbuda, Kamerun, Ägypten, Portugal, Saudi-Arabien, Schweden, Tonga und Uruguay. Zunächst wurde der Unterausschuss gebeten, eine Bestandsaufnahme der Parameter im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit vorzunehmen und dabei die unterschiedlichen Regelungen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Von 2001 bis 2004 arbeitete der Unterausschuss an entsprechenden Anwendungsbestimmungen (Beispielen) zu veranschaulichen, was mit der Unabhängigkeit der ORKB gemeint war. Es wurde eine Umfrage durchgeführt, um festzustellen, inwieweit die ORKB die acht Grundprinzipien einhalten. Auf dem UN / INTOSAI-Seminar in Wien im Jahr 2004 diskutierten die zahlreichen anwesenden ORKB-Leiter die Unabhängigkeit der ORKB im Detail.

Seit 2004 hat der Unterausschuss an einer Charta zur Unabhängigkeit der ORKB gearbeitet und Leitlinien für die Umsetzung der acht Grundprinzipien unter Berücksichtigung der verschiedenen Arten von ORKB erarbeitet. Eine ausführliche Konsultation der ORKB trug in hohem Maße zur Qualität der Dokumente bei.

Ich habe die Ehre zu berichten, dass der Unterausschuss seine Arbeit abgeschlossen hat. Ich möchte den Mitgliedern des Unterausschusses für ihre Bemühungen und ihren Einsatz sowie allen ORKB, die zu unserer Arbeit beigetragen haben, danken.

Sheila Fraser, FCA

Vorsitzender

Unterausschuss für Unabhängigkeit

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>DEKLARATION VON MEXIKO ÜBER ORKB-UNABHÄNGIGKEIT</b>	<b>6</b>
<b>Präambel</b>	<b>6</b>
Grundsatz 1	8
Grundsatz 2	8
Grundsatz 3	9
Grundsatz 4	11
Grundsatz 5	11
Grundsatz 6	11
Grundsatz 7	12
Grundsatz 8	12

# 1

## DEKLARATION VON MEXIKO ÜBER ORKB-UNABHÄNGIGKEIT

### PRÄAMBEL

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGA) hat in ihren Resolutionen 66/209 von 2011 und 69/228 von 2014 die wichtige Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) bei der Förderung der Effizienz, Rechenschaftspflicht, Effektivität und Transparenz der öffentlichen Verwaltung anerkannt, die für die Erreichung der nationalen Entwicklungsziele und -prioritäten sowie der international vereinbarten Entwicklungsziele förderlich ist.

In der Aktionsagenda von Addis Abeba zur Entwicklungsfinanzierung, die in der Resolution 69/313 der Generalversammlung der Vereinten Nationen von 2015 gebilligt wurde, verpflichten sich die Mitgliedstaaten, die nationalen Kontrollmechanismen wie die höchsten Rechnungskontrollbehörden zu stärken und die Mobilisierung und wirksame Nutzung der öffentlichen Mittel im Inland zu fördern.

Dieses Versprechen ergibt sich aus der klaren Anerkennung der Rolle der ORKB bei der Förderung der staatlichen Rechenschaftspflicht für den Einsatz von Ressourcen und ihrer Leistung bei der Erreichung der Entwicklungsziele in Resolution 69/228. Um sicherzustellen, dass die ORKB in der Lage sind, dieses Ziel zu erreichen, ermutigt das Dokument die Mitgliedstaaten, die Unabhängigkeit und den Kapazitätsaufbau der ORKB in einer Weise zu berücksichtigen, die ihren nationalen institutionellen Strukturen entspricht.

In dem Bewusstsein, dass die Unabhängigkeit ein übergeordnetes Ziel aller ORKB

bleiben sollte, nehmen die Resolutionen auch die Mitgliedstaaten zur Kenntnis und ermutigen sie in Übereinstimmung mit ihren nationalen institutionellen Strukturen, die Deklaration von Lima zur Leitlinien für Prüfungsvorschriften von 1977 und die Deklaration von Mexiko zur Obersten Rechnungsprüfung anzuwenden Unabhängigkeit der Institutionen von 2007, wie folgt:

Vom XIX. Kongress der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) in Mexiko:

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

dass die ordnungsgemäße und rationelle Verwendung öffentlicher Gelder und Mittel eine der wesentlichen Voraussetzungen für die richtige Handhabung der öffentlichen Finanzen und die Wirksamkeit der von den zuständigen Behörden getroffenen Entscheidungen ist,

dass die INTOSAI-P 1 „Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle“ (im Folgenden die Deklaration von Lima genannt) feststellt, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) ihre Aufgaben nur dann erfüllen können, wenn sie von der zu überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind,

dass eine gesunde Demokratie dieses Ziel nur erreichen kann, wenn jeder Staat über eine ORKB verfügt, deren Unabhängigkeit gesetzlich verankert ist,

dass die Deklaration von Lima erkannte, dass eine absolute Unabhängigkeit von Staatsorganen zwar unmöglich ist, die ORKB jedoch mit der zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen funktionellen und organisatorischen Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen, dass durch die Anwendung der Unabhängigkeitsgrundsätze die ORKB ihre Unabhängigkeit auf verschiedenartige Weise erreichen können, indem sie zu diesem Zweck verschiedenartige Sicherungsmaßnahmen ergreifen,

dass die hierin enthaltenen Durchführungsbestimmungen dazu dienen, diese Grundsätze zu illustrieren und das Ideal einer unabhängigen ORKB darstellen. Es versteht sich, dass gegenwärtig keine ORKB sämtliche Durchführungsbestimmungen befolgt, und es werden daher in den nachfolgenden Leitlinien andere gute Praktiken vorgestellt, mit denen Unabhängigkeit erzielt werden kann.

