



**VEREINTE  
NATIONEN**

**INTOSAI**

**SYMPOSIUM  
ÜBER DIE  
UNABHÄNGIGKEIT  
OBERSTER  
RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN**

Bericht über das 17. VN/INTOSAI-Seminar  
über staatliche Finanzkontrolle

Wien  
19. bis 23. April 2004

ST/ESA/PAD/SER.E/79



**VEREINTE  
NATIONEN**

**INTOSAI**

Division of Public Economics and Public Administration,  
Department of Economic and Social Affairs (DESA)

**SYMPOSIUM  
ÜBER DIE  
UNABHÄNGIGKEIT  
OBERSTER RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN**

Bericht über das 17. VN/INTOSAI-Seminar  
über staatliche Finanzkontrolle  
Wien  
19. bis 23. April 2004

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>I. EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
<b>II. EINFÜHRUNGSVORTRÄGE - ZUSAMMENFASSUNG .....</b>	<b>4</b>
II.1 Generalsekretariat der INTOSAI.....	4
II.2 INTOSAI Präsidium.....	8
II.3 Vereinte Nationen.....	8
II.4 Weltbank.....	10
II.5 Fachvorsitz.....	12
<b>III. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DES SEMINARS .....</b>	<b>15</b>
III.1 Zusammenfassung der Ergebnisse der Gruppenarbeiten.....	15
III.2 Evaluierung durch die Teilnehmer .....	18
<b>IV. HAUPTBEITRÄGE .....</b>	<b>20</b>
1. Vereinte Nationen Kapazitätsaufbau für eine unabhängige Prüfung der Millenniums- Entwicklungsziele .....	20
2. Kanada Aufgaben und Ergebnisse des Unterkomitees für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden .....	32
3. Österreich Die Stellung des österreichischen Rechnungshofes im Hinblick auf seine Unabhängigkeit.....	42
4. Uruguay Situation der Unabhängigkeit aus der Sicht einer Obersten Rechnungskontrollbehörde Lateinamerikas .....	51
5. Ghana Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Ghana und anderer Staaten der AFROSAI.....	59
6. Marokko Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden aus der Sicht einer arabischen Obersten Rechnungskontrollbehörde .....	72
7. Neuseeland Die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden in Neuseeland, im Pazifikraum und in Asien .....	87

<b>V. BERICHTE DER ARBEITSGRUPPEN</b> .....	<b>107</b>
1. Bericht der Arbeitsgruppe 1 (englischsprachige Arbeitsgruppe 1) .....	107
2. Bericht der Arbeitsgruppe 2 (englischsprachige Arbeitsgruppe 2) .....	110
3. Bericht der Arbeitsgruppe 3 (französischsprachige Arbeitsgruppe).....	112
4. Bericht der Arbeitsgruppe 4 (spanischsprachige Arbeitsgruppe).....	115
<b>ANLAGEN</b> .....	<b>118</b>
I. Durchführungsbestimmungen bezüglich der Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden .....	118
II. Liste der Beiträge .....	126
III. Liste der Teilnehmer .....	128
IV. Fachvorsitz .....	132
V. Liste der Vortragenden.....	133
VI. Tagungssekretariat.....	134

## I. EINLEITUNG

Vom 19. bis 23. April 2004 fand in Wien, Österreich, das von den Vereinten Nationen und der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) gemeinsam veranstaltete interregionale Seminar unter der Bezeichnung "Symposium über die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden" statt. Bei dieser Veranstaltung handelte es sich um das 17. interregionale Seminar, welches im Zusammenwirken der Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs (DESA) der Vereinten Nationen mit der INTOSAI organisiert wurde (17. VN/INTOSAI-Seminar).

Die DESA hatte in der Vergangenheit schon mehrfach Veranstaltungen initiiert, um Länder bei der Stärkung ihrer staatlichen Finanzkontrolle zu unterstützen. Im Rahmen dieser Aktivitäten wurden von den Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit der INTOSAI im Abstand von zumeist zwei Jahren, ab 2002 jährlich, internationale Programme zum Thema staatliche Finanzkontrolle veranstaltet. In den vergangenen 33 Jahren fanden sechzehn derartige Veranstaltungen statt, die sich mit folgenden Themenstellungen auseinandersetzten:

1. Allgemeine Grundsätze, Methoden und Ziele der Rechnungskontrolle und die damit zusammenhängenden institutionellen Probleme (1971);
2. Techniken und Methoden der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Verbesserung der staatlichen Finanz- und Leistungskontrolle (1973);
3. Öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, die Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörden in den leistungsorientierten Staaten, Rechnungsprüfung bei öffentlichen Unternehmungen (1976);
4. Grundsätze der Finanzkontrolle, Organisationsprüfung, Leistungskontrolle und die Prüfung öffentlicher Unternehmungen (1979);
5. Begriffe der Rechnungskontrolle, Kontrolle der Steuereinnahmen, Kontrolle der staatlichen Finanzierungsinstitutionen im Dienste der Entwicklung und Leistungskontrolle der öffentlichen Unternehmungen (1981);
6. Öffentliche Finanzkontrolle und interne Management-Kontrollsysteme in den Entwicklungsländern (1984);
7. Prüfung von größeren Entwicklungsprogrammen (1986);
8. Anwendung von Richtlinien für die Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor (1988);
9. Abrechnung und Prüfung von Entwicklungshilfeprogrammen, EDV-Prüfung (1990);
10. EDV-Prüfung - Erfahrungsaustausch, Möglichkeiten und Herausforderungen- ein Workshop (1992);

11. Umstrukturierung des öffentlichen Sektors (1994);
12. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft (1996);
13. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung von öffentlichen Bauten (1998);
14. Die Prüfung des öffentlichen Gesundheitswesens durch Oberste Rechnungskontrollbehörden (2000);
15. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei Prüfungen im Bereich der Landwirtschaft (2002).
16. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung der Verwendung öffentlicher Mittel im Bereich des Bildungswesens (2003).

Das jüngste Seminar war – wie eingangs erwähnt - der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewidmet.

Insgesamt nahmen ca. 60 Personen an der Veranstaltung teil, darunter Mitarbeiter von Obersten Rechnungskontrollbehörden aus Entwicklungsländern. Die Vortragenden wurden von den Vereinten Nationen, der Weltbank sowie den Obersten Rechnungskontrollbehörden Ghana, Kanada, Marokko, Neuseeland, Österreich und Uruguay gestellt. Die Leiterin der Obersten Rechnungskontrollbehörde Kanada, die auch den Vorsitz in dem INTOSAI Unterausschuss für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden innehat, fungierte als Fachvorsitzende (Teilnehmerliste siehe Anhang).

Das Seminar wurde am 19. April 2004 mit einer Plenarsitzung eröffnet und endete am 23. April 2004 nach insgesamt zwölf Plenarsitzungen, drei Treffen der Arbeitsgruppen und einer Exkursion.

Während des 17. VN/INTOSAI-Seminars wurden unter anderem folgende Themen umfassend und intensiv behandelt:

- gesetzliche Rahmenbedingungen;
- Umfang des Prüfungsmandats;
- ungehinderter Zugang zu Informationen;
- Recht und Pflicht der Berichtslegung;
- ausreichende Ressourcenausstattung.

Darüber hinaus berichteten die Obersten Rechnungskontrollbehörden von Australien, Bahrain, Botswana, Brasilien, Ecuador, Gambia, Griechenland, Kambodscha, Kamerun, Nicaragua, Portugal, Ruanda, Saudi Arabien, Trinidad und Tobago, Tschad, Tschechische Republik und Venezuela über die Situation bezüglich der Unabhängigkeit in ihren Ländern. Die Seminarteilnehmer vermittelten im Rahmen ihrer Erfahrungs-

berichte wertvolle Einblicke in die Organisation ihrer Obersten Rechnungskontrollbehörden und informierten einander über zukünftige Entwicklungstendenzen und Verbesserungspotenziale hinsichtlich der Unabhängigkeit ihrer Obersten Rechnungskontrollbehörden.

Im Anschluss an die Hauptreferate hatten die Teilnehmer im Rahmen von Diskussionen die Möglichkeit zum intensiven Gedankenaustausch und zur Herausarbeitung wesentlicher Aspekte der Unabhängigkeit. Im Rahmen mehrerer Arbeitsgruppen hatten die Teilnehmer Gelegenheit, ihre Erfahrungen im kleinen Kreis auszutauschen, in den Diskussionen zu Tage getretene Gesichtspunkte zu vertiefen sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu erarbeiten.

Als besonders wichtige Beiträge erachteten die Teilnehmer

- die Darstellung der unterschiedlichen Ausformungen der gesetzmäßigen Verankerung der Unabhängigkeit;
- die Erarbeitung eines idealtypischen Modells der Unabhängigkeit der ORKB in dem Bewusstsein, dass keine ORKB alle Anforderungen erfüllt;
- die Erkenntnis, dass die Erlangung eines größeren Grades an Unabhängigkeit ein Entwicklungsprozess ist und Zeit erfordert;
- die Art des Zusammenwirkens von Legislative und Exekutive hinsichtlich der Sicherstellung ausreichender finanzieller Mittel für die ORKB sowie
- die Bedeutung der ORKB als Organ der Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung.

Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass die ORKB sowohl über ausreichende finanzielle Mittel als auch über Prüfpersonal, das sowohl mit methodischem Rüstzeug für die jeweiligen Prüfungen als auch mit fachlicher Kompetenz im zu prüfenden Bereich ausgestattet sein soll, verfügen muss, um dem gesetzlichen Prüfauftrag in bestmöglicher Weise entsprechen zu können.

## II. EINFÜHRUNGSVORTRÄGE - ZUSAMMENFASSUNG

### II.1 Generalsekretariat der INTOSAI

Der Generalsekretär der INTOSAI und Präsident des österreichischen Rechnungshofes, Dr. Franz Fiedler, begrüßte die Teilnehmer. Er hob die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der INTOSAI in Form der in langjähriger erfolgreicher Tradition stattfindenden interregionalen Seminare und Expertenrunden zum Thema staatliche Finanzkontrolle hervor.

Die INTOSAI befasst sich seit ihrer Gründung im Jahre 1953 mit der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden. Es gab nahezu keine Veranstaltung der INTOSAI, sei es ein Seminar, eine Präsidialtagung oder ein Kongress, die sich nicht in irgendeiner Form mit der Unabhängigkeit auseinandergesetzt hätte, entweder direkt oder indirekt. Alle Mitglieder der INTOSAI sind davon überzeugt, dass ohne echte Unabhängigkeit keine Prüfungen durchführbar sind, auf deren Objektivität im Ergebnis man vertrauen kann. Ohne Unabhängigkeit bleiben Prüfungen und die Berichte unvollständig.

Anlässlich des IX. Kongresses der INTOSAI 1977 wurden die Grundsätze der Unabhängigkeit in der nach dem Veranstaltungsort benannten "Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle" (kurz: Deklaration von Lima) zusammengefasst. In der Deklaration von Lima wird festgelegt, was unter dem Begriff "Unabhängigkeit" zu verstehen ist. Diese Grundsätze sind bis heute aktuell.

Obwohl alle INTOSAI Mitglieder die Grundsätze der Deklaration von Lima anerkennen, lässt sich jedoch nicht sagen, dass alle bereits die volle Unabhängigkeit erreicht haben. Der Weg zu echter Unabhängigkeit ist mühsam und langwierig. Die INTOSAI ist bemüht, alle Mitglieder auf dem Weg zu größerer Unabhängigkeit zu unterstützen.

Aus diesen Überlegungen wurde 1998 die Einsetzung einer Task Force für die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden unter dem Vorsitz der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Kanada eingerichtet, die im Jahr 2001 in ein Unterkomitee übergeleitet wurde, dessen Anliegen die Stärkung der Unabhängigkeit ist.

Zwei Ziele werden hauptsächlich verfolgt, nämlich

- die Etablierung der Unabhängigkeit für Oberste Rechnungskontrollbehörden, soweit sie ihnen in ihren Staaten noch nicht gesetzlich (verfassungsgesetzlich) verankert ist und

- die Durchsetzung der tatsächlichen Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden, denen zwar in ihren Staaten die Unabhängigkeit gesetzlich (verfassungsgesetzlich) verbrieft ist, ihnen aber in Wahrheit nicht gewährt wird.

Das Generalsekretariat der INTOSAI wird regelmäßig über Verletzungen der Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden informiert, so z.B. über

- die Auflösung von Obersten Rechnungskontrollbehörden, wenn sie für die Regierung unliebsame Berichte erstattet haben,
- die Absetzung von Leitern von Obersten Rechnungskontrollbehörden durch die Regierung nach kritischen Berichten (bisweilen formal legitimiert durch Gesetze, mit denen die Amtszeit der Leiter von Obersten Rechnungskontrollbehörden schlagartig verkürzt wird),
- die Verhinderung der Veröffentlichung von Berichten Oberster Rechnungskontrollbehörden durch die Regierung,
- das Verbot für Mitglieder von Obersten Rechnungskontrollbehörden, an internationalen Veranstaltungen teilzunehmen, durch die Regierung,
- die Einflussnahme der Regierung auf die personelle Zusammensetzung und Karriere von Prüfern,
- die Androhung bzw. Ausübung von Gewalt gegen Prüfer, ohne dass dies geahndet wird,
- die Kürzung der finanziellen Mittel für Oberste Rechnungskontrollbehörden, wodurch ihr Aktionsradius eingeschränkt wird.

In aller Regel wird die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden durch Regierungen beeinträchtigt, aber auch Parlamente erliegen nicht selten der Versuchung, die Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Oberste Rechnungskontrollbehörden sollten von beiden unabhängig sein.

Die Grundsätze der Unabhängigkeit für Oberste Rechnungskontrollbehörden wie sie in den §§ 5 bis 7 der Deklaration von Lima festgelegt sind, können wie folgt kurz zusammengefasst werden.

1. Die organisatorische Unabhängigkeit soll
  - die Unabhängigkeit der Mitglieder der Obersten Rechnungskontrollbehörden (Weisungsfreiheit; keine Möglichkeit der willkürlichen Absetzung) und
  - die Personalhoheit der Leiter der Obersten Rechnungskontrollbehörden – zumindest in ihren Grundzügen – über die Prüfer sicherstellen sowie, dass
  - kein Einfluss von außen auf die Prüfer ausgeübt wird.
  
2. Die funktionelle Unabhängigkeit besagt, dass
  - die Prüfungskompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörde in der Verfassung festgelegt,
  - die Obersten Rechnungskontrollbehörden frei in der Gestaltung des Prüfungsprogramms sowie
  - die Obersten Rechnungskontrollbehörden frei in der Gestaltung der – zu veröffentlichenden – Berichte sind.
  
3. Die finanzielle Unabhängigkeit bedeutet, dass
  - die Obersten Rechnungskontrollbehörden die von ihnen für notwendig erachteten Mittel bei der jeweils das staatliche Budget beschließenden Körperschaft (Parlament) erforderlichenfalls unmittelbar beantragen, und
  - über die ihnen im Budget bewilligten Mittel während des Finanzjahres frei verfügen können müssen.

Die Deklaration von Lima stellt hohe Ansprüche an die gesetzlichen Rahmenbedingungen betreffend die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden. Diese werden in den wenigsten Staaten zur Gänze erfüllt. So gibt es auch in demokratisch hoch entwickelten Staaten mit funktionierenden Obersten Rechnungskontrollbehörden vielfach bindende Vorschläge des Parlaments für das Prüfungsprogramm.

Das Generalsekretariat der INTOSAI konnte in den letzten 15 Jahren beobachten, dass mit der fortschreitenden Demokratisierung eines Landes regelmäßig auch die Erreichung eines höheren Grades an Unabhängigkeit für die Finanzkontrolle einherging.

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass nicht nur die INTOSAI an der Stärkung einer unabhängigen Rechnungskontrolle interessiert ist, sondern dass auch internationale Geberorganisationen, die finanzielle Mittel für Staaten (vor allem Entwicklungsländer) aufwenden, zunehmend daran interessiert sind, dass in den betreffenden Empfängerstaaten funktionstüchtige Oberste Rechnungskontrollbehörden agieren, die

unbeeinflusst von den Regierungen objektiv überprüfen, ob die Entwicklungshilfegelder widmungsgemäß verwendet werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden in den Entwicklungsländern unabhängig gestellt sind. Daher unterstützen internationale Geberorganisationen wie z.B. die Weltbank in anerkennenswerter Weise vielfach die Bemühungen der INTOSAI, den Obersten Rechnungskontrollbehörden weltweit die Unabhängigkeit zu verschaffen bzw. zu sichern. Dadurch besteht ein Interessensgleichklang zwischen der INTOSAI und den internationalen Geberorganisationen. Ebenso wie der diesbezügliche Rückhalt durch die Vereinten Nationen, welche gleichfalls für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden eintreten, was sich erneut in der Abhaltung dieses gemeinsamen Seminars manifestiert.

Die Unabhängigkeit als Thema wird weiterhin und immer ein Anliegen der INTOSAI sein, da es die entscheidende Voraussetzung für eine effektive Finanzkontrolle bildet. Ohne Unabhängigkeit gibt es keine wirklich unbeeinflusste Kontrolle durch Oberste Rechnungskontrollbehörden und keine Gewähr für objektive Prüfungsergebnisse – und damit keine wirksame Kontrollfunktion.

Die Erwartungen an dieses VN/INTOSAI-Seminar bestehen nicht nur in einer weiteren Aufbereitung der Thematik der Unabhängigkeit, sondern vor allem in einem offenen Erfahrungsaustausch über die Defizite hinsichtlich der Unabhängigkeit unter den teilnehmenden Obersten Rechnungskontrollbehörden, die zu Vorschlägen, wie die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden in allen Staaten gewährleistet bzw. ihre Absicherung verbessert werden kann, führen sollen. Sicherlich können nicht alle Aspekte der Unabhängigkeit in diesem Seminar abschließend behandelt werden, jedoch werden die Ergebnisse dieses Seminars ein wichtiger Input für die weitere Arbeit des Unterkomitees für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden sein und bei zukünftigen Präsidialtagungen und Kongressen weiter verfolgt werden.

Dr. Fiedler vertrat die Ansicht, dass dieses Seminar einen wichtigen Schritt zur Stärkung der Unabhängigkeit darstellen wird. Die Länderpapiere zeigen, dass alle Teilnehmer gemeinsam einen Beitrag zur Verbesserung der Situation der Obersten Rechnungskontrollbehörden leisten können, von dem alle profitieren werden.

Abschließend betonte Dr. Fiedler, dass die Unabhängigkeit kein Ziel an sich ist, sondern im Sinne des Steuerzahlers zu einer bestmöglichen Kontrolle der Verwendung der öffentlichen Mittel führen soll. Er dankte den Vereinten Nationen für die gute Zusammenarbeit hinsichtlich dieses Seminars sowie den Obersten Rechnungskontrollbehörden, die Vortragende zu diesem Seminar entsandt haben, und appellierte an alle Seminarteilnehmer, mit ihrem fachlichen Know-how und ihrer Erfahrung zum Erfolg

der Veranstaltung und damit zur Verbesserung der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung in ihren Ländern beizutragen.

## **II.2 INTOSAI Präsidium**

Der Leiter der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Korea, Herr Jeon Yun-Churl, begrüßte in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des INTOSAI Präsidiums die Teilnehmer des Seminars und dankte dem Generalsekretär der INTOSAI, Dr. Franz Fiedler, und den Vereinten Nationen für die Ausrichtung dieses Symposiums. Besonderen Dank sprach er der Leiterin der ORKB von Kanada, Frau Sheila Fraser, für ihre umsichtige Vorsitzführung in dem Unterkomitee für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden aus.

Seit der Gründung der INTOSAI im Jahr 1953 wird die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden als Voraussetzung für glaubwürdige Prüfungsergebnisse angesehen. Die Deklaration von Lima (1977) fasst unter anderem die Grundvoraussetzungen für die Unabhängigkeit von ORKB zusammen. Nur eine unabhängige Rechnungskontrolle, die unparteiische, objektive und angemessene Prüfberichte vorlegt, trägt zu einer effizienten und effektiven Wirtschaftsführung der Regierung bei.

Herr Jeon Yun-Churl betonte die Notwendigkeit der gesetzlichen Verankerung der Unabhängigkeit und wies auf die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde in Korea hin. Er gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass die vom Unterkomitee für die Unabhängigkeit ausgearbeiteten Richtlinien für alle Obersten Rechnungskontrollbehörden anwendbar sein werden.

## **II.3 Vereinte Nationen**

Im Namen der Vereinten Nationen begrüßte Frau Esther Stern, die Vertreterin der Sektion für Öffentliche Verwaltung und Entwicklungsmanagement der Abteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA) die Teilnehmer und die ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen, die der Eröffnung des Seminars beiwohnten. Sie betonte die Bedeutung, die diesem Seminar und ähnlichen Veranstaltungen von den Vereinten Nationen beigemessen wird, und die wichtige Rolle, die diese Programme vor allem in Entwicklungsländern für die Verbesserung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung und im Hinblick auf eine gute Verwaltungsführung spielten.

Das Thema des 17. VN/INTOSAI-Seminars, "Die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden (ORKB)" ist ein aktuelles und wichtiges Thema und daher bestens geeignet, von Vertretern des Sektors der Finanzkontrolle in einem Rahmen wie diesem

Seminar, an dem zahlreiche hochrangige Prüfungsbeamte aus der ganzen Welt sowie Vortragende von internationalen Organisationen und andere Gäste und Beobachter teilnehmen, erörtert zu werden.

Obwohl das Mandat und die rechtliche Stellung ORKB aufgrund einer Vielzahl von Faktoren, wie geschichtlicher Entwicklung und politischer Systeme, von Land zu Land verschieden sind, ist es den ORKB gelungen, unter dem Dach der INTOSAI gemeinsame Regeln und Richtlinien zu formulieren, die sie einzeln und gemeinsam umsetzen können. Es ist bemerkenswert, dass es der Trend in Richtung Globalisierung der INTOSAI und ihren Regionalorganisationen ermöglicht hat, im Laufe der Jahre auf verschiedenen Foren Meinungen zu einer Reihe von Themen, die für die strategischen und operativen Aktivitäten der ORKB von Relevanz sind, zu erörtern und auszutauschen, ungeachtet der Unterschiede, die es im Hinblick auf die Struktur, Größe und Bestehensdauer ihrer jeweiligen Behörden gibt.

Das Thema dieses Seminars, „Die Unabhängigkeit der ORKB“, war für die Vereinten Nationen von besonderem Interesse, da Unabhängigkeit eine der wichtigen Voraussetzungen für eine gute Staatsführung und eine transparente, verantwortungsbewusste und reagible öffentliche Verwaltung darstellt – Ziele, die die internationale Gemeinschaft seit Jahrzehnten auf vielerlei Arten fördert und unterstützt. Die Vorteile, die eine Erörterung dieses Themas unter der versierten Führung von Mitgliedern des Unterkomitees für die Unabhängigkeit der ORKB unter dem Vorsitz der ORKB von Kanada für die Teilnehmer mit sich bringt, sind zahlreiche: ein Austausch über ORKB-spezifische und regionale Unterschiede bei der Definition der Parameter der Unabhängigkeit, und wichtiger noch, ein Austausch von Erfahrungen und optimalen Vorgehensweisen bei der Formulierung von wirkungsvollen Grundsätzen der Unabhängigkeit.

Innerhalb des übergeordneten Themas der Unabhängigkeit schlägt die DESA vor, dass die Teilnehmer dieses Seminars über eine stärkere Rolle der ORKB in Bezug auf die Einhaltung und Umsetzung von internationalen Verpflichtungen, Abkommen und Verträgen, insbesondere der in der Millenniumserklärung vom September 2000 festgeschriebenen Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), in ihren jeweiligen Ländern diskutieren. Frau Stern konnte auf der hervorragend gestalteten Website der INTOSAI Arbeitsgruppe für Umweltprüfung feststellen, dass eine zunehmende Anzahl von ORKB Prüfungen internationaler und regionaler Verträge und Abkommen durchführt. Sie hat ebenfalls festgestellt, dass diese Arbeitsgruppe vor kurzem ein Papier über die mögliche Rolle der ORKB auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung veröffentlicht hat; sie gratulierte der Gruppe zu dieser Initiative.

Der Vorschlag der DESA an die Mitglieder der INTOSAI besteht darin, entweder eine Erweiterung des Mandats der Arbeitsgruppe für Umweltprüfung zu erwägen oder

einen weiteren Schwerpunkt innerhalb der INTOSAI zu schaffen, der vor allem untersuchen soll, wie man der Finanzkontrolle eine wichtigere Rolle bei der Umsetzung der MDGs und der daran beteiligten Prozesse zukommen lassen kann. Stern würde als ersten Schritt Vorschläge für eine überregionale technische Zusammenarbeit im Bereich der ergebnisorientierten Prüfung der MDGs begrüßen und sucht nach Möglichkeiten, Partnerschaften aufzubauen. Die von der DESA angestrebte technische Zusammenarbeit sollen die ORKB aber nicht dazu verpflichten, den Anforderungen der multilateralen und bilateralen Geberinstitutionen in Bezug auf die Finanz- und sonstige Berichterstattung Genüge zu leisten. Das Ziel bestünde vielmehr darin, dass die ORKB zu einer Interessengruppe für die wichtige Herausforderung werden, die die MDGs nicht nur für ihre eigenen Länder sondern für ihre gesamte Region und die ganze Welt darstellen. So könnten die ORKB zum Beispiel durch die Unabhängigkeit, die sie genießen, beurteilen, inwieweit ihre Verwaltungen für die involvierten politischen Maßnahmen und Prozesse verantwortlich sind, Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwendung der Mittel gewährleisten und den Nachweis für wichtige Fortschritte erbringen.

Die Vertreterin der Vereinten Nationen gab ihrer Hoffnung Ausdruck, dass das Seminar den Teilnehmern bessere Einblicke in jene Grundsätze ermöglicht, die die Unabhängigkeit von Finanzkontrollinstitutionen und ihren Prüfungsbeamten fördern, und, dass die Beratungen die Mitglieder der INTOSAI ihrem Ziel der Verabschiedung einer Charta der Unabhängigkeit einen Schritt näher bringen. Stern wünschte sich außerdem, dass die Beratungen die Teilnehmer darin unterstützten, Initiativen zur Förderung und Stärkung der Kapazitäten ihrer Verwaltungen für die Umsetzung der MDGs durchzuführen.

#### **II.4 Weltbank**

Der Vertreter der Weltbank (WB), Herr Paul Bermingham, Director of Financial Management, betonte die besondere Rolle der INTOSAI für die WB und berichtete, dass die WB an einer engeren Zusammenarbeit mit der INTOSAI höchst interessiert sei, um gemeinsame Zielsetzungen besser zu verwirklichen.

Die WB beteiligt sich mit Darlehen in der Höhe von 2 Milliarden USD jährlich an Projekten zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele. Zur Zeit werden Projekte in 120 Entwicklungs- und Schwellenländer finanziert, um die Armut zu verringern.

Für eine anhaltende wirtschaftliche Entwicklung ist es notwendig, dass nicht nur die "Weltbankgelder" effektiv und effizient verwaltet werden, sondern alle öffentlichen Gelder. Daraus entstehen Interessensgemeinschaften der Geberorganisationen hinsichtlich wirksamer Kontrolle. Ein Schwerpunkt der Entwicklungsprojekte liegt daher

auf dem wirtschaftlichen Handeln von öffentlichen Institutionen ("Good Governance" und Antikorruptionsmaßnahmen). Die Obersten Rechnungskontrollbehörden stellen ein zentrales Element innerhalb der Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln eines jeden Landes dar.

Die WB unterstützt eine effektive und effiziente öffentliche Finanzkontrolle in den Empfängerländern, um die Entwicklungsziele zu erreichen und um der Pflicht des Treuhänders zu genügen, die ordnungsgemäße Verwendung der Fonds zu bestätigen.

Die Unterstützung der WB in einzelnen Ländern geschieht auf verschiedene Weise, durch Analyse der Ist-Zustände und Beratungstätigkeit (z. B. Country Financial Accountability Assessments), durch Unterstützung für Maßnahmen zur Stärkung von Obersten Rechnungskontrollbehörden (policy based lending) und durch Anleihen und Zuschüsse für Ausbildung als Hilfe für Oberste Rechnungskontrollbehörden.

Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden wird von der WB größtmöglich unterstützt, da die WB die in der Deklaration von Lima festgelegten Kriterien für die Unabhängigkeit als essenziell für eine effiziente Rechnungskontrolle hält. Die Förderung der Unabhängigkeit wird durch die Vergabestrategien der WB belegt, die fordert, dass die Verwendung aller öffentlichen Gelder von der Obersten Rechnungskontrollbehörde überprüft wird. Allerdings gibt es auch Bedenken; die Unterstützungsleistungen der WB an Regierungen werden als Beeinträchtigung der Unabhängigkeit gesehen, ebenso wie das WB-Engagement hinsichtlich der INTOSAI.

Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden ist jedoch ein gemeinsames Ziel von beiden, den Geberorganisationen und der Gemeinschaft der Obersten Rechnungskontrollbehörden. Die WB glaubt daher, dass eine aktive und konstruktive Zusammenarbeit entwickelt werden kann, die die Unabhängigkeit respektiert.

Zur Zeit scheinen bei Weitem nicht alle öffentlichen Gelder im Staatsbudget auf. Die WB ist der Auffassung, dass alle öffentlichen Mittel in den Staatsverrechnungen aufscheinen und der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden unterliegen sollen, was bisher nicht der Fall ist, vor allem bei außerbudgetären Ausgaben und durch materielle Beschränkung des Prüfmandates. Ebenso ist die Veröffentlichung der Prüfergebnisse und entsprechendes Follow-up anzustreben. Für die Erfüllung dieser Aufgaben sind die Obersten Rechnungskontrollbehörden mit Unabhängigkeit im Sinne von organisatorischer, funktioneller und finanzieller Unabhängigkeit auszustatten.

Alle von der WB finanzierten Projekte müssen geprüft werden. Das ergibt rund 5000 Prüfungsfeststellungen pro Jahr, von denen rund die Hälfte von Obersten Rechnungskontrollbehörden verfasst werden, die zweite Hälfte von privaten Wirtschaftsprüfungsfirmen. Im Jahr 2003 beschloss die WB, stärker mit Obersten Rechnungs-

kontrollbehörden für die Prüfungen zusammen zu arbeiten. Die Bedürfnisse der WB sollen mit denen anderer Geberorganisationen in Übereinstimmung gebracht werden, ebenso wie mit den Prüfbedürfnissen der einzelnen Länder, um Kosten zu sparen und um die innerstaatlichen Kontrollinstitutionen zu stärken. Die WB begrüßt besonders die im Rahmen der INTOSAI durchgeführten Peer reviews.

Die Zusammenarbeit mit der INTOSAI wurde von der WB durch die jahrelange finanzielle Unterstützung verschiedener Projekte, vor allem der IDI gefördert. Zur Zeit unterstützt die WB das Harmonisierungsprojekt betreffend die Auditing Standards und die Normen für Financial Reporting. Für die Zukunft plant die WB eine umfassende, konstruktive Zusammenarbeit mit der INTOSAI. Die WB sieht auch dem Strategischen Plan der INTOSAI positiv entgegen, der sich mit der Weiterentwicklung der Richtlinien, dem Kapazitätsaufbau und dem Wissensaustausch beschäftigt. All dies ist für die Entwicklung einer starken öffentlichen Finanzkontrolle in Entwicklungsländern sehr bedeutend. Die WB wird gemeinsam mit anderen Geberorganisationen die weitere Arbeit der INTOSAI unterstützen.

Innerhalb der WB gibt es auch Überlegungen, wie der Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle effektiver gefördert werden kann, auf der Ebene der einzelnen Länder, auf regionaler Ebene und global zusammen mit der INTOSAI. Um Wege zu einer bedürfnisgerechteren Zusammenarbeit zu finden, hat im März 2004 ein Treffen mit zehn Obersten Rechnungskontrollbehörden stattgefunden. Es soll ein Papier ausgearbeitet werden, das Aspekte für eine weitere Zusammenarbeit enthält.

## **II.5 Fachvorsitz**

In ihren einführenden Worten begrüßte die Fachvorsitzende, Auditor General von Kanada und Leiterin des Unterkomitees für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Frau Sheila Fraser, die Teilnehmer und erinnerte, dass das Thema dieser Tagung, die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden, in der INTOSAI schon von jeher ein zentrales Anliegen und Gegenstand ungebrochenen Interesses war.

Frau Fraser wies darauf hin, dass die INTOSAI auf ihrem Weg zur Stärkung der Unabhängigkeit der einzelnen ORKB viele bedeutende Meilensteine gesetzt hat, wovon nur einige herausgegriffen werden sollen, um eine Basis für eine gemeinsame Sichtweise der bisherigen Entwicklung zu bieten, an die die Diskussionen zum Thema Unabhängigkeit anknüpfen können.

Bereits auf dem ersten INTOSAI Kongress in Kuba im Jahr 1953 wurden Empfehlungen abgegeben, die die Grundlage für zukünftige Maßnahmen im Bereich der Unabhängigkeit bildeten.

Die Mitglieder erklärten, dass die ORKB über die Befugnis verfügen sollten, „diese Unabhängigkeit im Falle ihrer Verletzung oder Nicht-Beachtung durch die Ergreifung geeigneter Maßnahmen zu verteidigen und zu erhalten“. Die Mitglieder erklärten weiters, dass den ORKB „die erforderlichen wirtschaftlichen Mittel zugesichert werden müssen, damit sie die ihnen obliegenden Aufgaben vollständig erfüllen können“.

Der zweite Kongress, der 1956 in Belgien stattfand, ging noch einen Schritt weiter und empfahl, dass die ORKB „gegenüber den Verwaltungsbehörden vollkommen unabhängig gestellt und vor jeder Art von äußeren Einflüssen geschützt sein sollten“.

Die Mitglieder forderten, dass die allgemeine Struktur und die Art der Aufgaben der ORKB in der Verfassung verankert werden, die auch eine offizielle Erklärung über die Unabhängigkeit der ORKB und die Unabsetzbarkeit ihrer Mitglieder beinhalten soll. Es wurde außerdem empfohlen, gesetzliche Bestimmungen hinsichtlich der von Rechnungskontrollbehörden veröffentlichten Berichte, Unterlagen und Bemerkungen einzuführen.

Auf dem 1971 in Kanada veranstalteten INCOSAI VII erklärten die Mitglieder einmal mehr, dass es manchmal „einschränkende Faktoren in Bezug auf ihre Ermessensfreiheit in administrativen Fragen (z.B. Planstellen und Bereitstellung von Mitteln) gebe“. Sie kamen zu dem Schluss, dass es überaus wichtig sei, „das größtmögliche Maß an Unabhängigkeit in Hinsicht auf ihre operative Tätigkeit, ihre Berichterstattung und ihre Stellung zu genießen...“

Diese Empfehlungen gipfelten auf dem INCOSAI IX in Peru im Jahre 1977 in der Verabschiedung der Deklaration von Lima.

In der Deklaration sind viele der Anliegen festgeschrieben, die im Laufe der Zeit auf verschiedenen INCOSAIs vorgebracht wurden. § 5 steht für die These, dass ORKB ihre Aufgabe nur dann wirkungsvoll erfüllen können, wenn sie von der überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind. Gleichzeitig wird anerkannt, dass ORKB Teil des Staatsganzen sind und eine absolute Unabhängigkeit daher nicht möglich ist.

Die Deklaration stellt auch klar, dass das erforderliche Maß an Unabhängigkeit für ORKB in der Verfassung und in den Gesetzen festgelegt sein soll. § 6 behandelt die Unabhängigkeit der Mitglieder der ORKB – in Bezug auf deren Bestellung, Amtszeit und Abberufung – und fordert, dass diese Unabhängigkeit durch die Verfassung

gewährleistet werden soll. Die Deklaration bekräftigt weiters, dass ORKB über ein ausreichendes Maß an finanzieller Unabhängigkeit zur Ausübung ihres Mandates sowie über einen hohen Grad an Eigenständigkeit in ihrem Verhältnis zum Parlament verfügen müssen.

Die Deklaration von Lima befasst sich auch mit der Unabhängigkeit der Prüfungsbeamten und legt eindeutig fest, dass die Prüfungsbeamten der ORKB „keinen Einflüssen der zu prüfenden Stellen ausgesetzt und von diesen nicht abhängig sein“ dürfen (§ 6 Absatz 3).

Auf seiner 44. Tagung in Montevideo, Uruguay, 1998 richtete das INTOSAI Präsidium eine Task Force ein, die den Status der Unabhängigkeit der ORKB erheben und Empfehlungen darüber ausarbeiten sollte, wie man auf proaktive und produktive Weise eine realistische Verbesserung der Situation herbeiführen könne.

Der Vorsitzende der Task Force, Denis Desautels, der damalige Auditor General von Kanada, legte am 31. März 2001 seinen Bericht über die Tätigkeit der Task Force vor. Die im Bericht der Task Force abgegebenen Empfehlungen wurden auf dem INCOSAI XVII angenommen. In diesem Bericht wurden acht Kernprinzipien festgelegt, die allgemein von den ORKB als wichtige Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße öffentliche Finanzkontrolle angesehen werden (siehe Anlage I).

Eine der auf dem INCOSAI XVII angenommenen Empfehlungen sah die Einrichtung eines Unterkomitees des Richtlinienkomitees für die Finanzkontrolle vor, das sich mit der Unabhängigkeit der ORKB befassen sollte. Den Vorsitz des Unterkomitees sollte Kanada führen und die Mitglieder sollten die gleichen wie die der Task Force sein.

### **III. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DES SEMINARS**

#### **III.1 Zusammenfassung der Ergebnisse der Gruppenarbeiten**

##### **Allgemeines**

(1) Die Unabhängigkeit wird grundsätzlich als wesentlicher Wert für eine glaubwürdige externe Finanzkontrolle – sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor – anerkannt. Wie es in einem der Länderpapiere heißt: „Die Unabhängigkeit ist ein multidimensionales Konzept, das die verfassungsmäßige, politische, operative und berufliche Unabhängigkeit umfasst. Unabhängigkeit ist kein Selbstzweck, sondern vielmehr ein Instrument – oder ein ganzes Instrumentarium –, das dem Prüfungsbeamten ein gesundes Maß an Skepsis und die nötige Objektivität erlaubt und somit eine Prüfung ermöglicht, die nicht nur qualitativ hochwertig ist, sondern auch als solche wahrgenommen wird“.<sup>1</sup>

(2) Das Thema Unabhängigkeit war in der INTOSAI schon von jeher ein zentrales Anliegen und Gegenstand ungebrochenen Interesses. Es wurde bereits auf dem ersten INTOSAI Kongress 1953 behandelt und stand bis heute bei vielen weiteren Kongressen auf der Tagesordnung. In Abschnitt II, §§ 5 bis 7 der Deklaration von Lima sind viele der Anliegen festgeschrieben, die im Laufe der Zeit vorgebracht wurden.

(3) Auf dem XVII. INCOSAI im Jahre 2001 wurden acht Kernprinzipien der Unabhängigkeit festgelegt, die von den ORKB allgemein als wichtige Voraussetzung für eine ordnungsgemäße öffentliche Finanzkontrolle anerkannt werden. Außerdem wurde ein Unterkomitee des Richtlinienkomitees für die Finanzkontrolle (das Unterkomitee) eingerichtet, das sich mit der Unabhängigkeit der ORKB zu befassen hat.

##### **Programm und Thema des Seminars**

(4) Das Symposium über die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden verfolgte zwei Ziele:

---

<sup>1</sup> Grundlagenpapier der ORKB von Neuseeland

- dem Unterkomitee Vorschläge für die Ausarbeitung von Durchführungsbestimmungen<sup>1</sup> zur Umsetzung der acht Kernprinzipien der Unabhängigkeit zu liefern,
- Herausforderungen für die Unabhängigkeit der ORKB zu diskutieren.

(5) Das Seminar wurde mit den folgenden Hauptvorträgen eröffnet:

- Kapazitätsaufbau für eine unabhängige Prüfung der Millenniums-Entwicklungsziele, präsentiert von den Vereinten Nationen;
- Die Förderung der Unabhängigkeit der ORKB durch die Weltbank, präsentiert von der Weltbank;
- Präsentation der Tätigkeit des Unterkomitees für die Unabhängigkeit der ORKB, durch die ORKB Kanada;
- Bericht über die Stellung des österreichischen Rechnungshofs im Hinblick auf seine Unabhängigkeit, präsentiert durch die ORKB Österreich.

Darauf folgten fünf Berichte über die Situation der Unabhängigkeit in fünf Regionalorganisationen; präsentiert durch Vertreter der ORKB Saudi Arabien, Uruguay, Ghana, Marokko und Neuseeland.

(6) Zusätzlich hatte die große Mehrheit der Teilnehmer bereits vor dem Seminar schriftliche Länderberichte erstellt. 14 ORKB präsentierten ihre Länderberichte und erörterten die wichtigsten Aspekte ihrer Unabhängigkeit sowie die Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind.

(7) Es wurden vier Arbeitsgruppen gebildet, die von den vier Vortragenden (ORKB Uruguay, Ghana, Marokko und Neuseeland) der Regionalorganisationen hervorragend geleitet wurden. Die Teilnehmer führten eine aktive und engagierte Diskussion, und das Unterkomitee erhielt wertvolle Kommentare zum Entwurf der Durchführungsbestimmungen. Es wurden zudem wesentliche Herausforderungen und Verbesserungspotenziale für die Unabhängigkeit aufgezeigt.

### **Kommentare zum Entwurf der Durchführungsbestimmungen**

(8) Die vier Arbeitsgruppen prüften den gesamten Entwurf der Durchführungsbestimmungen. Insgesamt pflichteten die Arbeitsgruppen dem Entwurf grundsätzlich bei; Verbesserungsvorschläge wurden an das Unterkomitee weitergeleitet.

(9) Die wichtigsten Kommentare betrafen folgende Punkte:

---

<sup>1</sup> Entwurf der Durchführungsbestimmungen, der 2003 vom INTOSAI Präsidium angenommen wurde (siehe Anlage I)

- Berücksichtigung der verschiedenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die für die ORKB gelten;
- Bedachtnahme auf die Tatsache, dass die Durchführungsbestimmungen den Optimalfall darstellen und dass es unwahrscheinlich ist, dass eine ORKB sämtliche Bedingungen erfüllt. Eine vollkommene Unabhängigkeit kann sich in vielen Fällen erst im Laufe der Zeit entwickeln;
- Beziehungen zur Legislative und Exekutive, insbesondere in Hinsicht auf das Haushaltsverfahren der ORKB;
- Rechenschaftsmechanismen der ORKB.

(10) Das Unterkomitee stellte in Aussicht, die wertvollen Kommentare und Vorschläge den Teilnehmern im Wege einer Zusammenfassung zukommen zu lassen und für die Einarbeitung dieser Kommentare Sorge zu tragen. Dies werde nach den Beratungen des Unterkomitees im Herbst 2004 erfolgen.

#### Herausforderungen für die Unabhängigkeit

(11) Die Teilnehmer erörterten die verschiedenen Herausforderungen, denen die ORKB in Bezug auf ihre Unabhängigkeit gegenüberstehen. Zu den wichtigsten Herausforderungen zählen:

- Einschränkungen im Umfang des Mandats der ORKB;
- personelle Aspekte, wie zum Beispiel
  - erforderliche Berufs- und Fachkenntnisse,
  - Schulung und Personalentwicklung,
  - der freie Personaleinsatz innerhalb der ORKB,
  - die Bestimmung eines eigenen Gehaltsschemas für die Mitarbeiter;
- Haushaltsmittel und Ressourcen, darunter
  - ein Haushaltsverfahren, das die Unabhängigkeit der ORKB respektiert,
  - ausreichende Ressourcen, um das Mandat der ORKB zu erfüllen;
- Bestellung, Amtszeit und Qualifikationen des Leiters einer ORKB.

#### Sonstiges

(12) Im Rahmen der Erörterungen in den Plenarsitzungen und innerhalb der Arbeitsgruppen wurden mehrere Themen als mögliche Gegenstände einer Diskussion unter den INTOSAI-Mitgliedern genannt. Dazu zählen:

- Kommunikationsstrategien der ORKB, vor allem Beziehungen zu den Medien;
- Einnahmenprüfung;
- der Einsatz von privaten Wirtschaftsprüfern (Vermeidung von Interessenkonflikten, Qualitätssicherung);
- gemeinsame Prüfungen (z.B. von Geber- und Empfängerländern);
- Aspekte des "Sustainability Reporting" als Grundlage für die Berichterstattung und für Richtlinien.

### Schlussfolgerung

(13) Die Wichtigkeit der Unabhängigkeit für ORKB wurde durch das enorme Interesse an diesem Seminar (das durch die große Zahl an anwesenden Leitern von ORKB deutlich wurde) und durch die überaus aktive Beteiligung an den lebhaften Diskussionen in dieser Woche bestätigt.

### III.2 Evaluierung durch die Teilnehmer

Ein wesentliches Ziel des Seminars war es, den Teilnehmern (TN) ein Gesprächsforum für "best practice"-Lösungen, Defizite und Problemfelder der Unabhängigkeit von ORKB zu bieten sowie einen breiten Erfahrungsaustausch zwischen ORKB entwickelter und weniger entwickelter Länder sowie zwischen ORKB verschiedener Organisationsformen (Gerichtshofsystem und „Audit Office“ - System), zu ermöglichen.

Das Seminar zielte weiters darauf ab, einen Gedankenaustausch darüber anzuregen, was in eine noch zu erarbeitenden Charta für die Unabhängigkeit der ORKB aufgenommen werden sollte.

Am Ende des Seminars wurde ein Fragebogen an die Teilnehmer des Seminars ausgeteilt, der Aufschluss über die Erreichung der oben genannten Ziele geben sollte.

Der Fragebogen wurde von allen anwesenden TN beantwortet und retourniert (Rücklaufquote: 100 %); die Auswertung der Antworten ergab folgende Beurteilung:

- (1) Insgesamt hat das Seminar 89 % der TN sehr gut gefallen, 3 % fanden das Seminar weniger gut.
- (2) Für 87 % der TN war das behandelte Thema von sehr großer Bedeutung für ihre Oberste Rechnungskontrollbehörde, 5 % fanden das Thema weniger wichtig.

- (3) Das bei dem Seminar erworbene Wissen ist für 65 % der TN sehr gut und für 35 % gut in ihrer Obersten Rechnungskontrollbehörde umsetzbar.
- (4) Den fachlichen Nutzen, den die TN aus dem Seminar zogen, beurteilten 67 % der TN mit sehr hoch, 30 % mit hoch und 3 % mit weniger hoch.
- (5) Die Gliederung des Seminars in Fachvorträge, Diskussionen, Präsentation von Erfahrungsberichten einiger TN, Gruppenarbeit und Exkursion wurde von 70 % der TN als ausgezeichnet und von 22 % als gut und von 8 % als weniger gut beurteilt.
- (6) Die Gruppenarbeit wurde von 76 % der TN als sehr nützlich, von 19 % als nützlich und von 5 % als weniger nützlich bezeichnet.
- (7) Die Organisation des Seminars beurteilten 84 % der TN als sehr gut und 16 % als gut.

Die TN wurden auch ersucht, Anregungen für zukünftige Seminare abzugeben, wobei folgende Vorschläge gemacht wurden:

- (1) Diese Art von Seminaren soll unbedingt weiter veranstaltet werden.
- (2) Für die Präsentation von Erfahrungsberichten der TN sollte mehr Zeit zur Verfügung gestellt werden.
- (3) Die Hauptbeiträge sollten kürzer gehalten werden.
- (4) Die TN wünschen sich in Hinkunft mehr Zeit für Diskussionen im Anschluss an die Fachvorträge.
- (5) Folgende Themenvorschläge wurden für zukünftige Seminare abgegeben:
  - Das Verhältnis von Obersten Rechnungskontrollbehörden zu den Medien;
  - die Kontrolle in einem "papierlosen" Prüfungsumfeld – E-Government.

Als Schlussfolgerung für die Veranstalter des Seminars ergab sich, dass die gesetzten Seminarziele in sehr hohem Maß erreicht werden konnten und das Seminar eine überaus große Zustimmung bei den TN fand. Der von den TN geäußerte Wunsch nach mehr Zeit für Diskussionen und Erfahrungsaustausch zeigt das hohe Engagement der TN sowie die Bereitschaft, voneinander zu lernen und ein Netzwerk zur gegenseitigen Information und Unterstützung zu knüpfen.

## IV. HAUPTBEITRÄGE

---

### 1. Vereinte Nationen

#### **Kapazitätsaufbau für eine unabhängige Prüfung der Millenniums-Entwicklungsziele**

---

Die von den Vereinten Nationen organisierten Konferenzen und Gipfelkonferenzen der 90er Jahre sowie der Millenniums-Gipfel, die Konferenz von Monterrey und der Gipfel von Johannesburg zu Beginn des neuen Jahrtausends bieten der internationalen Gemeinschaft einen umfassenden Rahmen für erneute Maßnahmen zur Schaffung eines Umfelds, das die Beseitigung der Armut, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und eine nachhaltige Entwicklung ermöglicht. Der Schlüssel dazu liegt in der Verstärkung der politischen Kohärenz auf nationaler und internationaler Ebene.

In diesem Zusammenhang stellt die Abteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA) der Vereinten Nationen, die ich hier vertrete, eine wichtige Schnittstelle zwischen globalen Strategien in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Bevölkerungsforschung und Umwelt und nationalen Maßnahmen dar. Die Abteilung arbeitet in drei miteinander verknüpften Aufgabengebieten: (i) sie erfasst, erstellt und analysiert eine Vielzahl von wirtschaftlichen, sozialen, demographischen und umweltbezogenen Daten und Informationen, die die Mitgliedstaaten verwenden, um häufig auftretende Probleme zu prüfen und mögliche Maßnahmen abzuwägen, (ii) sie unterstützt die Verhandlungen, die die Mitgliedstaaten in zwischenstaatlichen Gremien über ein gemeinsames Vorgehen zur Bewältigung aktueller oder zukünftiger Herausforderungen führen, und (iii) sie berät interessierte Regierungen über Möglichkeiten zur Umsetzung der auf den Konferenzen und Gipfeln der Vereinten Nationen ausgearbeiteten politischen Rahmenbedingungen in kohärente Programme auf nationaler Ebene und hilft mittels technischer Hilfe, Beratung und Forschung, die nationalen Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung und anderen Regierungsinstitutionen aufzubauen.

### 1. Bewältigung der Herausforderungen der Globalisierung

Im Rahmen ihrer Tätigkeit beschäftigt sich die DESA mit den zunehmenden Komplexitäten in einem globalen Umfeld. Dazu zählen auch die Herausforderungen für öffentliche Verwaltungen, die sowohl im Einzelnen als auch auf regionaler und globaler Ebene die Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit neu überdenken müssen. Einerseits müssen Verwaltungen auf eine Reihe von sozialen und wirtschaftlichen

Themen eingehen, wie Armut, die Verbreitung von Krankheiten (besonders schwerwiegend im Fall von HIV/AIDS), Arbeitslosigkeit, schlechte Bildungssysteme und die Zerstörung der Umwelt. Andererseits sind die Verwaltungen gezwungen, ihre Strategien und Kenntnisse neu auszurichten, um auf wirkungsvolle Weise auf die Herausforderungen der Globalisierung zu reagieren. Die DESA hat ihren World Public Service Report von 2001 dem Thema „Die Globalisierung und der Staat“ gewidmet.