## » **BESCHLOSSEN:**

das Dokument mit dem Titel “Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden” zu verabschieden, zu veröffentlichen und zu verbreiten.

## **ALLGEMEINES**

Als wesentliche Forderungen der ordnungsgemäßen Rechnungskontrolle des öffentlichen Sektors anerkennen die Obersten Rechnungskontrollbehörden generell acht Hauptgrundsätze, die von der Deklaration von Lima und den Entscheidungen abgeleitet werden, die auf dem XVII. Kongress der INTOSAI in Seoul (Korea) getroffen wurden.

## **GRUNDSATZ 1**

**Vorhandensein einer angemessenen und wirksamen verfassungsrechtlichen/ rechtlichen/gesetzlichen Verankerung und von de facto-Durchführungsbestimmungen**

Dieser Grundsatz erfordert eine Gesetzgebung, in der das Ausmaß der Unabhängigkeit der ORKB im Einzelnen aufgeführt wird.

## **GRUNDSATZ 2**

**Unabhängigkeit der ORKB-Leiter und Mitglieder (in Kollegialbehörden), einschließlich Unabsetzbarkeit und Immunität vor dem Gesetz bei der normalen Ausübung ihrer Amtstätigkeit**

Die entsprechende Gesetzgebung schreibt die Bedingungen für Ernennung, Wiederernennung, Einstellung, Absetzung und Pensionierung des Leiters der ORKB und der Mitglieder von Kollegialbehörden vor. Die Leiter und Mitglieder

- werden in einem Verfahren ernannt, wiederernannt oder abgesetzt, das

ihre Unabhängigkeit von der Exekutive gewährleistet. (Es wird auf die Leitlinien und Gute Praktiken im Zusammenhang mit ORKB-Unabhängigkeit hingewiesen.);

- werden für eine vorgegebene Amtszeit ernannt, die lange genug sein muss, um ihnen zu ermöglichen, ihre Aufgaben ohne Furcht vor Vergeltung erfüllen zu können; und
- sind geschützt vor strafrechtlicher Verfolgung wegen gegenwärtiger oder vergangener Handlungen, die sich aus der normalen Erfüllung ihrer jeweiligen dienstlichen Aufgaben ergeben.

## GRUNDSATZ 3

### **Ein ausreichend breitgefasstes Mandat und volle Ermessensfreiheit bei der Erfüllung der den OKRB obliegenden Aufgaben**

Die ORKB müssen berechtigt sein, folgende Bereiche einer Rechnungskontrolle zu unterziehen:

- die Verwendung öffentlicher Gelder, Mittel und Vermögen durch Empfänger oder Bezugsberechtigte ungeachtet ihres Rechtsstands,
- die Einziehung von dem Staat zustehenden Erträgen,
- die Gesetzmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit staatlicher Konten und Organe,
- die Qualität der Finanzverwaltung und -berichterstattung, und
- die Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit staatlicher Aktivitäten.

Mit Ausnahme von Fällen, in denen es ausdrücklich vom Gesetz vorgeschrieben ist, prüfen die ORKB nicht die Politik des Staates, sondern beschränken sich auf die Prüfung der Umsetzung dieser Politik.

Zwar müssen die ORKB die von der Legislative erlassenen und auf sie zutreffenden Gesetze beachten, sie sind aber in folgenden Bereichen frei von Anweisungen und Einmischung durch die Legislative und die Exekutive:

- bei der Auswahl von Prüfungsobjekten,
- bei der Planung, Programmierung, Durchführung, Berichterstattung und Weiterbearbeitung ihrer Prüfungen,
- bei Organisation und Leitung ihrer Dienststellen, und
- bei der Vollstreckung ihrer Entscheidungen, wenn die Auferlegung von Sanktionen zum Mandat der ORKB gehört.

Die ORKB dürfen keinesfalls auf irgendeine Weise an der Leitung der von ihnen geprüften Organisationen beteiligt sein bzw. den Anschein einer solchen Beteiligung erwecken.

Die ORKB müssen gewährleisten, dass ihre Mitarbeiter keine zu engen Beziehungen mit den von ihnen geprüften Organisationen pflegen, damit sie objektiv bleiben und den Anschein fehlender Objektivität vermeiden können.