In diesem Bericht wurde darauf hingewiesen, dass es zwar zahlreiche Herausforderungen, aber auch ebenso viele Möglichkeiten für öffentliche Verwaltungen in Industriestaaten und Entwicklungsländern und auch in den Reformstaaten gebe. Allmählich wurde erkannt, dass der öffentliche Sektor bei der Bewältigung dieser Herausforderungen und auch bei der Erreichung der übergeordneten Ziele der Vereinten Nationen, insbesondere die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit, die Achtung der Menschenrechte und des demokratischen Ethos, die Förderung der allgemeinen Vorteile der Globalisierung, die Beseitigung von Korruption und Geldwäsche, die Bekämpfung von Drogen und Kriminalität, den Schutz von benachteiligten Bevölkerungsgruppen und die Erfüllung der besonderen Bedürfnisse Afrikas, eine wichtige Rolle spielt.

Der Mythos, dass die Märkte und der Privatsektor allein in der Lage sind, die Entwicklung zu beschleunigen, das Wachstum voranzutreiben, Ungleichheiten zu beseitigen und das Leben für alle besser zu machen, wurde durch bittere Enttäuschungen zerstört, wie auch der Mythos, dass der Staat allein der Motor für Wachstum und Entwicklung sein kann. Sowohl der Staat als auch der Markt spielen eine grundlegende Rolle im Entwicklungsprozess, und effektive Partnerschaften zwischen dem Staat, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft sind in diesem Zusammenhang dringend erforderlich.

Um solche neuen Bündnisse einzugehen, muss sich die öffentliche Verwaltung einer Veränderung unterziehen. Diese Ansicht wurde vom UN-Expertenkomitee für öffentliche Verwaltung bestätigt, das von 30. März bis 2. April 2004 in New York tagte: der öffentliche Sektor muss zu einem reagiblen Instrument werden, das die Bedürfnisse der gesamten Bevölkerung – auch der armen Bevölkerungsgruppen – erfüllt und auch gegenüber den am meisten benachteiligten Bevölkerungsteilen zur Rechenschaft verpflichtet ist. Dazu müssen eine Vielzahl von neuen Lektionen gelernt werden, wie zum Beispiel die Miteinbeziehung der Bürger in die Entwicklung von Strategien und Maßnahmen oder die Erbringung von Dienstleistungen für schwer erreichbare und benachteiligte Menschen und für Menschen mit besonderen Bedürfnissen.

Die Anzahl der öffentlich-privaten Partnerschaften und die Untersuchungen alternativer Dienstleistungsmodelle nehmen weiterhin zu, obwohl nach wie vor aus den

Erfolgen und Misserfolgen gelernt werden muss. In den letzten Jahrzehnten ist die Rolle der Zivilgesellschaft als Triebfeder politischer Veränderungen kontinuierlich gewachsen. Dies war beim Schuldenerlass der Fall und lässt sich nun bei den Maßnahmen und Strategien für arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen beobachten. Nichtstaatliche Organisationen, Organisationen des Gemeinwesens, Berufsverbände und andere Gruppen der Zivilgesellschaft äußern nicht nur ihre Meinung zu diesen Themen, sondern werden auch regelmäßig aufgefordert, bei der Gestaltung und Umsetzung von Strategien zur Verringerung der Armut mitzuhelfen. Zusätzlich dazu steigt die Zahl der Initiativen zur Einbindung der Bevölkerung in die Gestaltung der Politik, in Entscheidungen der Finanzpolitik und Haushaltserstellung und anderer wichtiger Gebiete sowie in die Überprüfung der Umsetzung und Verwendung von Ressourcen in diesen Bereichen. Darüber hinaus nimmt auch der Einsatz von e-Government zur Einbeziehung der Bevölkerung in politische Bereiche, die sich unter der Bezeichnung „öffentliches Wohl“ subsumieren lassen, zu, wie der DESA World Public Service Report für 2003 mit dem Titel „E-Government am Scheideweg“ gezeigt hat.

Angesichts der oben genannten Tatsachen setzen sich die Vereinten Nationen vehement für eine Förderung des Austauschs von Erfahrungen und besten Vorgehensweisen im Hinblick auf eine innovative Regierungsführung und öffentliche Verwaltung als Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ein. Die DESA unterstützt Foren und Netzwerke für einen Austausch und Transfer von innovativen Erfahrungen in Nord und Süd. Die Sektion für öffentliche Verwaltung und Entwicklungsmanagement hat ein interaktives Netzwerk ([www.unpan.un](http://www.unpan.un)) geschaffen, das mehr als eine halbe Million Informationen über globale, regionale und nationale Daten im Bereich öffentliche Verwaltung und Management umfasst. Eine gute Verwaltungsführung wird von der DESA auch durch ihre jährlich verliehenen Public Sector Awards gefördert.

Zu den Aktivitäten des Referats für sozioökonomische Verwaltungsführung der Sektion zählt die Förderung einer sozioökonomischen Verwaltungsführung mit einem Schwerpunkt auf öffentlichen Finanzen und Finanzkontrolle. Sozioökonomische Verwaltungsführung bezieht sich auf Institutionen, institutionelle Vorkehrungen, Verfahren und Abläufe, Instrumente und Techniken, die dabei helfen, die Anliegen der Bevölkerung für die Formulierung und Umsetzung von armutsorientierten öffentlichen Strategien und Programmen zusammenzufassen. Eine unserer Bemühungen ist es, die Finanzkontrolle in den Mittelpunkt der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele zu stellen.

Das Referat hat außerdem ein Programm über “partizipative Verwaltungsführung” ins Leben gerufen, das den Dialog zwischen der Bevölkerung und der Legislative, Exekutive und Judikative in so wichtigen Bereichen wie Finanzpolitik und Haushalts-

planung untersuchen und fördern soll. Im März 2004 fand eine Expertengruppentagung über die „Einbindung der Zivilgesellschaft in die Finanzpolitik“ statt. Die Experten betonten, dass die Rolle der Zivilgesellschaft nicht mehr darin besteht, an der Gestaltung von armutsorientierten Strategien und der Erbringung von Dienstleistungen mitzuwirken, sondern die Verwaltungen bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu beaufsichtigen. In diesem Zusammenhang werden wir in den nächsten zwei Jahren das Konzept der „sozialen Prüfung“ untersuchen. Das Referat wird im Sommer 2005 auch eine Weltkonferenz über „partizipative Verwaltungsführung“ organisieren, als deren Gastgeber die Verwaltung von Queensland, Australien, fungieren wird.

## 2. Die Millenniums-Entwicklungsziele 2000 (MDGs)

„Wir glauben, dass die zentrale Herausforderung heute darin besteht, sicherzustellen, dass die Globalisierung zu einer positiven Kraft für alle Menschen dieser Welt wird.“ So lautet die Stellungnahme der 147 Staatsoberhäupter und 189 Regierungen als Vertreter sämtlicher Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in der Millenniumserklärung. Die führenden Politiker der ganzen Welt erklärten die weltweite Armut zum gravierendsten aller Probleme, mit denen die Welt im neuen Jahrhundert konfrontiert ist. Um die weltweiten Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut voranzutreiben, haben sie in der Erklärung 8 Ziele und 18 zeitlich festgelegte Zielvorgaben zur Verringerung der Armut und Förderung der Entwicklung festgelegt, die anschließend zu den Millenniums-Entwicklungszielen zusammengefasst wurden und bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollen.

Die ersten sieben Ziele dienen der Bekämpfung der Armut:

- Halbierung der extremen Armut und des Hungers
- Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung
- Stärkung der Rolle der Frau und Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern
- Senkung der Sterblichkeitsrate bei Kindern unter 5 Jahren um zwei Drittel
- Verringerung der Müttersterblichkeit um drei Viertel
- Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit
- Bekämpfung von Krankheiten, vor allem HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria

Das achte Ziel – “eine weltweite Entwicklungspartnerschaft” – umfasst eine Reihe von Verpflichtungen seitens der Industriestaaten, solche Maßnahmen durch verstärkte Entwicklungshilfe, ein nicht-diskriminierendes und faires Handelssystem und den Schuldenerlass zu unterstützen:

- Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft, mit Zielvorgaben in den Bereichen Entwicklungshilfe, Handel und Schuldenerlass

### *2.1 Ein gemeinsamer Rahmen für die Entwicklung*

Als erste positive Auswirkung haben die Millenniums-Entwicklungsziele bereits zu einer Veränderung der Rahmenbedingungen für die globale Entwicklung beigetragen. Als eine Reihe von messbaren, gemeinsamen Zielsetzungen, die von allen Mitgliedstaaten befürwortet werden, bieten sie eine einzigartige Grundlage für eine Partnerschaft zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern und wurden auch von anderen zwischenstaatlichen Gremien, wie der Afrikanischen Union und der G-8, übernommen. Dadurch waren die Vereinten Nationen, die Bretton Woods-Institutionen und andere Entwicklungspartner in der Lage, ihre Tätigkeit innerhalb eines gemeinsamen Rahmens zu positionieren und die Kohärenz all ihrer Bemühungen auf nationaler Ebene zu verbessern. Auf ihrer 58. Sitzung prüfte die Generalversammlung den Bericht des Generalsekretärs über die Rolle der öffentlichen Verwaltung bei der Umsetzung der Millenniumserklärung und verabschiedete eine Resolution, in der ein besonderer Stellenwert für den Austausch von Erfahrungen im Hinblick auf die Rolle der öffentlichen Verwaltung bei der Umsetzung der Millenniumserklärung gefordert wird.

Die Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen überwacht die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele. Dazu zählt auch die Integration der Ziele in alle Aspekte der UN-Aktivitäten auf nationaler Ebene, unter Berücksichtigung der von den einzelnen Ländern festgelegten Schwerpunkte. Die Vereinten Nationen haben die Kampagne zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele initiiert und auch das UN Millennium-Forschungsprojekt eingerichtet, in dessen Rahmen politische Entscheidungsträger, Praktiker und Experten aus einer Vielzahl von Institutionen und Ländern gemeinsam untersuchen, wie Fortschritte schneller und nachhaltiger erreicht werden können. Zu den untersuchten Aspekten zählen dabei politische Strategien, die Erhöhung von Kapazitäten, Investitionserfordernisse und Finanzierungsmaßnahmen.

### *2.2 Überwachung und Berichterstattung*

Die Berichterstattung auf globaler, regionaler und nationaler Ebene hat sich bis jetzt als eine wirkliche Herausforderung erwiesen, da die Kapazitäten der einzelnen Länder

für die Erstellung verlässlicher Statistiken und Daten zur Überwachung von Trends deutlich gestärkt werden müssen, damit sie eine effiziente Messung ihrer Bedürfnisse und ihrer Leistungen vornehmen können. Derzeit reichen die Daten in zahlreichen Ländern für viele der Ziele noch nicht aus, um eine angemessene quantitative Beurteilung zuzulassen.

Das Jahr 1990 wird als Ausgangsjahr und Vergleichsbasis für die Zielerreichung herangezogen. Internationale Experten haben 48 Indikatoren in Verbindung mit den 8 Zielen und 18 Zielvorgaben ausgewählt, anhand derer die Fortschritte innerhalb des Zeitraums 1990-2015 weltweit bewertet werden sollen. Seit 2002 veröffentlicht das Generalsekretariat einen Jahresbericht über die Fortschritte bei der Umsetzung der Erklärung, deren Grundlage die 48 Indikatoren bilden und die auf globaler und regionaler Ebene zusammengefasst werden. Die Statistikabteilung der DESA koordiniert über eine eigene Expertengruppe, die *Inter-Agency and Expert Group on the MDG Indicators*, die Datenerhebung und Datenanalysen der Sonderorganisationen und anderen Programme der Vereinten Nationen sowie der anderen internationalen Partner, wie der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds, der Welthandelsorganisation und der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Die Fortschritte werden alle 5 Jahre evaluiert, und im Jahr 2005 wird die erste globale Bestandsaufnahme erfolgen.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) koordiniert die nationalen Überwachungsaktivitäten, die in den Länderberichten beschrieben werden. Die Mitarbeiter der Vereinten Nationen und die Länderteams arbeiten eng mit einem immer größer werdenden Kreis von Partnern zusammen, die den Entwicklungsländern bei der Gestaltung von Strategien und Programmen, dem Aufbau von Kapazitäten und der Erprobung von innovativen Ideen mit Rat und Tat zur Seite stehen, da diese Länder ihren eigenen Weg zur Erreichung der Ziele finden müssen. Die Organisationen der Vereinten Nationen, das Entwicklungshilfekomitee (DAC) der OECD und in vielen Fällen auch die Bretton Woods-Institutionen – häufig durch ihre eigenen Programme, wie zum Beispiel die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien (Poverty Reduction Strategy Papers) – harmonisieren ihre Ansätze zur Unterstützung der Umsetzung, Überwachung und Evaluierung der Millenniums-Entwicklungsziele sowie der diesbezüglichen Berichterstattung auf nationaler Ebene. Obwohl derzeit hauptsächlich die internationale Gemeinschaft die treibende Kraft hinter den Länderberichten ist, sind diese Berichte doch zunehmend das Produkt einer Zusammenarbeit zwischen der Regierung eines Landes, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft. Die Berichte zeigen klar, in welchen Bereichen die Länder die Ziele plangemäß erreichen werden, in welchen Bereichen dringende Maßnahmen erforderlich sind und wie die Gelder ausgegeben werden. Das UNDP hat 46 Länderberichte auf seiner MDG-Website veröffentlicht, und beinahe jedes Entwicklungsland plant, bis Ende des Jahres 2004 seinen ersten Länderbericht zu erstellen.

*2.3 Die Fortschritte auf nationaler Ebene sind derzeit sehr unterschiedlich; es gibt große Schwankungen zwischen den Regionen und Ländern, und sogar innerhalb der Länder.*

Rasche Fortschritte in einigen Bereichen haben gezeigt, dass die Millenniums-Entwicklungsziele zwar ehrgeizig gesteckt sind, aber dennoch auf globaler Ebene erreicht werden können. In den vergangenen Jahren war die wachsende politische und finanzielle Unterstützung für wichtige Handlungsschwerpunkte, vor allem der Kampf gegen HIV/AIDS, ein klares Zeichen dafür, dass Ressourcen schnell mobilisiert werden können, wenn es den politischen Willen dazu gibt. Im Hinblick auf dieses und andere Ziele gibt es einige Erfolge zu berichten. Allerdings lassen sich für jedes Ziel in einigen Bereichen ermutigende Anzeichen für Fortschritte beobachten, während in anderen Bereichen beunruhigende Anhaltspunkte für Stagnation und Rückschritte zu erkennen sind. Aktuelle Trends zeigen, dass einige Regionen der Welt Gefahr laufen, die meisten Millenniums-Entwicklungsziele bis zum Jahr 2015 nicht zu erreichen. Die Millenniums-Entwicklungsziele erlegen den Entwicklungsländern eine große Verantwortung auf, wenn es darum geht, nationale Ressourcen zu mobilisieren, politische Reformen umzusetzen, die demokratische Staatsführung zu stärken und die Menschenrechte zu schützen. Angesichts der relativ schwachen Weltwirtschaft liegt das Ausmaß der politischen und finanziellen Unterstützung deutlich unter dem für die Erreichung der Ziele erforderlichen Niveau.

Die Millenniums-Entwicklungsziele und die Verpflichtung der reichen und armen Länder, diese zu erreichen, wurden im Monterrey-Konsens, der das Ergebnis der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung vom März 2002 war, auf dem Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung vom September 2002 und zu Beginn der Doha-Runde über den internationalen Handel im Jahr 2001 bekräftigt. Der Weltentwicklungsbericht des UNDP für das Jahr 2003 und auch der Global Monitoring Report 2004 der Bretton Woods-Institutionen zeigen im Großen und Ganzen, dass eine Reihe von Entwicklungsländern ihr Versprechen, das sie in Monterrey gegeben haben, erfüllen, während die Ergebnisse der Industriestaaten sehr unterschiedlich sind, insbesondere in den Bereichen der internationalen finanziellen Zusammenarbeit und des internationalen Handels, obwohl es auf beiden Seiten positive Entwicklungen gibt. Der UNDP-Bericht stuft Dutzende Länder als Prioritätsfälle ein, da sie von der Erreichung der Ziele gefährlich weit entfernt sind. Als Hauptgrund wird angeführt, dass die Globalisierung systematisch Vorteile für einige Regionen der Welt gebracht hat, während andere Regionen und zahlreiche Bevölkerungsgruppen innerhalb der einzelnen Länder gänzlich davon ausgenommen blieben. Immer noch leben mehr als 1,2 Milliarden Menschen von weniger als US\$ 1 am Tag.

## 2.4 *Der Millenniums-Entwicklungspakt*

Nach dem Monterrey-Konsens bestanden die Vereinten Nationen und ihre Partner darauf, dass die Staaten selbst die Verantwortung für die Ziele übernehmen. Denn nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass die nationalen Programme den lokalen Gegebenheiten entsprechen und auch politisch nachhaltig sind. Nationale Strategien zur Verringerung der Armut sollten auf spezifischen Bedürfnissen, fundiertem Beweismaterial, einer guten wissenschaftlichen Basis und einer angemessenen Überwachung und Evaluierung beruhen.

Um die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele weiter voranzutreiben, schlugen die Vereinten Nationen im Jahr 2003 den Millenniums-Entwicklungspakt vor, der alle Interessengruppen auffordert, ihre Bemühungen auf die sichere Erreichung der Ziele auszurichten und dabei das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung anzuwenden. Arme Länder können auf vermehrte Hilfe seitens der Geberländer und -institutionen sowie auf die Gewährleistung eines besseren Marktzugangs durch die reichen Länder bestehen. Arme Bevölkerungsgruppen können ihre Politiker dafür verantwortlich machen, die Ziele zur Verringerung der Armut innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu erreichen. Und die Geberländer und -institutionen können eine bessere Regierungsführung in den armen Ländern und eine erhöhte Rechenschaftspflicht für die Verwendung der Gebermittel fordern.

Der Pakt erfordert daher neue Formen der Partnerschaft und behandelt auch die Rolle von Kommunalbehörden, privaten Akteuren, Organisationen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft.

### 3. Finanzkontrolle als wesentlicher Bestandteil der Umsetzung der Millenniumsziele

Da gemeinsame Verpflichtungen vieler Parteien zu den wichtigsten Errungenschaften der Millenniums-Entwicklungsziele zählen, muss es Sicherheit darüber geben, dass die Maßnahmen aller Parteien sorgfältig überwacht, die Ergebnisse evaluiert und die umsichtige und wirkungsvolle Verwendung der Mittel überprüft wird. Da die Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Fluss von Gebermitteln zunehmen wird, muss vermehrt auf Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwendung dieser Mittel geachtet werden. Besondere Sorgfalt muss auch auf die Überwachung von Korruption und „Sickerverlusten“ aufgewendet werden.

Die Vereinten Nationen und ihre internationalen Partner bemühen sich verstärkt, Planungs-, Überwachungs- und Evaluierungsinstrumente für die Indikatoren zu erstellen und im Detail abzustimmen. Sie widmen sich auch dem damit verbundenen

Aufbau von Kapazitäten bei der Formulierung von Strategien und Maßnahmen, der Feststellung von Mittelerfordernissen und der Messung von und Berichterstattung über Fortschritte, einschließlich der Erfassung und Analyse von Daten.

Was allerdings die Finanzkontrollfunktion betrifft, so scheint es nur wenige gemeinsame und spezifische Bemühungen auf globaler, nationaler oder lokaler Ebene zu geben, um externe oder interne Rechnungsprüfer für die Prozesse, Zielsetzungen und Indikatoren der Millenniums-Entwicklungsziele zu mobilisieren und darin einzubinden, damit sie die entsprechenden Finanzflüsse verfolgen, die Verwendung der Mittel und die Angemessenheit der Entscheidungsfindungs- und Umsetzungsprozesse beurteilen oder die erreichten Ergebnisse feststellen. Überall dort, wo Gebermittel fließen, richten sich die Finanzkontrolle und auch die Finanzberichterstattung üblicherweise nach den spezifischen Anforderungen, die die jeweilige Geberinstitution an den geprüften Rechnungsabschluss stellt. In den Fällen, in denen staatliche Mittel zum Einsatz kommen, scheinen die Prüfungen im Einklang mit den bestehenden institutionellen Prüfungssystemen geplant zu werden und sind für gewöhnlich sektor- oder projektbezogen, ohne im Speziellen auf die Zielvorgaben und Indikatoren der Millenniums-Entwicklungsziele einzugehen.

Bei der Betrachtung von HIV/AIDS-Programmen als Fallstudie zeigte sich, dass externe Rechnungsprüfer auf nationaler und subnationaler Ebene sowie Innenrevisoren von Ministerien und Institutionen Prüfungen verschiedener Aspekte von HIV/AIDS im Rahmen ihrer Mandate und regulären Prüfungen öffentlicher Ausgabenposten durchgeführt haben. Diese Prüfungen weisen große Unterschiede in ihrem Ansatz, ihren Zielsetzungen, ihrem Umfang und der Art der Prüfung auf. Ebenso haben Geberländer und -institutionen die Rechnungsführung der Empfängerinstitutionen – Ministerien oder durchführende Behörden – geprüft bzw. prüfen lassen, und dabei den Prüfungen ihre eigenen spezifischen Anforderungen zu Grunde gelegt. Im Allgemeinen befassten sich die Prüfungen mit finanziellen und materiellen Aspekten und konzentrierten sich nur selten auf die Leistungen oder erzielten Ergebnisse.

### *3.1 Kapazitätsaufbau und Methodenforschung für eine unabhängige Prüfung der Millenniums-Entwicklungsziele*

Im Rahmen unseres Programms zur Stärkung der Rolle der Finanzkontrolle bei der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele, bemühen wir uns um die Initiierung von Projekten der technischen Zusammenarbeit und Partnerschaften mit ORKB und anderen Prüfungsorganisationen, die daran interessiert sind, eine unabhängige und ergebnisorientierte Prüfung der Millenniums-Entwicklungsziele aus einer regionalen

oder überregionalen Perspektive zu untersuchen. Wir möchten Ihnen heute und während Ihrer weiteren Beratungen unsere diesbezüglichen Pläne vorstellen.

In den nächsten zwei Jahren wollen wir eine Studie durchführen, an der sich die INTOSAI hoffentlich als Partner beteiligen wird. In einer ersten Phase werden wir eine Erhebung und einen Vergleich des aktuellen Mandats, Prüfungsansatzes, Prüfungsumfangs und der Prüfungsmethoden durchführen, die in ausgewählten ORKB aus Ländern mit hohem, geringem und mittlerem Einkommen sowie aus Ländern im Übergang zur Marktwirtschaft bei der Prüfung der nationalen Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele zur Anwendung gelangen. Die Studie soll auch entsprechende Beziehungen zu anderen Interessengruppen, wie zum Beispiel Entscheidungsträger, durchführende Ministerien und Institutionen, Innenrevisionsstellen von Ministerien, externe Rechnungsprüfer anderer Regierungsebenen, Geberinstitutionen, Zivilgesellschaft, Privatsektor, Empfängerinstitutionen sowie Experten für die Überwachung und Evaluierung der Millenniums-Entwicklungsziele, untersuchen.

In einer zweiten Phase werden wir Methoden und optimale Vorgehensweisen dokumentieren und Bereiche auflisten, in denen ORKB im Hinblick auf die für eine ergebnisorientierte Prüfung der Millenniums-Entwicklungsziele verwendeten Mittel durch die schwerpunktmäßige Untersuchung von Risikobereichen einen großen Unterschied bewirken können.

Das Ziel der Studie ist die Förderung von Methodenforschung und Kapazitätsaufbau in ORKB für eine unabhängige und ergebnisorientierte Prüfung der Millenniums-Entwicklungsziele.

### *3.2 Interregionale Workshops*

Wir werden die Studie mit zwei ersten überregionalen Workshops untermauern, deren Zielsetzungen wir Ihnen gerne zur Stellungnahme präsentieren möchten.

Ein Workshop soll die Umsetzung und die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele aus einer horizontalen Perspektive untersuchen, mit dem Ziel eine Risikobewertung vorzunehmen. Im Mittelpunkt sollen die Planungs- und Umsetzungsprozesse, ein ergebnisorientiertes Management (einschließlich Messung der Ergebnisse), interne Kontrolle und die damit verbundenen Prüfungen stehen. Dieser Workshop beleuchtet die Themen aus dem Blickwinkel der Zentralverwaltung und umfasst neben ORKB-Beamten und Innenrevisoren wichtiger Ministerien und Dienststellen, auch Vertreter der wichtigsten Entscheidungsträger, Planungsinstitutionen, für die Umsetzung verantwortlichen Ministerien und ausführenden Behörden. Drei Länder mit geringem oder mittlerem Einkommen aus einer oder mehrerer Regionen können

daran teilnehmen. Die Diskussionen sollen die unterschiedlichen Rechenschaftsbeziehungen zwischen den zentralen Gremien sowie zu internationalen Organisationen und anderen Regierungsebenen, die Auswirkungen von Dezentralisierung, Privatisierung, Outsourcing und anderen Formen der Leistungserbringung durch Partnerschaften mit dem Privatsektor sowie die Einbindung von transnationalen Körperschaften und der Zivilgesellschaft behandeln. Das Ergebnis wäre eine Matrix zur Risikobewertung, die es Rechnungsprüfern ermöglicht, ihre Prüfung der Millenniums-Entwicklungsziele auf Grundlage der besonderen Risikobereiche zu planen, und den Hauptakteuren auf Regierungsebene ein Instrument zur Risikosteuerung bietet.

Der zweite geplante Workshop soll vertikaler Natur sein und verfolgt das Ziel, Prüfungsmethoden, Erfahrungen, Lektionen und optimale Vorgehensweisen für die ergebnisorientierte Prüfung von Programmen und Initiativen in Verbindung mit einem der wichtigsten Vorhaben der Millenniums-Entwicklungsziele, nämlich die Verringerung der Zahl an HIV/AIDS-Erkrankungen, auszutauschen. Dieser Workshop richtet sich an Rechnungsprüfer auf nationaler und subnationaler Ebene – auch an Prüfer nicht-staatlicher Institutionen – aus drei oder mehr Ländern, die über verschiedene Erfahrungen mit Prüfungen im ausgewählten Bereich verfügen. Die Rechnungsprüfer vertreten die zentrale und lokale Verwaltung, die Gemeinden sowie nichtstaatliche und gemeinnützige Organisationen, die an HIV/AIDS-Programmen beteiligt sind. Überwachungs- und Evaluierungsexperten im Bereich HIV/AIDS sollen ebenfalls am Workshop teilnehmen, um Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zu untersuchen und Synergien zwischen der Finanzkontrolle und den Überwachungs- und Evaluierungsexperten zu bilden. Das Ergebnis wäre eine Klärung der Frage der Verantwortung und Rechenschaftspflicht für die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele auf nationaler und subnationaler Ebene sowie ein Kompendium von Methoden, Erfahrungen und optimalen Vorgehensweisen für externe Rechnungsprüfer und Innenrevisoren in Bezug auf eine wichtige Zielsetzung.

#### **4. Potenzial für eine technische Zusammenarbeit durch Partnerschaften**

Viele der Seminarteilnehmer verfügen über Erfahrungen mit Ordnungsmäßigkeitsprüfungen zur Kontrolle der Einhaltung internationaler oder regionaler Verträge, vor allem im Umweltsektor. Manche haben auch Wirtschaftlichkeitsprüfungen in diesen Bereichen durchgeführt. Darüber hinaus haben einige der auf diesem Seminar vertretenen ORKB bereits mit Schwesterorganisationen – insbesondere aus derselben Region – zusammengearbeitet und gemeinsame, parallele oder koordinierte Prüfungen im Umweltsektor und anderen Bereichen durchgeführt.

In diesem Sinne möchten wir den Teilnehmern empfehlen, die folgenden Diskussionspunkte in ihren Beratungen auf diesem Seminar zu behandeln:

- Ein Austausch von Erfahrungen, Lektionen und optimalen Vorgehensweisen, die aus früheren Prüfungen im Bereich der Millenniums-Entwicklungsziele gewonnen wurden.
- Eine Untersuchung darüber, welche Prozesse und Zielvorgaben der Millenniums-Entwicklungsziele sich am besten für eine Prüfung durch ORKB im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate und Schwerpunkte eignen.
- Eine Diskussion mit der Vertreterin der DESA über das Potenzial für eine regionale und überregionale technische Zusammenarbeit und für mögliche Partnerschaften.

Wir bemühen uns um Partnerschaften für Projekte der technischen Zusammenarbeit und zur Mobilisierung von Ressourcen für eine unabhängige Prüfung der Millenniums-Entwicklungsziele und wir freuen uns auf eine Zusammenarbeit mit der INTOSAI und ihren Mitgliedern und auch mit ihrer Schulungs- und Entwicklungsorganisation, der INTOSAI ENTWICKLUNGSINITIATIVE (IDI). Einige Organisationen der Vereinten Nationen und auch andere internationale Organisationen, die ihre Aktivitäten bereits auf die Millenniums-Entwicklungsziele konzentrieren, haben ihr Interesse an dieser Initiative bekundet. Außerdem sind wir auch an Universitäten und Verwaltungs- und Prüfungsforschungsinstitutionen herangetreten.

## 5. Schlussfolgerungen

Auf den letzten 16 UN/INTOSAI Seminaren haben wir uns mit Erfolg auf Themen konzentriert, die für die Vereinten Nationen von großer Bedeutung waren, wie zum Beispiel Entwicklungshilfe, Korruptionsbekämpfung, Gesundheit und Bildung. Wir würden uns wünschen, dass die unabhängige und ergebnisorientierte Prüfung der Millenniums-Entwicklungsziele in dem aus diesem Seminar resultierenden Aktionsplan berücksichtigt wird und dass die ORKB die Möglichkeit in Betracht ziehen, in Bezug auf die von ihren Ländern in der Millenniumserklärung eingangene Verpflichtung die Rolle einer Interessengruppe zu übernehmen. Wir würden es begrüßen, im Verlauf des Seminars mit den Seminarteilnehmern und Gästen Diskussionen über mögliche Projekte der technischen Zusammenarbeit und Partnerschaften führen zu können oder diesbezügliche Vorschläge zu erhalten.

---

## **2. Kanada**

### **Aufgaben und Ergebnisse des Unterkomitees für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden**

---

Im Dezember 2001 habe ich als Vorsitzende des Unterkomitees jeweils ein Exemplar eines Vorschlags für Durchführungsbestimmungen an die Mitglieder des Unterkomitees verschickt (siehe Anlage I). Die Durchführungsbestimmungen sollten aufzeigen, wie die acht Kernprinzipien in der Praxis angewendet werden können. Die Herausforderung bestand nun darin, sicherzustellen, dass die Durchführungsbestimmungen einerseits aussagekräftig aber andererseits auch allgemein genug waren, um für alle Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) Geltung zu haben. Alle Mitglieder des Unterkomitees nahmen zu den vorgeschlagenen Bestimmungen Stellung.

In meiner Eigenschaft als Vorsitzende berief ich im Juni 2002 eine Tagung des Unterkomitees in Toronto ein, auf der über die vorgeschlagenen Durchführungsbestimmungen und den Arbeitsplan für das Unterkomitee abgestimmt werden sollte. Und angesichts diverser, vorangegangener Skandale, wie zum Beispiel der Fall ENRON, wollten wir uns nicht nur mit der Unabhängigkeit der ORKB, sondern auch mit der Unabhängigkeit der Prüfungsbeamten auseinandersetzen.

Acht Länder nahmen an der Tagung teil. Die Mitglieder gingen den Vorschlag für die Durchführungsbestimmungen durch und sahen sich die Stellungnahmen dazu an. In der darauf folgenden Diskussion legten die Mitglieder gemeinsam den endgültigen Wortlaut des Vorschlags fest, der nun als Entwurf der Durchführungsbestimmungen vorliegt. Das Unterkomitee stimmte außerdem dem von Kanada erstellten Arbeitsplan zu, der eine Reihe von Meilensteinen für die zukünftige Tätigkeit des Unterkomitees vorsieht.

Im Zuge unserer Auseinandersetzung mit der Frage der Unabhängigkeit von Prüfungsbeamten, gelangte das Unterkomitee zu dem Schluss, dass ein Vergleich der bestehenden Leitlinien im INTOSAI Verhaltenskodex und den Richtlinien für die Finanzkontrolle mit den Grundsätzen zur Unabhängigkeit der International Federation of Accountants (üblicherweise mit ihrem Akronym IFAC bezeichnet) und jenen anderer normengebender Organisationen ein nützlicher erster Schritt sein könnte.

In Folge wurden der Entwurf der Durchführungsbestimmungen und der Arbeitsplan an alle Mitglieder des Richtlinienkomitees für die Finanzkontrolle verschickt, das beide Dokumente auf seiner Tagung am 27. September 2002 in Stockholm annahm.

Im Oktober 2002 wurden beide Dokumente vom Präsidium angenommen. Der Arbeitsplan sah eine zweite Erhebung unter den INTOSAI Mitgliedern zum aktuellen Status der Unabhängigkeit der ORKB und der Umsetzung der acht Kernprinzipien vor.

Im Dezember 2002 wurde der entsprechende Fragebogen unter den Mitgliedern des Unterkomitees einem Feldtest unterzogen, und es wurden die erforderlichen Änderungen vorgenommen. Im Januar 2003 wurde der Fragebogen an die INTOSAI Mitglieder verschickt. Im Mai tagte das Unterkomitee in Ottawa, um die Umfrageergebnisse zu erörtern. Außerdem befasste sich das Unterkomitee mit dem Bericht über den Vergleich zwischen dem INTOSAI Verhaltenskodex und Richtlinien für die Finanzkontrolle und den Grundsätzen zur Unabhängigkeit der IFAC. Darüber werde ich in Kürze ausführlicher berichten.

Die beigelegten Umfrageergebnisse und die Empfehlungen zum Verhaltenskodex im Hinblick auf die Unabhängigkeit der ORKB wurden vom Richtlinienkomitee für die Finanzkontrolle auf seiner Tagung am 4. und 5. September 2003 in Bratislava überprüft und angenommen.

Auf seiner Tagung im Oktober, nahm das Präsidium die Umfrageergebnisse und die Empfehlungen zum Verhaltenskodex zustimmend zur Kenntnis. Der Arbeitsplan des Unterkomitees sieht eine Präsentation und Erörterung des Entwurfs der Durchführungsbestimmungen und der Umfrageergebnisse auf diesem UN/INTOSAI Seminar vor. Wir möchten mit Ihnen den Aspekt der Unabhängigkeit aus verschiedenen Blickwinkeln untersuchen.

Das Unterkomitee plant in den drei Jahren nach dem INCOSAI XVIII regionale Initiativen zur Förderung der Unabhängigkeit der ORKB zu bestimmen, um daraus Fallstudien zur Präsentation auf dem INCOSAI XIX zu entwickeln. Ich hoffe, dass uns unsere Arbeit hier in Wien dabei helfen wird, solche regionalen Initiativen zu bestimmen, „Mindeststandards“ für die Unabhängigkeit der ORKB auszuarbeiten und abgestufte Richtlinien für deren Umsetzung unter Berücksichtigung der verschiedenen Finanzkontrollsysteme zu entwickeln.

## Bewertung des INTOSAI Verhaltenskodex und der Richtlinien für die Finanzkontrolle

Ich möchte Ihnen nun ein paar nähere Informationen über den vorhin angesprochenen Vergleich geben.

Als das Unterkomitee diese Maßnahme im April 2003 durchführte, sollte festgestellt werden, ob die Unabhängigkeitsrichtlinien der INTOSAI im Allgemeinen mit den Grundsätzen zur Unabhängigkeit der IFAC übereinstimmen.

Als erstes verglichen wir die INTOSAI-Richtlinien mit den aktuellen Unabhängigkeitsgrundsätzen der IFAC. Dabei zeigte sich, dass die INTOSAI mit den aktuellen Richtlinien und Normen der IFAC mit Ausnahme von einigen Bereichen, die grundsätzlich auf die Unterschiede zwischen privaten Wirtschaftsprüfern und staatlichen Rechnungsprüfern zurückzuführen sind, völlig konform geht.

Anschließend verglichen wir die INTOSAI-Richtlinien mit den neuen Grundsätzen zur Unabhängigkeit der IFAC, die für Prüfungen, die nach dem 31. Dezember 2004 abgeschlossen werden, gelten. Allerdings ermuntert die IFAC ihre Mitglieder, diese überarbeiteten Grundsätze wenn möglich auch schon früher anzuwenden.

Der wichtigste Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen von Grundsätzen ist der risikobasierte Ansatz, dem die neuen Grundsätze folgen. Das bedeutet im Wesentlichen, dass die IFAC-Mitglieder die ihnen erwachsenden Risiken beurteilen und bestimmen, inwieweit diese Risiken ihre Unabhängigkeit gefährden.

Potenzielle Gefährdungen der Unabhängigkeit werden in fünf Kategorien eingeteilt: Gefährdung durch ein eigenes Interesse am Prüfungsergebnis (self-interest threats), Gefährdung durch mangelnde Objektivität in der Beurteilung der eigenen Arbeit (self-review threats), Gefährdung durch Stellungnahme zur Position des Klienten (advocacy threats), Gefährdung durch ein persönliches Verhältnis zum Klienten (familiarity threats) und Gefährdung durch eine Einschüchterung durch den Klienten (intimidation threats). Die Grundsätze erfordern, dass vor Durchführung einer Prüfung, die IFAC Mitglieder geeignete Schutzmaßnahmen ergreifen, um die Gefährdungen der Unabhängigkeit zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu reduzieren. Sollte dies nicht möglich sein, ist die Durchführung der Prüfung abzulehnen.

Die IFAC nennt einige konkrete Gefahren, die so bedeutsam sind, dass sie durch keine Schutzmaßnahme auf ein annehmbares Maß reduziert werden könnten. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen eine wesentliche finanzielle Beteiligung am Unternehmen eines Klienten hält.

Obwohl die unabhängigkeitsbezogenen Verhaltens- und Prüfungsrichtlinien der INTOSAI keinem risikobasierten Ansatz folgen, kamen wir zu dem Schluss, dass sie dennoch grundsätzlich mit den neuen Unabhängigkeitsgrundsätzen der IFAC übereinstimmen.

Das Unterkomitee hat vorgeschlagen, dass das INTOSAI Richtlinienkomitee für die Finanzkontrolle den Verhaltenskodex im Lichte der neuen IFAC-Grundsätze überprüft und entsprechende Beispiele für jede Art von potenzieller Gefahr für die Unabhängigkeit der ORKB ausarbeitet. Wir haben außerdem empfohlen, dass das Richtlinienkomitee für die Finanzkontrolle sich mit der Problematik der Mitarbeiterrotation und der Rechtsstreitigkeiten zwischen Rechnungsprüfern und Klienten befasst.

Im September 2003 hat das Unterkomitee dem Richtlinienkomitee für die Finanzkontrolle in Bratislava seinen Bericht vorgelegt. Die vorgenommenen Ergänzungen sollten vor allem festschreiben, dass das Richtlinienkomitee für die Finanzkontrolle sowohl die neuen IFAC-Grundsätze als auch die Veränderungen, die von anderen Berufsorganisationen und normengebenden Gremien vorgenommen wurden, untersuchen würde.

Wir müssen uns weiterhin mit diesem wichtigen Thema auseinandersetzen. Da die ORKB bestrebt sind, Informationen korrekt weiterzugeben und positive Veränderungen zu fördern, sind wir uns der Risiken und Stolpersteine, mit denen die Finanzkontrolle im Privatsektor konfrontiert war, schmerzlich bewusst geworden. Es ist daher ganz in unserem Interesse, uns solchen wichtigen Lektionen zum Thema Unabhängigkeit nicht zu verschließen, damit wir diese Probleme im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle vermeiden.

### **Erhebung zur Unabhängigkeit der ORKB**

Als nächstes würde ich gerne über die Erhebung berichten, die wir zum Thema Unabhängigkeit der ORKB durchgeführt haben. Mittels dieser Erhebung sollte festgestellt werden, inwieweit die ORKB in der Lage sind, die Grundsätze der Unabhängigkeit der ORKB zu befolgen.

Der Erhebungsbericht wurde im Herbst 2003 an das Richtlinienkomitee für die Finanzkontrolle und das INTOSAI Präsidium übermittelt und wird auf dem XVIII INCOSAI in Budapest im Oktober 2004 zur Annahme vorgelegt werden. Die Auswertung der Erhebung wird wertvolle Informationen für die am Donnerstag stattfindende Diskussion über den Entwurf einer Charta der Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden liefern.

Wir haben den Fragebogen an 180 ORKB geschickt. 87 davon haben geantwortet, was einer Rücklaufquote von 48 % gleichkommt. Die Rücklaufquoten innerhalb der einzelnen Regionalorganisationen der INTOSAI wiesen zwar leichte Unterschiede auf, wir sind aber zuversichtlich, dass das Gesamtergebnis im Großen und Ganzen ausgewogen ist.

Im September 2002 stimmte das Richtlinienkomitee für die Finanzkontrolle den Durchführungsbestimmungen, die vom Unterkomitee für die Unabhängigkeit der ORKB für jedes der acht Kernprinzipien der Unabhängigkeit der ORKB ausgearbeitet wurden, zu. Für die Erhebung wurden diese Durchführungsbestimmungen als eine Reihe von Unabhängigkeitskriterien formuliert.

Lassen Sie mich die Umfrageergebnisse kurz darlegen.

*Die meisten Kriterien werden von den ORKB als notwendig eingestuft*

Die erste Frage sollte feststellen, ob die ORKB die vorgeschlagenen Unabhängigkeitskriterien als notwendige Voraussetzung für die Gewährleistung eines ausreichenden Grads an Unabhängigkeit zur wirksamen Ausübung ihres Mandats erachten.

Im Durchschnitt wurden 93 % der vorgeschlagenen Unabhängigkeitskriterien von den Respondenten als notwendig eingestuft. Interessant dabei ist, dass es hier keine wesentlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Regionalorganisationen der INTOSAI oder den verschiedenen Arten von Rechnungskontrollbehörden gibt.

Allerdings waren bis zu 15 % der ORKB der Ansicht, dass einige Kriterien keine notwendige Voraussetzung darstellen, vor allem jene Kriterien, laut denen die ORKB für ihre eigene Tätigkeit die gleichen Maßstäbe anwenden sollten, die auch für die geprüften Stellen gelten.

Eine Reihe von ORKB war der Meinung, dass diese Kriterien zwar sehr wichtig für die Gewährleistung der Rechenschaftspflicht, Transparenz und guten Organisationsführung, aber keine Voraussetzung für ihre Unabhängigkeit seien. Einige erklärten auch, dass ihre kleine Größe die Durchführung von Innenrevisionen oder externen Prüfungen nicht rechtfertige, und dass ihre internen Kontrollsysteme ausreichen. Schließlich zeigten sich einige ORKB darüber besorgt, dass eine externe Prüfung sich nachteilig auf ihre Unabhängigkeit auswirken könnte.

14 % der ORKB erachten es als kein notwendiges Kriterium, dass der ORKB-Leiter für alle früheren oder gegenwärtigen Handlungen im Rahmen seiner normalen Aufgabenerfüllung gerichtliche Immunität genießt. Während einige ORKB angaben, dass dieses

Kriterium einfach nicht erforderlich sei, merkte eine ORKB an, dass ein verantwortungsloser Umgang mit einer solchen Immunität für ORKB-Leiter zu willkürlichen Entscheidungen führen könnte.

12 % der ORKB waren auch der Meinung, dass es kein notwendiges Kriterium sei, dass ihre Budgets direkt der Legislative zur Annahme vorgelegt werden sollen. Einige ORKB stellten fest, dass sie zwar ihr Budget dem für Budgetansätze verantwortlichen Minister vorlegten, es aber eine gesetzliche Bestimmung gebe, die sicherstellt, dass jede Kürzung im Budget der ORKB von der Legislative bewilligt wird.

*Insgesamt ist ein hoher Anteil der ORKB der Meinung, dass sie die Unabhängigkeitskriterien erfüllen*

Insgesamt war ein hoher Anteil der ORKB – 84 % - der Ansicht, dass sie die Unabhängigkeitskriterien erfüllen. Es gibt nur rund 10 Kriterien, die geringe Prozentsätze erzielten.

Die Gewährleistung der finanziellen und verwaltungstechnischen Eigenständigkeit der ORKB und die Verfügbarkeit ausreichender personeller, materieller und finanzieller Ressourcen sind zwei Schlüsselkriterien, die nach eigenen Angaben von rund einem Drittel bis zur Hälfte der ORKB nicht erfüllt werden.

Es dürfte außerdem nicht überraschen, dass ein relativ hoher Prozentsatz der ORKB jene Kriterien nicht erfüllt, die nicht von allen als notwendig eingestuft werden. So unterziehen sich 23 % der ORKB keiner externen Prüfung und 20 % verfügen über keine Innenrevision. In 26 % der ORKB genießen die derzeitigen und früheren Leiter der ORKB keine gerichtliche Immunität in ihrer Aufgabenerfüllung.

Am anderen Ende des Spektrums werden einige wichtige Unabhängigkeitskriterien von fast allen ORKB erfüllt oder berücksichtigt. Beispielsweise erklärten alle ORKB, dass sie in ihren Prüfungsberichten uneingeschränkt Bemerkungen und Empfehlungen festhalten und dabei gegebenenfalls die Ansichten der geprüften Stellen berücksichtigen können. Fast alle ORKB entscheiden auch selbst über den Zeitpunkt ihrer Prüfungsberichte, es sei denn, das Gesetz schreibt konkrete Berichtserfordernisse vor.

Insgesamt sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Regionalorganisationen der INTOSAI relativ gering. Allerdings überrascht es nicht, dass die Unterschiede zwischen den Regionalorganisationen bei bestimmten Kriterien, darunter auch einige Schlüsselkriterien, ausgeprägter sind. Zum Beispiel weist der Prozentsatz von ORKB, die erklärten, dass der Zugang zu Ressourcen nicht von der Exekutive geregelt wird,

oder dass sie über ausreichende personelle, materielle oder finanzielle Ressourcen verfügen, erhebliche Schwankungen unter den einzelnen Regionalorganisationen auf.

Insgesamt gesehen sind die Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten von Rechnungskontrollbehörden vernachlässigbar.

*Die meisten ORKB, die die Kriterien derzeit nicht erfüllen, wissen nicht, ob sie sie innerhalb der nächsten fünf Jahre erfüllen können.*

Die meisten ORKB, die die Kriterien derzeit nicht erfüllen, wissen nicht, ob sie sie innerhalb der nächsten fünf Jahre erfüllen können. Zum Beispiel waren nur 5 der 33 ORKB, die nicht über ausreichende personelle, materielle oder finanzielle Ressourcen verfügten, davon überzeugt, dass sie dieses Problem in den nächsten fünf Jahren lösen würden. Keine der 23 ORKB, deren aktueller oder früherer Leiter keine gerichtliche Immunität genießt, war der Ansicht, dass sich diese Situation in den nächsten fünf Jahren ändern würde.

Im Durchschnitt waren zwei Drittel dieser ORKB der Ansicht, dass es Hindernisse gebe, die sie von der Umsetzung dieser Kriterien abhielten. In vielen Fällen wären für die Erfüllung der Kriterien durch die ORKB Gesetzesänderungen erforderlich, obwohl es auch zahlreiche Beispiele für die Nichteinhaltung von bestehenden Verfassungs- oder Gesetzesvorschriften gab.

### **Die Situation in Kanada**

Ich möchte Ihnen nun einen Überblick über die Situation der kanadischen ORKB geben und kurz beschreiben, inwieweit sie die Kernprinzipien und Durchführungsbestimmungen erfüllt.

Die ORKB von Kanada ist nach dem Westminster-Modell mit einem Auditor General an der Spitze organisiert. Das Mandat des Auditor General ist nicht in der Verfassung sondern in einem entsprechenden Gesetz verankert. Die Funktion des Auditor General existiert bereits seit 125 Jahren und ist in Kanada als Instrument der Demokratie hoch angesehen. Der derzeit geltende *Auditor General Act* ist 25 Jahre alt und wird über kurz oder lang aktualisiert werden müssen.

In seiner derzeitigen Fassung gewährt das Gesetz ausreichende Unabhängigkeit im Hinblick auf die Bestellung, die Amtsperiode und die Abberufung des Auditor General. Obwohl die Bestellung des Auditor General durch die Verwaltung erfolgt, sieht das

Verfahren zur Empfehlung von Kandidaten, eine externe Überprüfung durch ein Expertengremium sowie einen umfassenden Konsultationsprozess vor.

Obwohl dieses Verfahren nicht perfekt ist (es könnte immer noch der Eindruck entstehen, dass die Verwaltung auf die Bestellung Einfluss nimmt), hat es in den letzten 125 Jahren in der Praxis noch nie dazu geführt, dass das Amt an einen der Verwaltung nahe stehenden Kandidaten übertragen wurde. Was die Abberufung und die Besoldung angehen, so ist in unserem Finanzkontrollgesetz das Amt des Auditor General einem Richteramt gleichgestellt: Nur die Legislative wird in solche Entscheidungen mit eingebunden; die Verwaltung hat kein Mitspracherecht. Der Auditor General wird für eine nicht-verlängerbare Amtsperiode von 10 Jahren ernannt.

Der Auditor General genießt keine gerichtliche Immunität für gegenwärtige oder frühere Handlungen im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung. Allerdings kann der Auditor General durch Geltendmachung einer eingeschränkten Immunität vor einer Klageerhebung geschützt werden, wenn sich die Klage auf den Inhalt seiner Berichte an das Parlament gründet.

Der *Auditor General Act* erteilt dem Auditor General ein ausreichend weit gefasstes Mandat sowie völlige Ermessensfreiheit in der Erfüllung dieses Mandats. Der Auditor General kann die Verwendung von öffentlichen Geldern oder Vermögenswerten der Verwaltung überprüfen und das Parlament über alle Fälle informieren, in denen Gelder ohne angemessene Berücksichtigung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit oder der Umweltauswirkungen der Aufwendungen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung ausgegeben wurden.

Wir prüfen nur die Umsetzung der Verwaltungspolitik, niemals die Politik selbst. Der Auditor General allein entscheidet, über welche Prüfungsthemen den Parlament berichtet werden soll, und unterhält durch den Rechnungsprüfungsausschuss, der sowohl über geplante Prüfungen als auch über administrative Aspekte wie das Budget der ORKB stets informiert wird, eine gute Beziehung zum Parlament. Der Auditor General erscheint häufig als Zeuge vor dem Rechnungsprüfungsausschuss und anderen Parlamentsausschüssen, um die Erkenntnisse von Berichten zu erörtern und sich die Anliegen der Ausschussmitglieder anzuhören.

Der Auditor General kann alle Informationen anfordern, die im Zuge einer Prüfung benötigt werden und verfügt zu jeder Zeit über freien Zutritt zu den Räumlichkeiten der geprüften Stelle. Im *Auditor General Act* wird klar festgestellt, dass der Auditor General während der Dauer einer Prüfung einen seiner Mitarbeiter in die geprüfte Dienststelle abstellen kann, ohne dass die Dienststelle dies ablehnen kann.

Obwohl wir die meisten Information, die wir für unsere Prüfungen benötigen, auch bekommen, gibt es doch gewisse Einschränkungen. So haben wir beispielsweise keinen Zugang zu allen, sondern nur zu einigen bestimmten Dokumenten des Kabinetts. Wenn uns die Einsichtnahme verweigert wird, ist unsere einzige Abhilfe, diese Weigerung dem Parlament zu melden. Üblicherweise versucht die Verwaltung mit uns eine Einigung zu erzielen, da sie grundsätzlich kein Interesse daran hat, ihre Weigerung vor dem Rechnungsprüfungsausschuss zu erklären.

Unser Finanzkontrollgesetz schreibt vor, dass ich dem Parlament zumindest einmal im Jahr einen Bericht vorlege. Außerdem sind mir während des Jahres drei weitere Berichte gestattet. Darüber hinaus, muss die Beauftragte für Umwelt und nachhaltige Entwicklung, die eine Schlüsselposition in der ORKB bekleidet, jedes Jahr über eine Reihe von Umweltbelangen berichten.