Die ORKB müssen volle Ermessensfreiheit bei der Ausübung ihrer Pflichten haben, und müssen mit staatlichen Stellen kooperieren, die Verbesserungen in der Verwendung und im Management öffentlicher Mittel anstreben.

Die ORKB müssen einen angemessenen Verhaltenskodex sowie Arbeits- und Prüfungsstandards befolgen, die auf offiziellen Dokumenten von INTOSAI, des Weltprüferverbandes IFAC (International Federation of Accountants) oder anderer anerkannten Normungsgremien beruhen.

Die ORKB müssen verfassungsmäßig oder durch Gesetzgebung ihres Landes verpflichtet werden, der Legislative oder anderen Staatsorganen jährlich Berichte über ihre Aktivitäten vorzulegen und diese Berichte auch der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

## GRUNDSATZ 4

### **Uneingeschränkter Zugang zu Informationen**

Die ORKB sollten mit genügend Befugnissen ausgestattet sein, um rechtzeitig uneingeschränkten, unmittelbaren, freien Zugang zu allen Dokumenten und Informationen zu haben, die für die sachgemäße Erfüllung ihrer gesetzlich bestimmten Aufgaben erforderlich sind.

## GRUNDSATZ 5

### **Recht und Pflicht zur Berichterstattung**

Die ORKB sollten nicht daran gehindert werden, über die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeiten zu berichten. Sie sollten laut Gesetz verpflichtet sein, mindestens einmal im Jahr über ihre Feststellungen Bericht zu erstatten.

## GRUNDSATZ 6

### **Freiheit, über Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden und diese zu veröffentlichen und zu verbreiten.**

Die ORKB sind befugt, über den Inhalt ihrer Prüfungsberichte zu entscheiden.

Die ORKB sind befugt, in ihren Berichten Wahrnehmungen mitzuteilen und Empfehlungen vorzulegen und dabei auch in angemessener Weise den Standpunkt der geprüften Stelle zu berücksichtigen.

Die Gesetzgebung spezifiziert die Mindestanforderungen für Prüfungsberichte der ORKB und, falls zutreffend, spezifische Angelegenheiten, die zum Gegenstand eines formellen Rechnungsprüfungsberichts oder einer formellen Prüfungsbescheinigung werden sollten.

Die ORKB sind befugt, über den Zeitpunkt ihrer Prüfungsberichte zu entscheiden, es sei denn, der Zeitpunkt der Berichterstattung ist gesetzlich vorgegeben.

Die ORKB können spezifischen Ersuchen um Ermittlungen oder Prüfungen von der Legislative in ihrer Gesamtheit (oder von einer ihrer Kommissionen) oder von der Regierung nachkommen.

Die ORKB sind befugt, ihre Berichte zu veröffentlichen und zu verbreiten, nachdem sie entsprechend den gesetzlichen Vorschriften formell vorgelegt oder der entsprechenden Behörde übergeben worden sind.

## GRUNDSATZ 7

### **Vorhandensein von wirksamen Folgemechanismen, um die Befolgung von Empfehlungen der ORKB überprüfen zu können**

Die ORKB legen ihre Berichte der Legislative oder einer ihrer Kommissionen beziehungsweise einer Aufsichtsbehörde der geprüften Stelle zur Überprüfung und Weiterbearbeitung, mit spezifischen Empfehlungen für korrigierende Maßnahmen, vor.

Die ORKB haben ihr eigenes internes Weiterbearbeitungssystem (follow-up system), um zu gewährleisten, dass die geprüften Stellen in angemessener Weise sowohl die Beobachtungen und Empfehlungen der ORKB als auch jene der Legislative oder einer ihrer Kommissionen beziehungsweise der Aufsichtsbehörde der geprüften Stelle befolgen.

Die ORKB legen ihre Weiterbearbeitungsberichte der Legislative oder einer ihrer Kommissionen beziehungsweise der Aufsichtsbehörde der geprüften Stelle zu deren Erwägung und Bearbeitung vor. Dies geschieht auch, wenn die ORKB ihre eigenen gesetzlichen Befugnisse für Weiterbearbeitung und Sanktionen haben.

## GRUNDSATZ 8

### **Finanzielle und betriebswirtschaftlich-administrative Autonomie sowie Verfügbarkeit angemessener menschlicher, materieller und finanzieller Ressourcen**

Den ORKB müssen die notwendigen und angemessenen personellen, materiellen

und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen; der Zugang zu diesen Ressourcen darf nicht von der Exekutive abhängig sein oder von ihr geregelt werden. Die ORKB verwalten ihr eigenes Budget und sind befugt, eigenverantwortlich über die Mittel zu verfügen.

Die Legislative oder eine ihrer Kommissionen ist dafür verantwortlich, zu gewährleisten, dass den ORKB angemessene Ressourcen zur Verfügung stehen, damit sie ihr Mandat erfüllen können.

Die ORKB haben das Recht, sich unmittelbar an die Legislative zu wenden, wenn die ihnen zugeteilten Ressourcen nicht ausreichen, um ihr Mandat zu erfüllen.