Als Auditor General entscheide ich selbst über die Inhalte meiner Berichte. Natürlich berücksichtige ich die Anliegen der Parlamentsausschüsse bei der Auswahl der Prüfungsthemen, aber ich tue das, weil es auch meinem Mandat und meinen Prioritäten entspricht.

Abgesehen vom Jahresbericht, der vor dem 31. Dezember jeden Jahres veröffentlicht werden muss, lege ich die Termine für die Veröffentlichung der periodisch erscheinenden Berichte fest. Die Berichte werden an den Vorsitzenden des Unterhauses übermittelt, der laut Finanzkontrollgesetz unsere Berichte nach deren Erhalt unverzüglich vorlegen muss. Die Verwaltung oder das Parlament nehmen keinen Einfluss auf die Veröffentlichung oder Verbreitung der Berichte des Auditor General.

Ein weiteres Kennzeichen der Unabhängigkeit ist die Tatsache, dass die Empfehlungen von ORKB über wirksame Follow-Up Mechanismen verfügen. In Kanada werden alle Berichte des Auditor General automatisch an den Rechnungsprüfungsausschuss übermittelt, während die Berichte der Beauftragten für Umwelt und nachhaltige Entwicklung an den ständigen Ausschuss für Umwelt und nachhaltige Entwicklung gehen.

Die Ausschüsse entscheiden, ob sie eine Sitzung einberufen und Beamte aus den verschiedenen Dienststellen als Zeugen laden, damit diese die weitere Vorgehensweise in Bezug auf die Empfehlungen des Auditor General erläutern. In den Berichten, die die Ausschüsse nach solchen Anhörungen erstellen, kann von der geprüften Stelle die Vorlage eines Aktionsplans zur Umsetzung unserer Empfehlungen verlangt werden. Ist dies nicht der Fall, können wir selbst nach einem bestimmten Zeitraum die geprüfte Stelle erneut einer Inspektion unterziehen, um festzustellen ob unsere Empfehlungen umgesetzt wurden.

Was die Finanzen und die Organisationsführung betrifft, agiert die ORKB von Kanada fast völlig eigenständig. Es gibt jedoch zwei Bereiche mit Verbesserungsbedarf. Erstens, die finanziellen Mittel der ORKB werden derzeit vom Treasury Board Secretariat bewilligt, das zu den von uns geprüften Behörden zählt. Dafür muss es in Zukunft eine Prüfung durch Dritte geben. Zweitens, die Kollektivverträge, die wir mit unseren Mitarbeitern abschließen, sollten nicht von der Verwaltung genehmigt werden müssen. Obwohl diese Verbesserungen notwendig sind, haben sie die ORKB in keiner Weise daran gehindert, ihr Mandat wirksam zu erfüllen. Sie verringern auch nicht das Vertrauen, das uns vom Parlament und den kanadischen Bürgern entgegengebracht wird.

Der *Auditor General Act* erlaubt dem Auditor General, seine eigenen Mitarbeiter einzustellen, wobei die Werte und Prinzipien des öffentlichen Dienstes, wie zum Beispiel Einstellung nach Qualifikation, zu respektieren sind. Der Auditor General ist befugt, Verträge einzugehen, wobei die Regeln der Fairness und des freien Wettbewerbs bei der Auswahl der erfolgreichen Auftragswerber berücksichtigt werden müssen. Der Auditor General ist auch berechtigt, dem Parlament einen Sonderbericht vorzulegen, sollten die mit dem Treasury Board Secretariat ausgehandelten Mittel nicht ausreichen, um der ORKB die Erfüllung ihres Mandats zu ermöglichen.

Abschließend möchte ich noch sagen, dass die ORKB in Kanada als äußerst glaubwürdig gilt und bei den Parlamentsmitgliedern und deren Wählern hoch angesehen ist. Unsere Prüfungstätigkeit wird als klarer Beweis dafür erachtet, dass wir geistig und organisatorisch von der Verwaltung unabhängig sind, und dass wir stets gerecht, unparteiisch und objektiv agieren. Ich erachte es als große Ehre und großes Privileg, diese Behörde zu leiten, und ich möchte all jenen, die gemeinsam mit mir bemüht sind, ihrer Verpflichtung zur Unabhängigkeit, Objektivität und Leistung gerecht zu werden, meine Anerkennung aussprechen.

---

### 3. Österreich

#### **Die Stellung des österreichischen Rechnungshofes im Hinblick auf seine Unabhängigkeit**

---

##### I. Allgemeine Bemerkungen zur Unabhängigkeit der Finanzkontrolle und zur Einordnung im System der Staatsgewalten

In der Präambel der Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle heißt es, dass die ordnungsgemäße und rationelle Verwendung öffentlicher Mittel eine der wesentlichen Voraussetzungen für die richtige Handhabung der öffentlichen Finanzen und die Wirksamkeit der von den zuständigen Behörden getroffenen Entscheidungen ist. Für die Erreichung dieses Zieles sei es unumgänglich notwendig, dass jeder Staat über eine unabhängige Oberste Rechnungskontrollbehörde verfügt, deren Unabhängigkeit gesetzlich verankert ist.

Welche Bedeutung die Deklaration von Lima dieser Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden zumisst, lässt sich daran erkennen, dass der II. Abschnitt die Unabhängigkeit in den §§ 5 bis 7 genauer definiert.

Dabei hat der § 5 die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde in ihrer Gesamtheit, der § 6 die Unabhängigkeit der Mitglieder und Beamten der Obersten Rechnungskontrollbehörde und der § 7 die finanzielle Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden zum Gegenstand.

Die Zuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle zu einer der klassischen Staatsgewalten des gewaltenteilenden Rechtsstaates - Legislative, Exekutive, Judikative - wird weltweit in unterschiedlicher Weise gehandhabt.

Für die Zweckerfüllung der öffentlichen Finanzkontrolle erscheint die Einordnung der Obersten Rechnungskontrollbehörde im System der Staatsgewalten jedoch nur von untergeordneter Bedeutung. Auch die Deklaration von Lima legt sich diesbezüglich nicht fest. Sowohl eine der Legislative, als auch eine der Judikative zuzuzählende oder als Einrichtung sui generis bzw als vierte Gewalt anzusprechende Oberste Rechnungskontrollbehörde kann dann ihren Aufgaben voll gerecht werden, wenn ihre Unabhängigkeit gewährleistet ist.

Auch 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 (§ 5 Z. 2). Sie stellt jedoch unmissverständlich klar, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden ihre Aufgabe nur dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen können, wenn sie gegenüber den überprüften Stellen unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind (§ 5 Z. 1).

Die Deklaration von Lima verlangt daher, dass die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde in der Staatsverfassung festgeschrieben ist (§ 5 Z. 3 erster Satz). und zwar nicht bloß in Form einer unverbindlichen programmatischen Erklärung, sondern, dass ein ausreichender Rechtsschutz durch ein Höchstgericht gegen Eingriffe aller Art in die Unabhängigkeit und die Prüfungskompetenz der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewährleistet sein muss (§ 5 Z. 3 zweiter Satz). 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.

In ihrem III. Abschnitt führt die Deklaration von Lima das Verhältnis der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu Parlament, Regierung und Verwaltung näher aus (§§ 8 und 9).

In diesem Zusammenhang stellt die Deklaration die Forderung auf, dass die den Obersten Rechnungskontrollbehörden von Verfassung und Gesetz eingeräumte Unabhängigkeit ihnen auch dann, wenn sie Organe der Parlamente und demnach der Legislative zuzuzählen sind und in deren Auftrag Prüfungen durchführen, ein Höchstmaß an Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit zu gewährleisten hat.

Damit bringt die Deklaration unmissverständlich zum Ausdruck, dass auch eine als Organ des Parlaments eingerichtete Oberste Rechnungskontrollbehörde nicht etwa als dessen unselbständiger verlängerter Arm angesehen werden darf, sondern eine eigene Funktionalität besitzen soll. Daraus leitet sich wiederum das Recht der Obersten Rechnungskontrollbehörde ab, ihr Prüfungsprogramm, ihre Prüfungsmethodik, ihre Prüfungsschwerpunkte sowie die Art ihrer Berichterstattung grundsätzlich selbst bestimmen und diese Freiheiten auch gegenüber dem Parlament behaupten zu können.

Wenngleich die Deklaration von Lima die Frage der Zuordnung der Finanzkontrolle im System der Gewaltenteilung letztlich offen lässt, entspricht es doch internationaler Erfahrung in allen demokratischen Staaten, dass die Oberste Rechnungskontrollbehörde eine wie immer geartete Beziehung zum Parlament ihres Staates unterhält. Zumeist sind diese Beziehungen im Recht bzw in der Pflicht der Obersten Rechnungskontrollbehörde charakterisiert, ihre Berichte dem Parlament vorzulegen, vielfach aber

auch im Recht des Parlaments, die Leitungsorgane der Obersten Rechnungskontrollbehörde zu bestellen.

Für die Oberste Rechnungskontrollbehörde bedeutet das Recht, ihre Berichte dem Parlament vorzulegen, eine Vergrößerung der Chance, ihre an die überprüften Stellen gerichteten Empfehlungen durchzusetzen, wie dies im übrigen auch in § 16 Z 1 letzter Satz der Deklaration von Lima festgehalten ist. Denn erfahrungsgemäß sind die meisten Obersten Rechnungskontrollbehörden selbst nicht in der Lage, ihre Empfehlungen gegen den Willen der überprüften Stellen umzusetzen, da ihnen in aller Regel keine Sanktionsmöglichkeiten zustehen. Sofern daher die Oberste Rechnungskontrollbehörde außerstande ist, ihren Empfehlungen gegenüber den überprüften Stellen zum Durchbruch zu verhelfen, ist sie darauf angewiesen, dass ihr das Parlament in Wahrnehmung seiner Kontrollhoheit unterstützend zur Seite steht.

Die potenziellen 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. Im Folgenden wird am Beispiel des österreichischen Rechnungshof darauf eingegangen.

## II. Merkmale der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle in Österreich

### 1. Allgemeines

Die Republik Österreich ist als ein Bundesstaat föderalistisch strukturiert und besteht aus neun Bundesländern; Gesetzgebung und Verwaltung sind zwischen dem Zentralstaat (Bund) und den neun Gliedstaaten (Länder) aufgeteilt. Dabei sind die Legislativorgane des Bundes der Nationalrat, dessen 183 Abgeordnete alle vier Jahre vom Bundesvolk gewählt werden, sowie der Bundesrat, dessen Mitglieder von den einzelnen Bundesländern entsandt werden und dem die Funktion einer Länderkammer auf Bundesebene zukommt. Zwischen Bundesrat und Rechnungshof bestehen keinerlei Beziehungen.

In den einzelnen Bundesländern liegt die Gesetzgebung in den Händen der vom Volk gewählten Landtage.

### 2. Gesetzliche Rahmenbedingungen für den Rechnungshof

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Rechnungshof sind im 5. Hauptstück des Bundes-Verfassungsgesetzes festgelegt. Der Rechnungshof genießt daher verfassungsrechtliche Bestandsgarantie. Die Ausführungsbestimmungen hierzu enthält das Rechnungshofgesetz aus dem Jahre 1948.

In Österreich kommt dem Parlament als der in höchstem Maß demokratisch legitimierten Einrichtung die Budgethoheit zu. Der Nationalrat beschließt das Bundesfinanzgesetz (mit dem Bundesvoranschlag und dem Stellenplan) als Grundlage für die jährliche Haushaltsführung.

Da jedoch der Budgetvollzug entsprechend der Gewaltenteilung anderen Stellen als die Budgetbewilligung überantwortet ist, bedarf die Budgethoheit zu ihrer notwendigen Ergänzung der Kontrollhoheit. Diese steht gleichfalls dem Parlament zu, wobei sich das Parlament dafür einer eigenen Kontrolleinrichtung, des Rechnungshofes, bedient.

Laut Verfassung wird der Rechnungshof in Angelegenheiten der Wirtschafts- und Haushaltsführung des Bundes als Einrichtung des Nationalrates, in Angelegenheiten der Wirtschafts- und Haushaltsführung der Länder, Gemeindeverbände und Gemeinden als Einrichtung des betreffenden Landtages tätig.

Außerdem verfasst der Rechnungshof den Bundesrechnungsabschluss den der Nationalrat in Gesetzesform genehmigt

Da der Rechnungshof unmittelbar dem Nationalrat untersteht, wird die öffentliche Finanzkontrolle in Österreich nicht der Gerichtsbarkeit oder der Verwaltung, sondern der gesetzgebenden Gewalt zugezählt.

Eine der Konsequenzen dieser Zuordnung des Rechnungshofes zur Legislative besteht darin, dass der Rechnungshof nicht in die Verwaltung eingebunden, sondern von ihr unabhängig ist.

Obwohl der Rechnungshof eine Kontrolleinrichtung der Gesetzgebung ist, ist er in Ausübung seiner Kontrollbefugnisse mit einer eigenständigen Funktionalität ausgestattet und bei der Erstellung seines Prüfungsprogrammes, der Wahl seiner Prüfungsschwerpunkte und seiner Prüfungsmethodik sowie der Gestaltung seiner Berichte nicht nur von den Regierungen, sondern auch von den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene unabhängig. Dem Nationalrat bzw. den Landtagen kommen gegenüber dem Rechnungshof nur jene Rechte zu, die ihnen verfassungsrechtlich ausdrücklich eingeräumt sind.

### 3. Die organisatorische Unabhängigkeit des Rechnungshofes

Die organisatorische Unabhängigkeit des Rechnungshofes wird durch die in der Verfassung festgelegten Normen für die Bestellung und die Abberufung des Präsidenten gesichert.

Der Rechnungshof ist monokratisch organisiert; an seiner Spitze steht der Präsident. Dieser wird auf Vorschlag des Hauptausschusses des Nationalrates vom Nationalrat auf zwölf Jahre gewählt; eine Wiederwahl ist unzulässig. Er kann jederzeit durch Beschluss des Nationalrates ohne Angabe von Gründen abberufen werden. Er ist damit - ähnlich einem Bundesminister- dem Nationalrat politisch verantwortlich; gleichzeitig wird damit seine Funktion als staatspolitische ausgewiesen.

Anzumerken ist, dass weder bei der Wahl noch bei der Abwahl des Präsidenten den Ländern ein Mitspracherecht eingeräumt ist.

Der Präsident des Rechnungshofes ist hinsichtlich der rechtlichen Verantwortung den Mitgliedern der Bundesregierung bzw der betreffenden Landesregierung gleichgestellt und kann durch Beschluss des Nationalrates oder eines Landtages beim Verfassungsgerichtshof wegen Rechtsverletzung angeklagt werden.

Die Beamten des Rechnungshofes werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Präsidenten ernannt. Der Bundespräsident hat jedoch den Präsidenten des Rechnungshofes ermächtigt, Beamte bestimmter Kategorien selbst zu ernennen. Bei den Hilfskräften steht dieses Recht dem Präsidenten unmittelbar aufgrund der Verfassung zu. Der Präsident übt die Personalhoheit über den Rechnungshof aus.

### 4. Die funktionelle Unabhängigkeit des Rechnungshofes

#### 4.1 Rechte und Pflichten des Präsidenten des Rechnungshofes

Als Ausfluss seiner staatspolitischen Funktion kommt dem Präsidenten des Rechnungshofes - ähnlich einem Regierungsmitglied- das Recht zu, an jenen Beratungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse teilzunehmen, die Berichte des Rechnungshofes, Anträge auf Überprüfungen, das Budget des Rechnungshofes und den Bundesrechnungsabschluss betreffen. Der Präsident ist berechtigt, in diesen Sitzungen jederzeit das Wort zu ergreifen.

Andererseits können auch der Nationalrat sowie dessen Ausschüsse die Anwesenheit des Präsidenten des Rechnungshofes bei den erwähnten Beratungsgegenständen verlangen.

Analoge Regelungen über das Recht des Präsidenten auf Teilnahme an den Verhandlungen der Landtage bzw deren Ausschüssen bestehen hingegen in den meisten Bundesländern nicht.

Auch sind lediglich Abgeordnete zum Nationalrat, nicht jedoch auch Landtagsabgeordnete, berechtigt, schriftliche Anfragen an den Präsidenten des Rechnungshofes zu richten, die allerdings auf die Haushaltsführung und die Organisation des Rechnungshofes sowie die Diensthoheit des Präsidenten beschränkt sind und nicht auf die eigentliche Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes abstellen dürfen.

Der Präsident verkehrt mit dem Nationalrat und dessen Ausschüssen unmittelbar und ist verpflichtet, über Gegenstände seines Wirkungskreises dem Nationalrat und dessen Ausschüssen jederzeit -mündlich- Auskunft zu erteilen. Dabei handelt es sich um das Recht der Abgeordneten, zusätzliche Informationen über die Prüfungen zu erhalten, um ihren Kontrollaufgaben gegenüber der Exekutive wirkungsvoller nachkommen zu können.

#### *4.2 Prüfungskompetenz*

Der Rechnungshof überprüft die Wirtschafts- und Haushaltsführung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände und der Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern. Er überprüft auch jene Unternehmungen, an denen diese Gebietskörperschaften zumindest zu 50 % beteiligt sind, sowie andere durch Gesetz bestimmte Rechtsträger.

Die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes umfasst somit alle staatlichen Bereiche und die Gesamtheit der staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Er bedient sich dabei der Ordnungsmäßigkeits-, Rechtmäßigkeit- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen.

Ferner wird der Rechnungshof in Gesetzesbegutachtungen und in die Erarbeitung wirkungsvoller Standards für das öffentliche Rechnungswesen eingebunden.

Auf Beschluss des Nationalrates hat der Rechnungshof bestimmte Überprüfungen durchzuführen. Mindestens 20 Abgeordneten haben gleichfalls das Recht, die Durchführung einer bestimmten Prüfung zu verlangen, wobei nur drei solcher Prüfungsanträge zeitgleich zulässig sind.

Ein analoges Recht steht auch den Landtagen zu, wobei jedoch kein weiterer Prüfungsantrag gestellt werden darf, wenn noch eine Prüfung anhängig ist, das heißt dem betreffenden Landtag hierüber noch nicht berichtet wurde.

Die Prüfungsinitiative des Nationalrates bzw der Landtage bedeutet eine Bindung von Ressourcen und damit eine gewisse Einschränkung bei der selbständigen Auswahl von Prüfprojekten.

In keinem der Fälle der Prüfungsinitiative steht dem Nationalrat bzw dem Landtag ein Einfluss auf den Prüfungsverlauf, die Prüfungsmethoden und die Berichterstattung zu.

#### *4.3 Ungehinderter Zugang zu Informationen*

Bei seinen Überprüfungen verkehrt der Rechnungshof mit allen Geprüften unmittelbar und ist befugt von diesen Stellen jederzeit schriftlich oder mündlich alle ihm erforderlich erscheinenden Auskünfte sowie die Einsendung von Rechnungsbüchern, -belegen und sonstigen Behelfen (wie Geschäftsstücke, Korrespondenzen, Verträge) zu verlangen und durch seine Prüfer an Ort und Stelle in alle Unterlagen Einsicht zu nehmen.

Die überprüfte Stelle ist dem Rechnungshof gegenüber verpflichtet, auch Daten, die dem Datenschutzgesetz unterliegen, bekanntzugeben. Auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (zB bei der Überprüfung von Unternehmungen) sind dem Rechnungshof gegenüber offen zu legen. Andererseits ist der Rechnungshof verpflichtet, die ihm geoffenbarten Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zu wahren.

#### *4.4 Berichterstattung des Rechnungshofes*

Der Rechnungshof hat jährlich dem Nationalrat einen Tätigkeitsbericht zu erstatten. Überdies kann der Rechnungshof über einzelne Wahrnehmungen jederzeit Bericht erstatten.

Der Tätigkeitsbericht umfasst die Ergebnisse der Überprüfungen der Wirtschafts- und Haushaltsführung im Bereich des Bundes und behandelt in gesonderten Abschnitten ausgewählte Probleme der Verwaltung, Vorschläge zur Verwaltungsreform bzw grundsätzliche Fragen der öffentlichen Finanzkontrolle.

Nach dem Einlangen der Berichte im Nationalrat werden diese an die Nationalratsabgeordneten verteilt und gleichzeitig veröffentlicht. Die Berichte des Rechnungshofes werden vom Präsidenten des Nationalrates dem Rechnungshofausschuss zur Vorberatung zugewiesen. Der Ausschuss ist gesetzlich dazu verpflichtet, die Vorberatungen über die Berichte des Rechnungshofes binnen sechs Wochen zu beginnen.

Die Berichte sind sodann im Rechnungshofausschuss des Nationalrates unter der Teilnahme des Präsidenten des Rechnungshofes zu diskutieren. Der Präsident wird hiebei von den mit der Durchführung der Prüfung befassten Beamten unterstützt.

Anschließend gelangen die Berichte in das Plenum des Nationalrates, das nach einer Debatte und Abstimmung den Bericht zur Kenntnis oder nicht zur Kenntnis nehmen kann. Letzteres ist allerdings - zumindest in der jüngeren Rechnungshofgeschichte - nicht der Fall gewesen.

Als Organ der Landtage erstattet der Rechnungshof analog zu seiner Berichtspflicht gegenüber dem Nationalrat den Landtagen über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr Bericht.

#### *4.5 Festgelegte Verfahren zur Verfolgung der Empfehlungen des Rechnungshofes*

In seinem jährlichen Tätigkeitsbericht stellt der Rechnungshof nach Ressorts gegliedert fest, welche seiner Anregungen unerledigt geblieben sind, welche Anregungen in Verwirklichung begriffen sind und welche seiner Empfehlungen von dem betreffenden Ressort umgesetzt wurden. Diese Berichte an den Nationalrat bzw im Bereich der Länder an die Landtage geben der Legislative die Möglichkeit, die Erfüllung der Empfehlungen des Rechnungshofes zu verfolgen.

### **5. Die finanzielle Unabhängigkeit des Rechnungshofes**

Die Deklaration von Lima fordert in ihrem § 7 Z 1, dass der Finanzkontrolle die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen sind, welche die Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben ermöglichen. Um dies sicherzustellen, soll den Obersten Rechnungskontrollbehörden daher auch das Recht zustehen, die von ihnen für notwendig erachteten finanziellen Mittel bei der das Staatsbudget beschließenden Körperschaft erforderlichenfalls unmittelbar zu beantragen (§ 7 Z 2).

Der österreichische Rechnungshof beantragt die von ihm für notwendig erachteten finanziellen Mittel nicht unmittelbar beim Nationalrat. Das den Rechnungshof betreffende Budget wird durch den Finanzminister erstellt. Dies trifft auch auf die jährlich anzumeldenden personellen Wünsche des Rechnungshofes zu.

Allerdings hat der Präsident des Rechnungshofes doch die Möglichkeit, auf die Zuerkennung eines ausreichenden Budgets Einfluss zu nehmen. Es steht ihm das Recht zu, an den Verhandlungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse über das

Budget des Rechnungshofes teilzunehmen und jederzeit das Wort zu ergreifen und zusätzlich Bedarf anzumelden.

Auf diesem Weg konnte der Präsident in der Vergangenheit schon mehrmals ein den Aufgabenstellungen angemessenes Budget für den Rechnungshof erreichen, falls der Budgetantrag durch das Finanzministerium darauf nicht ausreichend Bedacht nahm.

Das Budget des Rechnungshofes wird in einem eigenen Teil des Bundesvoranschlages ausgeführt. Der Präsident verfügt eigenständig über die dem Rechnungshof eingeräumten Mittel.

### III. Schlussbemerkungen

Die beschriebene inhaltliche Ausgestaltung der Unabhängigkeit des österreichischen Rechnungshofes in organisatorischer, funktioneller und finanzieller Hinsicht setzt hohe Anforderungen an die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die öffentliche Finanzkontrolle voraus. Der österreichische Rechnungshof ist in der bevorzugten Lage, in den nunmehr fast 250 Jahren seines Bestehens einen Status hinsichtlich seiner Unabhängigkeit erlangt zu haben, der nahezu alle Anforderungen, wie sie in der Deklaration von Lima postuliert sind, erfüllt.

Diese erreichte Unabhängigkeit des Rechnungshofes schließt gleichwohl eine Kooperation zwischen öffentlicher Finanzkontrolle und Exekutive nicht aus, sofern sie auf der Basis der Gleichberechtigung erfolgt. 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.

---

## **4. Uruguay**

### **Situation der Unabhängigkeit aus der Sicht einer Obersten Rechnungskontrollbehörde Lateinamerikas**

---

#### **I. Einleitung**

Der gegenständliche Vortrag zielt darauf ab, allgemein über den Grad der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) Lateinamerikas und der Karibik, die in der OLACEFS ihren Zusammenschluss finden, zu berichten.

In diesem Zusammenhang wird von einer allgemeinen Darstellung der Unabhängigkeit in den Strukturen der ORKB ausgegangen, um danach einen Überblick über die aktuelle Situation in der Region diesbezüglich zu geben. Abschließend wird auf die Situation der ORKB Uruguays (Tribunal de Cuentas de Uruguay) eingegangen, um danach mit einer Darstellung der Unabhängigkeit in Lateinamerika zu enden.

#### **II. Darstellung/Begriff der Unabhängigkeit**

Wenn auch verschiedene Konzepte der "Unabhängigkeit" existieren, so beschäftigen sich doch alle mit "der Qualität und den Bedingungen des Unabhängigen". In diesem Zusammenhang konzentrieren sich alle Begriffe auf einen entscheidenden Punkt, nämlich die Tatsache, dass "jener unabhängig ist, der sich nicht in Abhängigkeiten befindet und nicht von anderen abhängig ist".

#### **III. Unabhängigkeiten der ORKB**

Für die Obersten Kontrollbehörden öffentlicher Finanzmittel ist die Tatsache des "Nichtuntergeordnetseins" nicht nur eine wichtige Bedingung, sondern für deren ordnungsgemäßes Agieren und Handeln unabdingbar. Wie wohl diese Unabhängigkeit nicht so ausgelegt werden soll, dass die ORKB von den restlichen Institutionen eines Landes "isoliert werden", sondern dass sie unabhängig handeln sollen. Diese Interdependenz bewahrt die Stellung des „Nichtunterordnens“ und führt dazu, dass sie von anderen Kontrollorganen unterstützt werden kann, sich auf die Mechanismen der internen Kontrolle der Kontrollorgane stützen kann und führt dazu, dass sie das Parlament, dem sie normalerweise zuarbeitet, unterstützen kann.

Von Unabhängigkeit im Zusammenhang mit ORKB zu sprechen, bedeutet ein klares Nein zur Unterordnung und ein klares Ja zur Zusammenarbeit.

#### IV. Unabhängigkeit in Dokumenten der INTOSAI

Angesichts ihrer hohen Bedeutung, hat die INTOSAI seit ihrer Gründung das Thema Unabhängigkeit als Leistungsparameter zur Ausübung der Kontrollfunktion einer ORKB behandelt.

##### 1. Kongresse

Der I. Kongress (Havanna, Kuba, 1953) und der II. Kongress (Belgien, 1956) sahen die Unabhängigkeit der ORKB als ein Thema mit ungeheurer Bedeutung. Der Kongress von Belgien traf die Aussage: "dass eine gesunde Gebarung mit öffentlichen Mitteln in jedem Lande die Existenz einer obersten Rechnungskontrollbehörde verlangt, die mit absoluter Unabhängigkeit gegenüber den Verwaltungsbehörden ausgestattet und gegen Einflüsse von außen geschützt ist".

##### 2. Deklaration von Lima von 1977

Diese Anstrengungen kulminierten in der Deklaration von Lima (Lima, Peru, 1977), die ein Kapitel den drei verschiedenen Aspekten der Unabhängigkeit einer ORKB widmet. A) die Unabhängigkeit an und für sich (Art. 5); B) die Unabhängigkeit der Mitglieder und Beamten (Art. 6) und C) die finanzielle Unabhängigkeit (Art. 7).

##### 3. Richtlinien für Finanzkontrolle

Die vom Komitee für Finanzkontrolle erarbeiteten Richtlinien legen in dem Kapitel über allgemeine Richtlinien für öffentliche Finanzkontrolle fest, dass die Prüfer und die ORKB unabhängig sein müssen (Art. 2.2.2), wobei dies folgendermaßen begründet wird:

- Unabhängigkeit und Unparteilichkeit in der Finanzkontrolle, ungeachtet der Regierungsform, sind absolut notwendig (Art. 2.2.3);
- das Parlament darf in die Planung, Vorbereitung und Durchführung von Prüfungen nicht eingreifen (Art. 2.2.9);
- Die Gesetzgebung muss die ORKB ausreichend mit Ressourcen ausstatten, für die sie ebenso wie für die wirksame Durchführung ihres Auftrages verantwortlich ist (Art. 2.2.12).

Die Richtlinien für Finanzkontrolle legen abschließend fest, dass die ORKB von den geprüften Stellen unabhängig zu sein haben, wobei darauf zu achten ist, dass die geprüften Stellen über ihre Kompetenzen und Funktionen genau unterrichtet sind und so freundschaftliche Arbeitsbedingungen aufrecht erhalten werden.

#### **4. Pflichten- und Verhaltenskodex**

Der Pflichten- und Verhaltenskodex der INTOSAI, der ebenfalls vom Komitee für Finanzkontrolle erarbeitet und vom Kongress in Montevideo 1998 verabschiedet wurde, beschäftigt sich ebenfalls mit dem Thema, jedoch mit Schwerpunkt auf der Unabhängigkeit der Prüfer.

#### **5. Task Force für die Unabhängigkeit der ORKB**

Die Gründung der Task Force für die Unabhängigkeit der ORKB beweist einmal mehr, dass die INTOSAI ständig um das Thema Unabhängigkeit bemüht ist.

### **V. Unabhängigkeit in Dokumenten der OLACEFS**

Die OLACEFS, eine Regionale Arbeitsgruppe der INTOSAI, hat dem Thema Unabhängigkeit der ORKB ebenfalls Aufmerksamkeit geschenkt. Beispielsweise gab die XII. Generalversammlung (Mexiko City, Mexiko, 2002) die Empfehlung ab, prinzipiell die Stärkung und Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit und Autonomie der ORKB weiterzuverfolgen.

### **VI. Unabhängigkeit der ORKB der Region**

#### **1. Regionales Bild**

In Lateinamerika und der Karibik verfügt die überwiegende Mehrheit der ORKB über einen hohen Grad an Unabhängigkeit.

Faktisch sind fast alle ORKB verfassungsrechtlich begründet und trotz verschiedener Änderungen bezüglich ihrer Mandate haben in einer Vielzahl der Fälle diese Reformen jedoch den Grad der Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt.

Einerseits verfügt die große Mehrheit der ORKB der Region über einen hohen Grad an Unabhängigkeit hinsichtlich Aufgaben-, Verwaltungs- und Organisationsfragen. Hinsichtlich der finanziellen Unabhängigkeit jedoch gibt es eine große Bandbreite, die von der Ausarbeitung des Budgets durch die ORKB selbst bis hin zur Möglichkeit eines Vetos durch die Exekutive nach Beschluss durch das Parlament reicht. Die Ausführung des Budgets obliegt jedoch in allen Fällen den ORKB selbst.

## 2. MERCOSUR

Im Folgenden wird die Situation der Mitgliedsländer des MERCOSUR, das sind Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay – die jedoch getrennt behandelt wird – sowie der assoziierten Mitglieder Chile, Bolivien und Peru, das erst kürzlich im Dezember 2003 beigetreten ist, behandelt.

Allgemein wäre festzustellen, dass das Studium der Gesetze der genannten Staaten, wenn auch mit einigen Unterschieden, den Schluss zulässt, dass die ORKB über einen hohen Grad an Unabhängigkeit verfügen. In allen diesen Staaten wird den ORKB Verfassungsrang eingeräumt, wenn auch in einigen die Mandate in einfacher Gesetzesform festgelegt sind.

Ferner ist in allen Fällen die Unabhängigkeit und Autonomie hinsichtlich Verwaltung und Organisation und Aufgaben der ORKB ausdrücklich verfassungsrechtlich oder gesetzlich festgelegt. Mit Ausnahme einiger weniger Fälle verfügen die ORKB über einen ausreichenden Grad an finanzieller Unabhängigkeit, um ihren Kontrollaufgaben wirksam nachkommen zu können.

### 1.- Argentinien

Die argentinische Verfassung ordnet die externe Kontrolle des nationalen öffentlichen Sektors hinsichtlich vermögensrechtlicher, wirtschaftlicher, finanzieller und operativer Aspekte der gesetzgebenden Gewalt zu und anerkennt die Auditoría General de la Nación (AGN) als ihr unterstützendes Organ mit Aufgaben- und Finanzautonomie, wobei ohne Berücksichtigung der Berichte der AGN zur Wirtschaft- und Haushaltsführung und zur Gesamtsituation der öffentlichen Verwaltung keine Stellungnahmen abgegeben werden.

### 2.- Brasilien

Auch in der Föderativen Republik Brasiliens basiert das Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) auf der Verfassung.

### 3.- Paraguay

Sowie in allen anderen Ländern der Region ist auch die Contraloría General de la República (CGR) von Paraguay in der nationalen Verfassung berücksichtigt und verfügt über Verwaltungs- und Gestaltungsautonomie, wenngleich die finanzielle Autonomie fehlt.

### 4.- Bolivien

In Bolivien handelt es sich bei der Contraloría General de la República (CGR) um eine von der politischen Verfassung festgelegte Institution mit Verwaltungs-, Aufgaben- und Funktionsautonomie.

### 5.- Chile

In Chile ist die Contraloría General de la República (CGR) in der politischen Verfassung geregelt und genießt Autonomie gegenüber der Exekutive und den anderen öffentlichen Organen. Es handelt sich weder um eine juristische Person noch verfügt sie über finanzielle Autonomie.

### 6.- Peru

In Peru steht die Contraloría General de la República (CGR) im Verfassungsrang. Es handelt sich um eine dezentralisierte Institution öffentlichen Rechts mit Verwaltungs-, Aufgaben-, Finanz- und Funktionsautonomie.

## VII. Unabhängigkeit des Tribunal de Cuentas von Uruguay

Die Situation des Tribunal de Cuentas von Uruguay stellt hinsichtlich des skizzierten Bildes eines hohen Grades an Unabhängigkeit ebenfalls keine Ausnahme dar.

### 1. Geschichte

Bereits die Gesetzgebung vor der Verfassung des Jahres 1830 bezog sich auf bestimmte Kontrollmechanismen ("Comisión de Cuentas"), wobei die externe Kontrolle der staatlichen Finanzgebarung dem Parlament zugeordnet wurde.

Das Tribunal de Cuentas de la República als unabhängiges Kontrollorgan wurde in die Organisationsstruktur des Landes durch die Verfassung 1934 eingefügt, wobei bis zur Gegenwart, mit einigen Veränderungen im Detail, die jedoch das Gesamtbild der ursprünglichen Regelungen kaum beeinflussen, die Grundstrukturen beibehalten wurden.

## 2. Organisationsstruktur

Das Tribunal de Cuentas steht innerhalb des Darstellungssystems der demokratischen Regierung der Republik Uruguay im Organisationsgefüge an höchster Stelle der Kontrollhierarchie. Zur Absicherung der Wirksamkeit ihrer Befugnisse hat der Verfassungsgeber es mit bestimmten Grundbefugnissen ausgestattet:

- die institutionelle Positionierung auf höchstem hierarchischem Niveau, sodass es mit einer Regierungsstelle gleichgestellt ist;
- absolute Unabhängigkeit gegenüber den Staatsmächten, Regierungsstellen und geprüften Stellen;
- Verwaltungs-, Aufgaben- und Funktionsautonomie, die ein objektives, unparteiisches Handeln, frei von allen parteipolitischen Einflüssen, erlauben;
- ein gewisser Grad an wirtschaftlicher und finanzieller Autonomie: das Tribunal de Cuentas verfügt über die Berechtigung, sein eigenes Budget auszuarbeiten, das sodann mit den von der Exekutive vorgeschlagenen Veränderungen dem Parlament vorgelegt wird, das darüber endgültig entscheidet.

Hinsichtlich der Fachkompetenz ist der Aktionsradius klar definiert: Kontrolle der Rechtmäßigkeit der finanziellen Tätigkeiten des Staates; das Hauptaugenmerk liegt auf Überwachung und Finanzkontrolle. In die Gebarung der überprüften Verwaltungsstellen darf nicht eingegriffen werden und es besteht auch nicht die Möglichkeit, die Aktivitäten und Handlungen der geprüften Stellen zu unterbrechen, zu verändern, zu beeinflussen oder neu zu orientieren.

Das Tribunal de Cuentas verfügt über keine gesetzgebende Funktion.

## 3. Unabhängigkeit des Tribunal de Cuentas

Das Tribunal de Cuentas von Uruguay verfügt über ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit, um seinen Kontrollfunktionen wirksam nachkommen zu können.

Hinsichtlich seiner Verwaltungs- und Aufgabenautonomie ist es ein aus sieben Mitgliedern zusammengesetztes Kollegialorgan, das von der Generalversammlung (Senats- und Abgeordnetenversammlung mit gemeinsamer Beschlussfassung) mit absoluter Mehrheit (zwei Drittel der Gesamtmitglieder) bestellt wird, wobei eben diese Mehrheit auch für die Abwahl durch die Generalversammlung im Falle von Unfähigkeit, Unterlassung oder strafrelevantem Verhalten erforderlich ist. Dieses Bestellungs- und Abwahlsystem der Mitglieder garantiert der Leitung der ORKB Stabilität, Meinungsfreiheit und Autonomie, die für die Erfüllung der ihr gesetzlich aufgetragenen Verpflichtungen unabdingbar sind.

Die Mitglieder des Tribunal de Cuentas müssen über dieselben Qualifizierungskriterien verfügen wie Senatoren und für sie gelten auch dieselben Unvereinbarkeitsbestimmungen wie für Senatoren und Abgeordnete. Sie dürfen keiner Beschäftigung nachgehen, die von einer der Staatsgewalten oder irgendeinem anderen öffentlichen Organ entlohnt wird. Ferner dürfen sie in keinem Unternehmen, das Dienste oder Leistungen des Staates in Anspruch nimmt, mitwirken oder die Interessen Dritter gegenüber öffentlichen Organen vertreten. Ferner ist ihnen jede Art öffentlicher oder privater Handlung politischen Charakters untersagt, mit Ausnahme des Stimmrechts.

Hinsichtlich der Dauer ihres Mandats legt die Verfassung fest, dass sie nach Abwahl der sie ernennenden Generalversammlung für die neue Legislaturperiode ihre Funktionen zur Verfügung zu stellen haben, wobei eine unbegrenzte Wiederwahl jedoch möglich ist.

Von den Mitgliedern des Tribunal de Cuentas wird ein hohes Maß an Verantwortlichkeit, nämlich "die exakte Erfüllung ihrer Pflichten", gefordert, das über jenes der Leiter autonomer Stellen und dezentralisierter Dienstleistungsstellen weit hinausgeht. Einerseits besteht ihre Verantwortlichkeit gegenüber Verletzungen der Verfassung oder anderen schweren Vergehen, aus denen eine politische Verantwortung abgeleitet werden kann, andererseits verpflichtet die Verfassung die Mitglieder des Tribunal de Cuentas zur genauen und getreuen Einhaltung der Bestimmungen der Verfassung, wobei sie von der Generalversammlung wegen Unfähigkeit, Unterlassung oder strafrelevantem Verhalten abgesetzt werden können.

Die Verfassung garantiert dem Tribunal de Cuentas Autonomie hinsichtlich der Aufgaben, die in einem von ihm selbst erarbeiteten Gesetz festgelegt werden. Es verfügt über jede Art von Verwaltungsautonomie, um seine interne Organisation, den Erlass seiner Bestimmungen, die Ernennung und Absetzung seiner Beamten, die Erarbeitung seines Budgets und alle Verwaltungshandlungen hinsichtlich seiner zu erbringenden Leistungen festlegen zu können.

In Ausübung seiner Regulationskompetenz hat das Tribunal de Cuentas seine Geschäftsordnung (Reglamento General) hinsichtlich seines Organigramms und seiner zu erbringenden Leistungen erarbeitet.

Bezüglich der Finanzautonomie wird festgehalten, dass das Tribunal de Cuentas sein Budget entwirft und dieses der Exekutive zuleitet, die Veränderungen daran vornehmen kann. Die Exekutive legt den ursprünglich erarbeiteten Budgetvoranschlag und jenen mit den eingearbeiteten Abänderungen der Legislative zur Begutachtung vor, die darüber zu befinden hat.

## VIII. Schlussfolgerungen

Die oben getroffenen Feststellungen erlauben folgende Schlussfolgerungen:

- Der Begriff der Unabhängigkeit einer ORKB kann nicht absolut ausgelegt werden, sondern die ORKB sollte in Kooperation und Koordination mit den anderen Staatsorganen operieren;
- die wirksame Erfüllung der Aufgaben einer ORKB ist abhängig von der Zuerkennung eines ausreichenden Grades an Unabhängigkeit;
- diese Unabhängigkeit sollte sich speziell in drei Bereichen widerspiegeln, der Zuständigkeit, einer Finanzhoheit und der Organisation, wobei die Unabhängigkeit bezüglich der Kompetenz die wichtigste ist, da sie den Berichten der ORKB Nachhaltigkeit, Stärke und Transparenz beschert und dafür sorgt, dass das Bild der ORKB gegenüber anderen staatlichen Organen und gegenüber dem Staatsbürger die erforderliche Transparenz bietet.

Eine generelle Betrachtung des Themas Unabhängigkeit in Lateinamerika und der Karibik ergibt, dass die Mehrheit der ORKB den dargelegten Unabhängigkeitskonzepten entspricht, wobei auch das Tribunal de Cuentas von Uruguay dabei keine Sonderstellung einnimmt. Mit wenigen Ausnahmen verfügen die ORKB der Region über ein hohes Maß an Unabhängigkeit hinsichtlich ihrer Kompetenzen, ihrer Verwaltung und ihrer Organisation.

---

## **5. Ghana**

### **Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Ghana und anderer Staaten der AFROSAI**

---

#### Einleitung

Ich war sehr froh, als ich erfuhr, dass dieses Symposium der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) gewidmet ist, da dieses Thema bereits im Februar 2004 Gegenstand eines vom Auditor General von Sierra Leone in Free Town organisierten Seminars war. Dieses Thema ist nicht nur für die ORKB von Ghana, sondern die AFROSAI in ihrer Gesamtheit von Interesse.

#### Ghana Audit Service

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde Ghanas ist das Ghana Audit Service. Das leitende Organ der Rechnungskontrollbehörde ist das Audit Service Board. Die Rechnungskontrollbehörde beschäftigt mehr als 1300 Mitarbeiter, von denen rund die Hälfte ausgebildete Fachleute sind; sie hat ihren Hauptsitz in Accra und 87 Niederlassungen, die über das ganze Land verteilt sind. Die Niederlassungen setzen sich wie folgt zusammen: 10 Regionalbüros, 53 Bezirksbüros, 20 Niederlassungen in Accra und weitere Geschäftsstellen.

#### Prüfungsmandat

Die Rolle des Auditor General von Ghana ist sehr umfassend definiert, da er für die Finanzkontrolle des gesamten öffentlichen Sektors verantwortlich ist; dazu zählen die Gerichte, zentrale und lokale Regierungsbehörden, Universitäten und öffentliche Einrichtungen jeglicher Art, öffentliche Körperschaften oder sonstige Einrichtungen oder Organisationen, die durch ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz geschaffen wurden. Während Ghana wie die meisten Länder der Welt eine Ausweitung des öffentlichen Sektors erfahren hat, hat Ghana, was die Rechenschaftspflicht und die Finanzkontrolle betrifft, einen außergewöhnlichen Weg beschritten. Im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen die Kompetenzen der öffentlichen Finanzkontrolle im Laufe der Zeit beschnitten und/oder auf mehrere Kontrollinstitutionen aufgeteilt wurden, hat das Anwachsen des öffentlichen Sektors in Ghana zu einer stetigen Zunahme der Anforderungen an den Auditor General geführt. Die Verfassung Ghanas

aus dem Jahr 1992 verlangt, dass die Jahresabschlüsse der Zentralregierung, der Ministerien, Regierungsstellen und -vertretungen, der Bildungseinrichtungen, der Gerichte, der Bezirksversammlungen, aller Körperschaften einschließlich der Bank of Ghana, der Volta River Authority, des Ghana Cocoa Board etc. bis zum 30. Juni eines jeden Jahres geprüft werden und dem Parlament darüber Bericht erstattet wird.

Die Anforderungen an die ORKB von Ghana steigen weiter. Eine unserer Aufgaben ist es, (rasch) auf Ad-hoc-Anträge der Exekutive zur Prüfung bestimmter Bereiche, Einrichtungen oder Programme zu reagieren. Darüber hinaus stellen auch die Geberorganisationen besondere Anforderungen an uns.

### Die Unabhängigkeit der ORKB Ghanas

Die Unabhängigkeit der ORKB Ghanas entspricht den von der INTOSAI bei ihrem ersten Kongress in Kuba 1953 und dem zweiten Kongress in Belgien 1956 formulierten Empfehlungen. An dieser Stelle erlaube ich mir, mit ihrer freundlichen Genehmigung die von Mrs. Sheila Fraser, FCA und Auditor General von Kanada, in ihrem Konferenzbeitrag angeführten Empfehlungen zu zitieren. Anlässlich des ersten Kongresses erklärten die Mitglieder, dass ORKBn die Möglichkeit haben müssen, "diese Unabhängigkeit, sollte sie verletzt oder ignoriert werden, durch entsprechende Maßnahmen zu verteidigen und aufrecht zu erhalten". Den ORKB seien "die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen, die eine vollständige Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben ermöglichen". Der zweite Kongress in Belgien hielt weiters fest, dass ORKB "mit absoluter Unabhängigkeit gegenüber den Verwaltungsbehörden ausgestattet und gegen Einflüsse von außen geschützt" sein müssen.

Die Mitglieder betonten, dass die allgemeine Struktur und die Art der Aufgaben der ORKB in der Verfassung verankert sein müssen und dass die Verfassung deren Unabhängigkeit und die Unabsetzbarkeit ihrer Mitglieder auch formell anerkennen muss. Weiters wurde empfohlen, dass das Gesetz jene Berichte, Dokumente und Bemerkungen bestimmen muss, die die Rechnungskontrollbehörden zu veröffentlichen haben. Ebenso wurde festgehalten, dass die Mitglieder "mit einem Höchstmaß an organisatorischer Unabhängigkeit, Freiheit im Berichtswesen und Unabhängigkeit betreffend ihren Status auszustatten sind". Es freut mich, sagen zu können, dass die Unabhängigkeit der ORKB Ghanas den Vorgaben der INTOSAI entspricht.

### Bestimmungen der Verfassung Ghanas aus dem Jahr 1992 und des Audit Service 2000 (Gesetz 584)

Die Unabhängigkeit der ORKB Ghanas ist in Bezug auf die Bestellung und Besoldung, das Mandat und die Abberufung des Auditor General von Ghana sowie die

Organisation der ORKB in der Verfassung und in vom Parlament verabschiedeten Gesetzen festgeschrieben.

### Amtszeit und Arbeitsbedingungen des Auditor General

Der Auditor General wird in Ghana vom Präsidenten nach Beratung mit dem Staatsrat ernannt.

Das Amt des Auditor General ist ein öffentliches Amt, und der bestellte Auditor General muss vor seinem Amtsantritt den Eid des Auditor General ablegen und unterzeichnen, der im zweiten Anhang zur Verfassung enthalten ist.

Der Auditor General muss bei Erreichung des 60. Lebensjahres zurücktreten; er kann für einen auf zwei aufeinander folgende Jahre beschränkten Zeitraum und insgesamt für nicht mehr als fünf Jahre bestellt werden, und dies zu den vom Präsidenten nach Rücksprache mit dem Staatsrat festgelegten Bedingungen.

Das Gehalt und die Zulagen, die sämtliche Zuwendungen und Sonderzahlungen, Pensionsbezüge oder eine dem Auditor General im Falle seines Rücktritts zustehende Abfindung umfassen, gehen zu Lasten des Konsolidierten Staatsfonds (Consolidated Fund) und werden vom Präsidenten auf Empfehlung eines von diesem bestellten maximal fünfköpfigen Ausschusses, der sich mit dem Staatsrat berät, festgelegt.

Das Gehalt und die an den Auditor General zu zahlenden Zulagen, sein Urlaubsanspruch, sein Abfindungsanspruch im Rücktrittsfall oder sein Rücktrittsalter dürfen während der Amtsdauer nicht zu seinem Nachteil geändert werden.

Der Auditor General kann nur im Falle ungebührlichen Verhaltens oder wegen Geschäftsunfähigkeit oder Dienstunfähigkeit aufgrund eines körperlichen oder geistigen Gebrechens abberufen werden. Er kann nur vom Präsident auf Empfehlung eines vom Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofes eingesetzten fünfköpfigen Ausschusses seines Amtes enthoben werden, nachdem ein dem Präsidenten vorgelegter Abberufungsantrag an den Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofes weitergeleitet worden ist und dieser der Ansicht ist, dass es sich um einen *prima-facie*-Fall handelt.

Der Auditor General kann sein Amt jederzeit durch schriftliche Mitteilung an den Präsidenten zurücklegen.

Ein Umstand, der die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit in Ghana untergraben kann, ist die Ernennung eines Auditor General in stellvertretender Funktion. Der Präsident kann eine Person auf unbestimmte Zeit zum Auditor General in

stellvertretender Funktion ernennen; diese kann gemäß den Bestimmungen der Verfassung in ihrem Amt bestätigt werden bzw. kann die Bestellung vom Präsidenten auch widerrufen werden.

Der Auditor General hat dem Präsidenten in der in der Verfassung vorgesehenen Form eine schriftliche Erklärung über sein Vermögen und seine Verbindlichkeiten vorzulegen.

### Befugnisse des Auditor General

In Erfüllung seiner gesetzlich vorgesehenen Aufgaben:

Der Auditor General untersteht keinerlei Anweisungen oder Kontrolle durch eine andere Person oder Behörde.

Er ist befugt, jeden rechtswidrigen Ausgabenposten zurückzuweisen.

Er hat das Recht,

- (a) den Betrag der zurückgewiesenen Ausgabe von jener Person einzufordern, die für die Tätigkeit oder Genehmigung der Ausgaben verantwortlich ist;
- (b) jede Summe, die nicht ordnungsgemäß in Rechnung gestellt wurde, demjenigen anzulasten, von dem die Summe in Rechnung gestellt werden hätte müssen; und
- (c) jeden Verlust oder Fehlbetrag von der Person einzufordern, die durch ihr fahrlässiges oder ordnungswidriges Verhalten den Verlust oder Fehlbetrag verursacht hat.

Er ist befugt, dem Leiter einer von ihm zu prüfenden öffentlichen Einrichtung oder Körperschaft, der es verabsäumt, seine vorherige Zustimmung zu den Systemen des Rechnungswesen und der Buchführung oder zu einer Änderung in diesen Systemen einzuholen, die Kosten für einen durch fehler- oder mangelhafte interne Rechnungskontrollen entstandenen Verlust anzulasten.

Er kann eine derartige Forderung mit vorheriger Zustimmung des Parlaments widerrufen.

Der Auditor General oder eine von ihm zur Rechnungsprüfung ermächtigte oder ernannte Person ist berechtigt, Einsicht in alle Bücher, Aufzeichnungen, Aufstellungen

und sonstigen mit den Rechnungsabschlüssen in Zusammenhang stehende Unterlagen in rechnergestützter oder elektronischer Form zu nehmen.

Er hat das Recht, die Einbehaltung der Bezüge und Zulagen jener Personen anzuordnen, die es verabsäumen oder sich weigern, sich innerhalb von 30 Tagen ab Erhalt zu den Prüfungsfeststellungen zu äußern.

Der Innenrevisor einer öffentlichen Einrichtung oder Körperschaft muss dem Auditor General eine Kopie des von ihm erstellten Innenrevisionsberichts vorlegen.

### Der Auditor General und das Audit Service Board

Das leitende Organ der Rechnungskontrollbehörde ist das Audit Service Board. Das Board besteht aus

- (a) einem Vorsitzenden und vier weiteren Mitgliedern, die vom Präsidenten nach Rücksprache mit dem Staatsrat ernannt werden;
- (b) dem Auditor General; und
- (c) dem Leiter des öffentlichen Dienstes oder dessen Stellvertreter.

Mit Ausnahme des Auditor General oder des Leiters des öffentlichen Dienstes oder seines Stellvertreters kann ein Mitglied des Audit Service Board vom Präsidenten nach Beratung mit dem Staatsrat im Falle seiner Dienstunfähigkeit aufgrund eines körperlichen oder geistigen Gebrechens oder aus einem anderen wichtigen Grund abberufen werden.

### Aufgaben des Board

Es ist Aufgabe des Board

- (a) die Struktur und die für die effiziente Erfüllung der Aufgaben des Audit Service erforderliche Fachkompetenz festzulegen;
- (b) sicherzustellen, dass die Prüfungstätigkeit des Audit Service gemäß Audit Service Act (Rechnungshofgesetz) aus dem Jahr 2000 (Gesetz 584) nach den international anerkannten Regeln der *best practice* erfolgt;

- (c) die Prüfbeamten und sonstigen Mitarbeiter des Audit Service mit Ausnahme des Auditor General zu bestellen; und
- (d) die Arbeitsbedingungen für die Prüfbeamten und sonstigen Mitarbeiter des Audit Service mit Ausnahme des Auditor General festzulegen.

Gemäß Artikel (1) berät sich das Board mit der Public Service Commission (Kommission für den öffentlichen Dienst), wobei jedoch in allen Fragen die letzte Entscheidung von der Zustimmung des Board abhängig ist.

Das Board kann dem Auditor General oder einem Beamten des Audit Service oder einem Ausschuss des Board die Bestellung einer bestimmten vom Board festgelegten Kategorie von Mitarbeitern des Audit Service übertragen. Daraus leitet sich eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Board und dem Auditor General ab, der aber gleichzeitig seine Unabhängigkeit wahren muss.

An dieser Stelle sei festgehalten, dass die ORKB Ghanas durch verfassungsrechtliche und gesetzliche Bestimmungen ausreichend geschützt ist.

### **Finanzielle Unabhängigkeit und Eigenständigkeit in der Verwaltung**

Eines der Hauptanliegen der INTOSAI ist es sicherzustellen, dass die ORKB über eine ausreichende finanzielle Unabhängigkeit zur Erfüllung ihres Mandats und über ein hohes Maß an Selbständigkeit in ihrem Verhältnis zum Parlament verfügen. Weiters dürfen die Prüfungsbeamten der ORKB "keinen Einflüssen der zu prüfenden Stellen ausgesetzt und von diesen nicht abhängig sein". Und zu meinem Bedauern haben einige ORKB in der AFROSAI-Region gerade in diesem Punkt so manches Problem.

Die ORKB Ghanas besteht seit 94 Jahren. Das Amt des Auditor General wurde 1951 geschaffen. Was die Unabhängigkeit der ORKB Ghanas betrifft, so hat diese in den letzten drei Jahren eine enorme Verbesserung erfahren. Dennoch besteht kein Zweifel, dass immer noch große Herausforderungen auf uns warten, wenn es um die Schaffung eines tatsächlich wirkungsvollen Amtes geht, das vor jeglicher Einflussnahme durch die zu prüfenden Stellen oder Einrichtungen, insbesondere in einer sich erst entwickelnden Demokratie, geschützt ist, wo es oftmals zu Spannungen zwischen Einrichtungen wie der unseren und jenen Stellen kommt, die die spärlichen Mittel genehmigen oder freigeben und die indirekten Einfluss auf die Verwaltung und Führung der ORKB haben. In der AFROSAI-Region sollten wir daher darauf achten, in welchem Maß das Amt des Auditor General unabhängig von den Strukturen des öffentlichen Dienstes ausgeübt werden kann und in welchem Maße dieses Kontrollorgan fachlich kompetentes Personal einstellen und behalten darf, und zwar

zu Bedingungen, die eine effektive Arbeitsweise durch die Lieferung höchster Qualität und aussagekräftiger Berichte möglich machen.

### Situation des Audit Service im Dezember 2002

Erlauben Sie mir, Ihnen als Beispiel einen Überblick über die Situation des Audit Service im Dezember 2002 zu geben, als das derzeitige Board ernannt wurde. Das Board fand ein wirtschaftlich stark vernachlässigtes Audit Service vor, das u.a. mit folgenden Schwierigkeiten zu kämpfen hatte:

- Äußerst geringe Arbeitsmoral aus verschiedenen Gründen, darunter geringe Gehälter, unbezahlte Ansprüche und ausgebliebene Beförderungen. Einige Mitarbeiter waren seit 10, in einigen Fällen seit bis zu 22 Jahren in derselben Dienstklasse.
- Der Arbeitsumfang des Audit Service hat sich aufgrund seines verfassungsrechtlichen Mandats vervielfacht, ohne dass der Personalstand und die Personalkompetenz in entsprechender Weise erhöht worden sind. Aufgrund der fehlenden Mittel war es nicht möglich, Aus- und Weiterbildungskurse abzuhalten, um die Kenntnisse und Fähigkeiten dem erweiterten Aufgabebereich anzupassen.
- Diese und andere Umstände hatten zu einem Rückstand bei einigen der durchzuführenden Prüfungen und damit zur verspäteten Vorlage der Jahresberichte des Auditor General an das Parlament geführt.
- Die Geschäftsstellen des Audit Service außerhalb von Accra waren zumeist in bedauernswertem Zustand. Möbel und Ausstattung waren kaputt und vielen Geschäftsstellen, vor allem jenen auf Bezirksebene, standen keine Fahrzeuge zur Verfügung, obwohl ihre Arbeit mit Reisetätigkeit verbunden ist. In nur 53 der insgesamt 110 Verwaltungsbezirke des Landes gibt es tatsächlich Geschäftsstellen des Audit Service. Die meisten dieser Räumlichkeiten sind angemietet. Die Mitarbeiter bezahlten ihre Dienstreisen oft aus der eigenen Tasche und erhielten ihre Reisespesen erst mehrere Monate später rückerstattet. Nicht selten waren Prüfbeamte auf Dienstreisen auf die Zuwendungen der von ihnen zu prüfenden Organisationen angewiesen und setzten damit ihre Unabhängigkeit, Integrität und Gesundheit, ja sogar ihr Leben aufs Spiel.
- Das Schlimmste war jedoch, dass das Audit Service immer noch Teil der Finanzverwaltung des Controller und Accountant General war und über kein eigenes operatives Bankkonto zur Abwicklung seiner Geschäftsgebarung

verfügte. Dies hatte zur Folge, dass das Audit Service bei der Mittelbereitstellung auf das Wohlwollen des Finanz- und Wirtschaftsministeriums und des Controller und Accountant General angewiesen war, zwei der größten von der ORKB zu prüfenden Einrichtungen.

### Ressourcen von der Regierung

Das Hauptproblem des Ghana Audit Service liegt darin, dass Ressourcen und Verantwortlichkeiten weit auseinander klaffen. Die größte Schwierigkeit ist das Fehlen angemessener und vorhersehbarer finanzieller Mittel. Die angeforderten, zugewiesenen und tatsächlich ausbezahlten Budgetmittel weichen oft entscheidend von einander ab. Probleme ergeben sich sowohl aus der Höhe als auch dem Zeitpunkt der tatsächlichen Auszahlungen.

Der Einfluss des Finanz- und Wirtschaftsministeriums (MOFED: Ministry of Finance and Economic Planning)(bei der Mittelzuweisung) und des Schatzamtes, d.h. des Controllers und Accountant General (bei der Freigabe der Mittel) stellt aus struktureller Sicht eine wesentliche Einschränkung des Planungs- und Budgetierungsspielraums des Ghana Audit Service dar.

Positiv zu vermerken ist, dass die ORKB Ghanas seit Jänner 2004 über eine eigene Rechnungsführung verfügt. Damit sollen die Vorhersagbarkeit der Mittelfreigabe und die Möglichkeit, unsere Mittel mit geringer oder keiner Einflussnahme von außen auf unsere Verwaltung einzusetzen, verbessert werden.

### Herausforderungen und Ausblick

Folgenden Herausforderungen werden wir uns in naher Zukunft stellen müssen:

- Die Durchführung ausstehender Prüfungen und die Vorlage überfälliger Berichte des Auditor General an das Parlament sowie die zeitgerechte Übermittlung laufender Berichte an das Parlament zum Fälligkeitstermin sicherstellen.
- Den fünften Themenbereich der Ghana Poverty Reduction Strategy (GPRS) in Angriff nehmen, bei der es um die Förderung der 'GOOD GOVERNANCE' ('gute Regierungs- und Verwaltungsführung') geht, um die Grundsätze der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in der Finanzgebarung des Landes hervor zu streichen. Der Prüfungsumfang sollte auf den Road Fund, den Ghana Education Trust Fund und den Highly Indebted Poor Country (HIPC) Fund ausgedehnt werden.

- Den reibungslosen Übergang von der Mittelbereitstellung über Auszahlungen zur Umsetzung einer eigenen Rechnungsführung in angemessener Zeit und in effektiver Form sicherstellen, um der Tätigkeit des Audit Service die gewünschte Wirtschaftlichkeit zu verleihen.
- Die Umsetzung der für 2004 vereinbarten Gehaltsrichtlinien und die Einstellung von Fachleuten und Mitarbeitern mit multidisziplinären Kenntnissen, um die Personalqualität zu erhöhen und dadurch eine Leistungsverbesserung zu erzielen.
- Veränderungen durchführen, die sich aus der Umsetzung des Unternehmensplans und anderen Entscheidungen des Board ableiten, um eine reibungslose Verwaltung des Audit Service zu gewährleisten.
- Sicherstellen, dass der Audit Service für die Erfüllung seiner Aufgaben entsprechend ausgestattet ist.
- Die Arbeit der Prüfer erleichtern, die mit der Prüfung der Rechnungsabschlüsse des Audit Service beauftragt werden.
- Gute Beziehungen zur Gewerkschaft fördern, um eine angenehme und leistungsfördernde Atmosphäre zu schaffen.

Konflikte gibt es zwischen Einrichtungen wie der unseren und jenen Stellen, die die spärlichen Mittel genehmigen oder freigeben und indirekten Einfluss auf die Verwaltung und Gebarung der ORKB nehmen. In der AFROSAI-Region sollten wir daher darauf achten, in welchem Maß das Amt des Auditor General unabhängig von den Strukturen des öffentlichen Dienstes ausgeübt werden kann und in welchem Maße dieses Kontrollorgan fachlich kompetentes Personal einstellen und behalten darf, und zwar zu Bedingungen, die eine effektive Arbeitsweise durch die Lieferung hoher Qualität und aussagekräftiger Berichte ermöglichen.

## Prüfung einiger Länder der AFROSAI-Region

Die Ernennung, die Abberufung und die Befugnisse des Auditor General sind in der AFROSAI-Region zumeist durch verfassungsrechtliche oder gesetzliche Bestimmungen geregelt. AFROSAI zählt in etwa 46 Mitglieder, von denen rund die Hälfte entweder auch der AFROSAI-E oder der AFROSAI-E/SADCOSAI angehören. Da mir im Rahmen dieser Ausführungen nicht mehr Zeit zur Verfügung steht, möchte ich Ihnen kurz die Situation in der Republik Kamerun darstellen, wo eine ORKB, die sich mit jener in Ghana oder Gambia vergleichen lässt, erst noch geschaffen werden muss. Die Regierung Kameruns hat ein neues Gesetz verabschiedet, das die Errichtung eines Rechnungshofes vorsieht. Im Dezember 2003 entsandte die Regierung Kameruns eine dreiköpfige Delegation auf eine Informationsreise, um in Ghana und einigen ausgewählten Ländern die Methoden der Finanzkontrolle und des Berichtswesens sowie die im Falle von Verstößen gesetzten Maßnahmen kennen zu lernen. Gambia, Sierra Leone, Nigeria und Simbabwe weisen gewisse Ähnlichkeiten auf.

### *Die ORKB in Gambia*

In den Artikeln 158 bis 160 der Verfassung Gambias aus dem Jahr 1997 ist die Schaffung der National Audit Office unter der Leitung des Auditor General festgeschrieben. Der Präsident ernennt den Auditor General nach Rücksprache mit der Public Service Commission (Kommission für den öffentlichen Dienst). In Ausübung seines Amtes ist der Auditor General weder der Anweisung noch der Kontrolle durch eine andere Person oder Behörde unterworfen. Der Auditor General unterbreitet dem Präsidenten den jährlichen Haushaltsvoranschlag des National Audit Office zur Vorlage an die Nationalversammlung. Der Präsident veranlasst die Vorlage des Haushaltsvoranschlages an die Nationalversammlung ohne jegliche Änderung, kann dem Voranschlag jedoch seine eigenen Kommentare und Anmerkungen beifügen.

### *Die ORKB in Sierra Leone*

Die Ernennung, die Verantwortlichkeiten und Aufgaben des Auditor General sind in der Verfassung Sierra Leones aus dem Jahr 1991, dem Public Budgeting and Account Act (Gesetz über öffentliche Haushalts- und Rechnungsführung) aus 1992 und dem Audit Service Act (Rechnungshofgesetz) aus 1998 geregelt. Artikel 119 der Verfassung sieht einen Auditor General für Sierra Leone vor, dessen Amt ein öffentliches Amt ist. Der Auditor General wird vom Präsidenten nach Beratung mit der Public Service Commission (Kommission für den öffentlichen Dienst) und vorbehaltlich der Genehmigung durch das Parlament ernannt.

In Ausübung seines Amtes untersteht der Auditor General keinerlei Anweisungen oder Kontrolle durch eine andere Person oder Behörde. Der Präsident kann den Auditor

General auf Empfehlung des Kabinetts oder des Parlaments im Interesse der Öffentlichkeit auffordern, die Rechnungsführung einer Körperschaft oder Organisation jederzeit zu prüfen.

Die Bestimmungen des Artikels 137 der Verfassung betreffend die Absetzung eines Richters des Obersten Gerichtshofes, mit Ausnahme des Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofes, gelten auch für den Auditor General. Der Auditor General muss bei Erreichung des 65. Lebensjahres oder bei Erreichung des vom Parlament festgelegten Alters sein Amt zurücklegen.

#### *Die ORKB von Simbabwe*

Die für die ORKB von Simbabwe geltenden Bestimmungen sind in der Verfassung Simbawes festgeschrieben. Diese sieht einen Comptroller und Auditor General vor, dessen Amt ein öffentliches Amt ist, das aber nicht dem öffentlichen Dienst zuzurechnen ist. Der Comptroller und Auditor General wird vom Präsidenten nach Beratung und Rücksprache mit der Public Service Commission (Kommission für den öffentlichen Dienst) ernannt. Der Comptroller und Auditor General kann nur dann vom Präsidenten abberufen werden, wenn das Unterhaus mit mehr als der Hälfte der Abgeordnetenstimmen beschlossen hat, ihn wegen Dienstunfähigkeit aufgrund eines körperlichen oder geistigen Gebrechens oder aus einem anderen Grund oder wegen ungebührlichen Verhaltens seines Amtes zu entheben. In Ausübung seines Amtes ist der Auditor General neben der Kontrolle durch das Unterhaus keinerlei Anweisungen oder Kontrolle durch eine andere Person oder Behörde unterworfen.

**ZUSAMMENFASSUNG DER STRUKTUR EINIGER ORKB**

LAND	POSITION/ TITEL	ERNENNUNG	MITTEL- BEREIT- STELLUNG	POLITISCHE/FIANZIELLE UNABHÄNGIGKEIT		ABBERUFUNG
Ghana	Auditor General	durch den Präsidenten in Absprache mit dem Staatsrat	aus dem Konsoli- dierten Staatsfonds	berichtet dem Parlament	Finanzierung über das Finanz- und Wirtschafts- ministerium	durch den Präsidenten auf Empfehlung des Vorsitzenden des Obersten Gerichts- hofes nach Untersuchung
Simbabwe	Comptroller und Auditor General	durch den Präsidenten nach Beratung und Rücksprache mit der Kommission für den öffentlichen Dienst	- idem -	berichtet dem Unterhaus	- idem -	durch das Unterhaus über den Präsidenten
Kenia	Controllor und Auditor General	durch den Präsidenten	- idem -	berichtet über das Finanz- ministerium der National- versammlung	- idem -	-
Swaziland	Auditor General	durch den Präsidenten	- idem -	- idem -	- idem -	-
Sierra Leone	Auditor General	durch den Präsidenten in Ab- sprache mit der Kommission für den öffentlichen Dienst und mit Zustimmung des Parlaments	- idem -	berichtet dem Parlament	- idem -	durch den Präsidenten nach Untersuchung
Kamerun	Leiter des Audit Bench	(noch nicht zur Gänze umgesetzt)		berichtet dem Staatsrat	- idem -	-

## Schlussbemerkungen

Das große Interesse der Öffentlichkeit an der Arbeit des Auditor General zeigt, wie wichtig unser Beitrag zu einer vernünftigen Ausgabenpolitik unseres Landes ist. Unsere Hauptaufgabe, die Finanzkontrolle, gibt dem Parlament die Sicherheit, dass öffentliche Gelder ordnungsgemäß verwendet werden. Unser umfangreiches Programm an Wirtschaftlichkeitsprüfungen in Form von Leistungsprüfungen unterzieht bestimmte Programme und Projekte aus den Bereichen Bildung, Gesundheit und Umwelt, die von allgemeinem Interesse sind, einer eingehenden Prüfung.

Was die Ernennung, die Abberufung und die Arbeitsbedingungen des Auditor General betrifft, scheint er über ein vernünftiges Maß an Unabhängigkeit zu verfügen, auch wenn noch immer der Eindruck einer Einflussnahme der Exekutive auf Ernennung und Abberufung des Auditor General besteht. Bedenklich ist jedoch die Ernennung des Auditor General in stellvertretender Funktion für einen relativ langen Zeitraum, bevor er in seinem Amt bestätigt wird. In der Zeit, in der er in stellvertretender Funktion tätig ist, kann er vom Präsidenten jederzeit durch einfache Mitteilung seines Amtes enthoben werden.

Auch bei der Ausübung unserer Tätigkeit sind wir unabhängig. Wir legen dem Parlament unsere Berichte vor, ohne irgendwelchen Anweisungen seitens der Regierung oder einer Behörde zu unterliegen. Für unsere Empfehlungen steht ein wirksamer Follow-up-Mechanismus zur Verfügung. Jedes Ministerium, jede Regierungsstelle und -vertretung muss einen Prüfberichts-Implementierungsausschuss einsetzen, der nachprüfen und sicherstellen soll, dass die Prüfeempfehlungen umgesetzt werden.

Die finanzielle Unabhängigkeit muss vor allem im Bereich der Freigabe der Mittel durch das Finanz- und Wirtschaftsministerium und der Auszahlung durch den Controller und Accountant General, zwei von uns zu prüfende Einrichtungen, verbessert werden. Wir haben uns bereits teilweise von der Mittelbereitstellung über Auszahlungen gelöst und verfügen nun über unser eigenes Bankkonto zur Tätigkeit unserer Zahlungen. Ein weiterer wichtiger Bereich ist unsere Möglichkeit, qualifizierte Rechnungsprüfer einzustellen, sie entsprechend zu entlohnen und zu behalten. Aber obwohl es finanzielle und administrative Probleme bei unserer Tätigkeit gibt, haben diese die effiziente Erfüllung unseres Mandats kaum beeinträchtigt. In den letzten drei Jahren konnte die ORKB Ghanas in jedem Fall eine wesentliche Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen erzielen.

---

## 6. Marokko

### **Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden aus der Sicht einer arabischen Obersten Rechnungskontrollbehörde**

---

#### I. Erfahrungswerte aus Marokko

Nach dem Beispiel der entwickelten Länder war es Marokko ein Anliegen, den Rechnungshof (RH) in der letzten vom marokkanischen Volk im September 1996 verabschiedeten Verfassung in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution zu erheben, deren Rolle darin besteht, aktiv an der wirtschaftlichen Gebarung der öffentlichen Gelder mitzuwirken und ihren Auftrag als unabhängige Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) der gesetzgebenden und der ausführenden Staatsgewalt wahrzunehmen.

Dabei ist festzuhalten, dass die Unabhängigkeit des RH in Bezug auf die ihr zugrunde liegenden Gesetze, die Bedingungen bei der Ernennung seiner Gerichtsbeamten und dem Maß an Autonomie und Freiheit, die er bei Vorbereitung und Vollzug seines Budgets und bei der Ausarbeitung und Umsetzung seines Arbeitsprogramms hat, zu bewerten ist.

#### 1.1 Die historische Entwicklung

Die Errichtung der Obersten mit der staatlichen Finanzkontrolle betrauten Behörde in Marokko kann in drei große Phasen unterteilt werden.

- *1960: Die Schaffung der Nationalen Rechnungskommission*

Diese Kommission bestand aus

- einem von Seiner Majestät, dem König, auf Vorschlag des Justizministers ernannten Präsidenten, sowie aus
- vom Finanzminister bestellten Finanzinspektoren.

In die Zuständigkeit dieser Kommission fiel die Prüfung der staatlichen Finanzen, d.h. die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der dort aufscheinenden Transaktionen.

Die Prüfung der Kommission erfolgte aufgrund der Buchungsunterlagen und gegen ihre Entscheidungen konnte keine Berufung eingelegt werden; der Rechnungsführer hatte jedoch die Möglichkeit, ein Rechtsmittel bei der Verwaltungskammer des Obersten Gerichtshofes einzulegen. Er konnte auch einen Revisionsantrag gegen die Entscheidungen der Kommission wegen Irrtum, Unterlassung, falscher Angaben oder Überschneidungen stellen, wenn die dem Revisionsbegehren zugrundeliegenden Fakten erst nach der Entscheidung bekannt wurden.

Die Kommission musste der Repräsentantenkammer auch als Anhang zum Gesetz über die ordnungsgemäße Haushaltsführung einen Bericht über den Vollzug des Finanzgesetzes vorlegen.

Die staatliche Finanzkontrolle dieser Kommission war aufgrund der unzureichenden Humanressourcen und materiellen Mittel und auch aufgrund der Tatsache, dass diese Kontrolle eher administrativen Charakter hatte als dass sie der Kontrolle durch eine Gerichtsstanz glich, sehr begrenzt.

- *1979: Die Schaffung des Rechnungshofes laut Gesetz Nr. 12-79*

Die Errichtung des RH als Gerichtsbehörde erfolgte im Jahre 1979 mit dem Auftrag, die Oberste Kontrolle über den Vollzug der Finanzgesetze wahrzunehmen. Der RH prüft die Ordnungsmäßigkeit sämtlicher einnahmen- und ausgabenseitiger Transaktionen der dieser Kontrolle unterstellten Dienststellen und ahndet gegebenenfalls Verstöße gegen die für diese Transaktionen geltenden Regeln. Er kontrolliert und bewertet die Gebarung der seiner Kontrolle unterstellten Körperschaften. Er erstattet seiner Majestät, dem König, über alle seine Tätigkeiten Bericht.

- *1996: Der RH wird in den Rang einer verfassungsgesetzlichen Institution erhoben*

Damit der RH seine Rolle als ORKB zur Gänze wahrnehmen kann, wurde er durch die Verfassung vom 13. September 1996 in den Rang einer verfassungsgesetzlichen Institution erhoben: in Abschnitt 10 der Verfassung ist festgelegt, dass der RH mit der obersten Kontrolle des Vollzugs der Finanzgesetze betraut ist.

Er überprüft die Ordnungsmäßigkeit der einnahmen- und ausgabenseitigen Transaktionen der laut Gesetz seiner Kontrolle unterstellten Dienststellen und bewertet deren Gebarung. Er ahndet gegebenenfalls Verstöße gegen die für diese Transaktionen geltenden Regeln.

Der RH unterstützt Parlament und Regierung in den Bereichen, die laut Gesetz in deren Zuständigkeit fallen.

Er erstattet Seiner Majestät, dem König, über alle seine Tätigkeiten Bericht.

Im Rahmen der Dezentralisierungs- und Dekonzentrationspolitik und zur Verbesserung der Gebarung der lokalen Gebietskörperschaften wurde in der Verfassung auch die Schaffung regionaler Rechnungshöfe vorgesehen, die mit der Rechnungs- und Gebärungskontrolle der Gebietskörperschaften und ihrer Zusammenschlüsse betraut sind.

- *13. Juni 2002: Erlassung des Gesetzes Nr. 62-99, das das Finanzgerichtsgesetzbuch bildet*

In Anwendung der Verfassungsbestimmungen wurde das Gesetz Nr. 62-99, das das Finanzgerichtsgesetzbuch bildet, am 13. Juni 2002 erlassen.

Dieses Gesetz bedeutete eine wichtige Etappe bei der Herausbildung des RH, da es explizit die Zuständigkeiten, die Organisation und Funktionsweise des RH (Band I), der Regionalen Rechnungshöfe (Band II) sowie den Sonderstatus der Beamten dieser Gerichtshöfe (Band III) festlegt.

Anzumerken ist, dass diese neuerliche Reform die Gelegenheit darstellte, die Zuständigkeiten des RH zu stärken und zu erweitern und seine Unabhängigkeit zur Gänze durchzusetzen.

## 1.2 Gesamtsicht des Obersten Rechnungskontrollsystems in Marokko

### *1.2.1 Erweiterte und neu definierte Aufgaben*

Zusätzlich zu den herkömmlichen Zuständigkeiten, die aufgrund der gesammelten Erfahrungen umgestaltet und angepasst wurden, wurden mehrere weitere Bestimmungen in das neue Gesetz aufgenommen, um die Reform des RH zum Abschluss zu bringen und ihm, wie dies als angebracht erscheint, in den Rang einer Obersten staatlichen Finanzkontrollbehörde zu erheben.

Überdies wurde auch die Schaffung der regionalen Rechnungshöfe vorgesehen und zwar gemäß den Bestimmungen von Artikel 98 der Verfassung. Diese Maßnahme bringt den Wunsch des Gesetzgebers zum Ausdruck, den Prozess der Dekonzentration

und Dezentralisierung voranzutreiben und die Gebarung der Gebietskörperschaften zu verbessern.

Außerdem wurde der Auftrag des RH zur Unterstützung des Parlaments und der Regierung festgeschrieben und die Anwendungsmodalitäten erläutert.

Die Zuständigkeiten des RH und der regionalen Rechnungshöfe erstrecken sich nunmehr auf sämtliche Akteure beim Vollzug der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen, d.h. der anweisungsbefugten Beamten, der Controller und der Rechnungsführer der öffentlichen Körperschaften.

Die RH-Gebarungsprüfungen können je nach Auftrag in drei Gruppen unterteilt werden:

- Eine Gesamtgebarungsprüfung der staatlichen Dienststellen, der Gebietskörperschaften und ihrer Zusammenschlüsse sowie der anderen Körperschaften, bei denen der Staat oder öffentliche Dienststellen eine Mehrheitsbeteiligung am Kapital oder eine beherrschende Entscheidungsbefugnis haben.
- Eine Prüfung der Verwendung öffentlicher Gelder durch subventionierte Körperschaften oder solche mit geringer öffentlicher Beteiligung.
- Eine Prüfung der Verwendung der von Vereinen gesammelten Gelder, die an die Großzügigkeit der Öffentlichkeit appellieren.

Der RH wird auch bei Berufungen gegen die Urteile der regionalen Rechnungshöfe tätig. Er nimmt auch eine Koordinierungs- und Inspektionsaufgabe gegenüber den regionalen RH wahr.

Insgesamt kann man behaupten, dass die den Finanzgerichtsbehörden übertragenen Aufgaben genauer festgelegt sind und ihr Ziel besser abgegrenzt ist, nämlich eine Gesamtkontrolle durchzuführen, einen besseren Ausgleich zwischen den Verantwortlichkeiten der Kontrollierten zu erreichen und dadurch ein gerechteres System von Sanktionen und Verfolgungen gegenüber den zu Prüfenden zu schaffen.

Die wichtigsten von den Finanzgerichtsbehörden durchgeführten Prüfungen können nach folgenden Merkmalen unterteilt werden:

- Eine Prüfung durch die Gerichtsbehörde über die Ordnungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Transaktionen betreffend: die Beurteilung der Rechnungsführung, die tatsächliche Gebarung und die Budget- und Finanzdisziplin.
- Eine Prüfung mit Schwerpunkt auf der Gebarungsbewertung: In diesem Zusammenhang versucht der RH, Instrumente und Methoden zur Analyse der erhaltenen Ergebnisse im Vergleich zu den gesetzten Zielen zu entwickeln, der

eingesetzten Mittel zum Erreichen derselben, der festgestellten signifikanten Abweichungen und der jeweiligen Gründe dafür, und gleichzeitig Empfehlungen für die geprüften Dienststellen zur Verbesserung ihrer Gebarung und ihrer Leistung abzugeben.

- Die Evaluierung öffentlicher Projekte: Bei dieser direkt vom RH ausgehenden oder auf Ersuchen des Premierministers durchgeführten Evaluierung geht es darum, festzustellen, ob die öffentlichen Projekte von den jeweiligen, mit ihrer Ausführung betrauten Körperschaften zweckmäßig, sparsam und wirtschaftlich durchgeführt wurden.

### *1.2.2 Die den regionalen RH eigenen Zuständigkeiten*

Neben der Übertragung der Zuständigkeiten des RH auf lokaler Ebene im Hinblick auf die Beurteilung der Rechnungsführung, die Budget- und Finanzdisziplin und der Gebarungsprüfung sieht das Finanzgerichtsgesetzbuch vor, dass die regionalen Rechnungshöfe mit Prüfungsaufgaben betreffend bestimmte Budgetangelegenheiten betraut werden und Stellungnahmen über die Budgetvollzugsbedingungen der Gebietskörperschaften und ihrer Zusammenschlüsse abgeben, insbesondere, wenn diesen Gebietskörperschaften und Zusammenschlüssen die Annahme ihrer administrativen Rechnungsführung nicht gelingt.

Mit dem Erlass vom 29. Jänner 2003 wurde die Anzahl der regionalen RH, ihre Bezeichnung, ihr Sitz und ihr jeweiliges Zuständigkeitsgebiet festgelegt. (Es gibt insgesamt neun und zwar in folgenden Städten: Rabat, Casablanca, Settat, Marrakech, Agadir, Fes, Oujda, Tanger, Laayoune).

### **1.3 Die Unterstützung von Parlament und Regierung durch den RH**

Die Unabhängigkeit des RH bedeutet jedoch nicht, dass die Möglichkeit ausgeschlossen ist, sowohl Parlament als auch Regierung zu unterstützen, jedoch ohne dass er den Weisungen dieser beiden Staatsgewalten in Hinblick auf die Programmgestaltung oder die Durchführung der Prüfungen unterliegt.

Dieses neue Aufgabengebiet des RH wurde übrigens im neuen Gesetzbuch verankert und die Durchführungsmodalitäten erläutert. Die Wahrnehmung der herkömmlichen Zuständigkeiten durch den RH kann zwar als ständige Unterstützung der öffentlichen Hand angesehen werden, doch das Gesetzbuch sieht explizit zwei neue Formen der Unterstützung vor:

- Gegenüber dem Parlament kann der RH Fragen beantworten, die die Präsidenten der beiden Parlamentskammern ihm bei der Prüfung des Berichts über den Vollzug des Finanzgesetzes und der allgemeinen Erklärung der Gesetzmäßigkeit unterbreiten können. Dieser Bericht und die Erklärung liegen dem Gesetzesentwurf über die ordnungsgemäße Haushaltsführung bei, anlässlich der Überreichung durch die Regierung an eine der beiden Parlamentskammern;
- gegenüber der Regierung kann der RH auf Ersuchen des Premierministers Evaluierungen öffentlicher Projekte und Gebarungsprüfungen einer der von ihm zu prüfenden Körperschaften in seine Arbeitsprogramme aufnehmen.

Die Tatsache, dass der RH von Parlament und Regierung unabhängig ist, bedeutet nicht, dass er außerhalb der staatlichen Strukturen steht. Im Gegenteil, seine Präsenz zwischen den großen staatlichen Institutionen hindert ihn nicht daran, seine Aufgaben und Untersuchungen im Interesse der Allgemeinheit, völlig frei und unparteilich durchzuführen.

#### **1.4 Der RH stellt sein eigenes Jahresprogramm zusammen**

Der RH hat einen großen Spielraum bei der Zusammenstellung seiner jährlichen Arbeitsprogramme. Dazu ist in Art. 24 Finanzgerichtsgesetzbuch die Einsetzung eines „Programm- und Berichtsausschusses“ vorgesehen, der eigens mit der Vorbereitung des Jahresprogramms und der vom RH zu erstellenden Berichte betraut ist.

Diesem Ausschuss, der unter dem Vorsitz des Ersten Präsidenten steht, gehören auch die Präsidenten der RH-Kammern sowie die Präsidenten der regionalen RH an (wenn der Ausschuss Fragen behandelt, die die regionalen RH betreffen).

#### **1.5 Der RH erstellt einen Jahresbericht, den der Erste Präsident seiner Majestät, dem König, vorlegt**

Der RH-Jahresbericht wird seiner Majestät, dem König, vom Ersten Präsidenten vor Ablauf des auf den Berichtszeitraum folgenden Budgetjahres vorgelegt. Dieser im „Bulletin Officiel“ (Amtsblatt) veröffentlichte Bericht gibt eine Übersicht über

sämtliche Tätigkeiten des RH, stellt alle Vorschläge zur Verbesserung der öffentlichen Finanzgebarung zusammen und bringt eine Zusammenfassung des RH-Berichts über den Vollzug des Finanzgesetzes durch die Regierung.

Dieser Bericht, der jährlich eine Diagnose über die öffentlichen Finanzen abgibt und die Gebarungsqualität bewertet, stellt eine wichtige Informationsquelle für alle lebendigen Kräfte des Landes dar. Seine weite Verbreitung bei Informationsstellen, Massenmedien, Richtern und Staatsanwälten, Abgeordneten, Forschern, Akademikern... sowie die von ihm ausgelösten Debatten führen zweifellos dazu, dass die Verantwortlichen die RH-Kommentare berücksichtigen und seine Empfehlungen durch das Ergreifen der notwendigen Korrekturmaßnahmen umsetzen.

### 1.6 Die finanzielle Unabhängigkeit des RH

Der RH verfügt über ein im allgemeinen Staatsbudget aufscheinendes jährliches Budget. Dieses Budget wird nach den festgeschriebenen Budgetverfahren genehmigt. So wird der Budgetvoranschlag zuerst gemeinsam mit dem Finanzminister festgelegt und kann dann zur Entscheidung vor den Premierminister gebracht werden, wenn Meinungsverschiedenheiten über die zugeteilten Budgetmittel weiterbestehen. Dieses Budget wird in einer zweiten Phase in den Sonderkommissionen der beiden Parlamentskammern diskutiert und in der Vollversammlung im Gesamtrahmen des Finanzgesetzes genehmigt.

Schließlich erfolgt der Vollzug des Budgets durch den Ersten RH-Präsidenten, der als anweisungsbefugter Beamter eingesetzt ist und seine Befugnis und seine Zeichnungsberechtigung an die Präsidenten der regionalen RH delegieren kann, die als untergeordnete Anweisungsbefugte bestellt sind.

Anzumerken ist jedoch, dass der Vollzug des RH-Budgets, das keinerlei Vorkontrolle über die Ausgabenverwendung unterliegt, durch einen vom Finanzministerium ernannten öffentlichen Rechnungsführer beim RH erfolgt, wodurch die Durchführung des Haushalts des RH die notwendige Flexibilität erhält, ohne dass er jedoch den Regeln, denen die öffentlichen Ausgaben unterliegen, entzogen ist.

### 1.7 Die Unabhängigkeit des RH in Bezug auf die interne Führung

Alle die administrative Leitung und die Humanressourcen betreffenden Agenden erfolgen unter der Verantwortung des Ersten Präsidenten, der für die Generaldirektion und die Organisation der RH-Arbeiten zuständig ist; die Verwaltung untersteht ihm. Er legt die Organisation der Abteilungen der Finanzgerichte fest und ist für die

administrative Leitung der Gerichtsbeamten und des administrativen Personals der Finanzgerichtsbehörden zuständig. Dabei ist festzuhalten, dass die Entscheidungen des Ersten Präsidenten diesbezüglich in den meisten Fällen nach einer entsprechenden Stellungnahme der Kollegialorgane des RH getroffen werden, deren Funktionsweise gesetzlich festgelegt ist, und in bestimmten Fällen nach Genehmigung durch die mit dem öffentlichen Dienst bzw. den Finanzen betraute Regierungsstelle.

### **1.8 Unabhängigkeit der Beamten der Finanzgerichtsbehörden**

Der RH und die Regionalen Rechnungshöfe bestehen aus Gerichtsbeamten, die nicht ver- oder abgesetzt werden können. Sie haben einen Sonderstatus, über dessen Anwendung der Rat der Beamtenschaft der Finanzgerichtsbehörden wacht, in dem die verschiedenen Grade der Gerichtsbeamten vertreten sind.

Der Rat der Beamtenschaft der Finanzgerichtsbehörde steht unter dem Vorsitz des Ersten Präsidenten.

Darüber hinaus gehören ihm an:

- Der Generalanwalt des Königs;
- der Generalsekretär;
- ein von seinen Kollegen gewählter Kammerpräsident;
- ein von seinen Kollegen gewählter Präsident eines regionalen RH;
- zwei Vertreter der am RH tätigen Gerichtsbeamten und
- zwei Vertreter der an den regionalen RH tätigen Gerichtsbeamten.

### **1.9 Zugang zu Informationen und Unterlagen**

Im Finanzgerichtsgesetzbuch wurden dem RH umfassende Vorrechte eingeräumt, um zu Informationen zu gelangen und an die notwendigen Unterlagen für die Erfüllung seiner Aufgaben heranzukommen.

Dennoch ist festzuhalten, dass es in der Praxis manche Schwierigkeiten bei der Kommunikation gibt, die im Wesentlichen mit Organisationsproblemen bei manchen kontrollierten Stellen zusammenhängen. Der RH versucht, im Rahmen der Gesamtreform zur Modernisierung der marokkanischen Verwaltung seinen Beitrag zur Verbesserung der internen Revision und des Informations- und Führungssystems der kontrollierten Stellen zu leisten.

Darüber hinaus kann der RH die Ergebnisse der von der internen Revision durchgeführten Prüfungen verwenden. Die internen Kontrollorgane sind verpflichtet, dem RH

die von ihnen erstellten Berichte zu übermitteln. Außerdem kann der RH im Rahmen seiner Mandate die von unabhängigen Wirtschaftsprüfungskanzleien durchgeführten Prüfarbeiten verwenden (externe Prüfung).

## II. Die Erfahrung der Obersten Rechnungskontrollbehörden als Mitglieder der ARABOSAI

Die Arabische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ARABOSAI) wurde im Jahr 1976 als regionale Gruppe der INTOSAI gegründet. Ihr gehören 22 ORKB aus arabischen Ländern an.

Die Ziele dieser Organisation sind insbesondere

- der Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsbehörden bei gemeinsamen Interessensbereichen und die Stärkung ihrer gegenseitigen Beziehungen durch den Austausch von Informationen und Erfahrungen;
- die Bewusstseinsbildung für die wichtige Rolle der ORKB bei der öffentlichen Finanzkontrolle und die Unterstützung der arabischen Länder bei ihren Bemühungen, ORKB zu schaffen oder die bestehenden Institutionen weiterzuentwickeln;
- die Vereinheitlichung der von den Mitgliedsbehörden verwendeten Fachterminologie.

Die Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle, die beim neunten INTOSAI-Kongress angenommen wurde, stellt den Gestaltungsrahmen für die Tätigkeiten der ARABOSAI dar.

Nach dem Vorbild der anderen regionalen Gruppen wird die Unabhängigkeit von der ARABOSAI als wesentliche Voraussetzung für die Durchführung einer effizienten Kontrolle im öffentlichen Bereich angesehen, denn die ORKB können ihre Rolle nur dann objektiv und unparteiisch wahrnehmen, wenn sie vor jeglicher Einflussnahme von außen geschützt sind.

Die Unabhängigkeit kann mit folgenden Hauptindikatoren festgestellt werden:

### 1. **Das Bestehen eines entsprechenden verfassungsgesetzlichen oder gesetzlichen Rahmens**

Die Unabhängigkeit der ORKB muss in der Verfassung und die genauen Modalitäten in Gesetzen verankert sein.

Die obersten arabischen Rechnungskontrollbehörden, die am Fragebogen über die Unabhängigkeit der ORKB mitgewirkt haben, waren alle der Ansicht, dass dieses Kriterium unerlässlich ist, damit sie ihre Aufgaben entsprechend erfüllen und ihre Unabhängigkeit mittels institutioneller Strukturen und verfassungsrechtlicher Grundsätze bewahren können.

Die Schaffung von ORKB ist in vielen arabischen Ländern in der Verfassung vorgesehen und die genauen Modalitäten ihrer Organisation und Funktionsweisen sind in Gesetzen festgelegt. Das gilt insbesondere für den Sudan, Algerien, Tunesien, Marokko und Kuwait. In einigen wenigen Fällen wurden die Rechnungskontrollbehörden durch einfache Gesetze geschaffen. In Syrien zum Beispiel wurde die ORKB durch einen Erlass des Präsidenten der Republik geschaffen.

## **2. Die Unabhängigkeit der Prüfer der ORKB, deren Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit bei der Ausübung ihres Amtes gewährleistet sein muss**

Die Unabhängigkeit der ORKB ist untrennbar mit jener der Gerichtsbeamten oder Prüfer dieser Institutionen verbunden, die frei von jedem Druck agieren und ihre Ämter unparteiisch ausüben müssen.

Innerhalb der ARABOSAI werden die Präsidenten der ORKB in der Regel vom Staatschef ernannt: In Ägypten und im Sudan wird der Präsident der ORKB vom Präsidenten der Republik nach Zustimmung der Nationalversammlung ernannt; er ist gleichzeitig dem Präsidenten der Republik und der Nationalversammlung gegenüber verantwortlich. Im Jemen, in Syrien, Algerien und Tunesien wird der Präsident der ORKB vom Präsidenten der Republik ernannt.

Außerdem ist festzuhalten, dass die arabischen in Form eines RH organisierten Rechnungskontrollbehörden aus Gerichtsbeamten bestehen, die unabsetzbar und unversetzbar sind und einen Sonderstatus genießen. Bei anderen Rechnungskontrollbehörden sind die Prüfer hohe Beamte, die zumeist dem öffentlichen Dienstrecht unterliegen.

Gerichtsbeamte und Prüfer müssen auf jeden Fall einen eigenen Status und klar definierte Ermittlungs- und Untersuchungsbefugnisse haben und sie müssen gegenüber Druck von außen geschützt werden. Die Unabhängigkeit der Gerichtsbeamten und Prüfer muss aber durch ihre moralische Integrität und Professionalität bei der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben ergänzt werden.

### 3. Weitgesteckte und klare Kompetenzen

Generell führen ORKB eine Prüfung der Finanz- und Rechnungsführung auf ihre Übereinstimmung mit Gesetzen und Verordnungen und ihre Ordnungsmäßigkeit durch. Durch die Entwicklung der Gebarung im öffentlichen Dienst wurden sie gezwungen, Änderungen bei ihrem Tätigwerden vorzunehmen und der Gebarungskontrolle immer mehr Platz einzuräumen: Sie überprüfen folglich die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Gelder und bewerten die Erreichung der festgelegten Ziele sowie die Qualität der erbrachten Leistungen und der durchgeführten Arbeiten durch die von ihnen zu prüfenden Stellen.

Die als Rechnungshöfe organisierten ORKB der ARABOSAI üben eine richterliche Kontrolle über die öffentliche Finanztransaktionen durchführenden Amtsträger aus und ahnden selbst (Marokko, Algerien) oder in Verbindung mit anderen Institutionen (Tunesien<sup>1</sup>) Verstöße gegen die Budget- und Finanzregeln. Sie nehmen auch andere Kompetenzen als nur richterliche wahr, insbesondere die Gebarungsprüfung der in ihre Zuständigkeit fallenden Körperschaften.

Im allgemeinen üben die ORKB ihre Kontrolle als Nachkontrolle aus, doch manche arabische Rechnungskontrollbehörden führen weiterhin Vorkontrollen durch (die ORKB in Syrien, im Libanon und in Jordanien), im Bestreben, Unregelmäßigkeiten im Gebarungsvollzug zu verhindern. Die Vorkontrolle erfordert einen hohen Einsatz an materiellen Mitteln und Humanressourcen, und das geht auf Kosten der Nachkontrolle.

Bezüglich der Bereiche des Tätigwerdens üben die ORKB ihre Kontrolle zumeist bei staatlichen Stellen und ausschließlich oder mehrheitlich öffentlichen Körperschaften durch. In Tunesien erstreckt sich die Kontrolltätigkeit des RH auch auf die politischen Parteien. In Ägypten fallen die politischen Parteien, die Gewerkschaften und die Presseorgane in den Kompetenzbereich der RH-Behörde.

### 4. Der freie Informationszugang

Es ist gesetzlich festgelegt, dass die ORKB Zugang zu allen für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Unterlagen und Informationen bekommen. Die internen Inspektions- und Revisionsorgane sind verpflichtet, der ORKB ihre Berichte zu übermitteln und sie über bei der Ausübung ihres Amtes festgestellte Verstöße zu

---

<sup>1</sup> (Der Gerichtshof für Finanzdisziplin in Tunesien steht unter dem Vorsitz des Ersten Rechnungshofspräsidenten. Ihm gehören außerdem zwei Mitglieder des Rechnungshofes und zwei Mitglieder des Verwaltungsgerichts an).

informieren. Die Fristen zur Übermittlung von Auskünften und Unterlagen an die Rechnungskontrollbehörden müssen genau festgelegt sein.

In Marokko ist im Finanzgerichtsgesetzbuch, Art. 107, festgelegt, dass der „betreffende Minister je nachdem dem zuständigen RH oder regionalen RH die von den Inspektions- und Revisionsorganen erstellten Berichte übermittelt, die mit Transaktionen zu tun haben, die in den Gebarungsbereich fallen oder Verstöße gegen die Budget- und Finanzdisziplin darstellen oder Kommentare zur Gebarung der von den Finanzgerichtsbehörden zu prüfenden Körperschaften betreffen.“

In Syrien zum Beispiel sind die der ORKB Prüfungsunterworfenen verpflichtet, der Rechnungskontrollbehörde alle für die Erfüllung ihrer Kontrolle notwendigen Unterlagen und Informationen zu übergeben. Die ORKB ist auch berechtigt, unangekündigte Inspektionen oder Kontrollen vor Ort durchzuführen.

Nichtsdestotrotz hängt der Informationszugang, auch wenn er gesetzlich geregelt ist, auch vom guten Willen der Kontrollierten ab. Es handelt sich also darum, nach und nach die Mittel zu finden, um sich bei der Kontrolle von dieser Abhängigkeit zu befreien.

## **5. Die Möglichkeit der Veröffentlichung der Kontrollberichte**

Die Veröffentlichung der Berichte der Rechnungskontrollbehörden wird als wichtiges Mittel zur Information der öffentlichen Meinung angesehen, um dadurch eine Kultur der Transparenz und guten Gebarung zu schaffen.

Die Berichte werden zumeist dem Staatschef vorgelegt. In Marokko wird der Bericht seiner Majestät, dem König, feierlich vom Ersten Präsidenten vorgelegt. In manchen Fällen werden sie sowohl dem Staatschef als auch dem Parlament übergeben (Jemen und Kuwait). In Syrien wird der allgemeine Tätigkeitsbericht dem Präsidenten des Ministerrats ausgehändigt.

Die Veröffentlichung und Verbreitung der Jahresberichte in den Medien und der Öffentlichkeit ist jedoch in manchen Ländern der ARABOSAI nach wie vor beschränkt.

## **6. Instrumente zur Befolgung der Empfehlungen der Rechnungskontrollbehörde**

Die ORKB haben in den für sie geltenden Gesetzen Bestimmungen vorgesehen, die die Befolgung ihrer Empfehlungen regeln. Die Verwaltungsbehörden und die Verantwortlichen der kontrollierten Stellen müssen die Rechnungskontrollbehörden

von der Befolgung der Ergebnisse der jeweiligen Kontrollen informieren. In Jordanien wird der Jahresbericht von der Finanzkommission der Repräsentantenkammer in Anwesenheit der betreffenden Minister diskutiert.

In Tunesien ist eine autonome Instanz, „der hohe Verwaltungs- und Finanzkontrollausschuss“, der in Form einer öffentlichen Verwaltungsbehörde organisiert ist, damit beauftragt, die Programme zum Tätigwerden der Kontrollorgane zu koordinieren, die Berichte dieser Organe zu untersuchen und auszuwerten und ihre Befolgung sicherzustellen.

## **7. Die Finanz- und Verwaltungsautonomie und die Verfügbarkeit von Humanressourcen, materiellen und finanziellen Mitteln**

Es ist notwendig, die Unabhängigkeit der Rechnungskontrollbehörde in Bezug auf ihre Finanzierung sicherzustellen. Sie muss über ausreichend Personal und die notwendigen Gelder verfügen, um ihren Aufgaben gerecht werden zu können.

In manchen Rechnungskontrollbehörden erfolgen Vorbereitung und Vollzug des Budgets unter denselben Bedingungen wie bei den Abteilungen der Ministerien.

Das Budget kann auch direkt dem Parlament unterstellt sein, wie das zum Beispiel in Ägypten der Fall ist, oder aber die ORKB erstellt einen Budgetentwurf mit einem einzigen Ansatz, der in das Staatsbudget aufgenommen wird. Der Entwurf wird direkt dem Parlament zur Genehmigung übermittelt; eine interne Kommission der Rechnungskontrollbehörde ist damit betraut, die Regeln und Konditionen für den Budgetvollzug festzulegen.

Festzuhalten ist schließlich noch, dass bisweilen der ernsthafte Mangel an Finanzmitteln die ORKB daran hindert, ihre Rolle entsprechend wahrzunehmen, obwohl dieser Mangel oft auf die finanziellen Auswirkungen der Wirtschaftsprobleme in manchen Ländern zurückzuführen ist.

## **SCHLUSSFOLGERUNG**

Das Prinzip der Unabhängigkeit stellt die wesentliche Anforderung dar, unter der die Schaffung und die Funktionsweise der ORKB zu erfolgen hat. Denn die auch nur teilweise Nichteinhaltung dieser Forderung führt automatisch zum Auftreten von schweren Störungen beim ordnungsgemäßen Ablauf der Tätigkeit der ORKB und hindert sie daran, die Ziele zu erreichen, für die sie geschaffen wurden.

Damit die ORKB ihre Rolle bei der Verbesserung der Integrität im öffentlichen Leben spielen können, die Verbreitung einer Kultur der Transparenz, die Konsolidierung der Demokratie und die wirtschaftliche Gebarung der öffentlichen Finanzen, ist es notwendig, dass ihnen sämtliche Garantien für die Unabhängigkeit zugestanden werden als notwendige Voraussetzungen für die verantwortungsvolle, geradlinige und moralisch integre Durchführung ihrer Aufgaben.

Die Grundlagen dieser Garantien finden sich in der Deklaration von Lima und in der Gesetzgebung des jeweiligen Landes und beziehen sich, wie schon weiter oben ausgeführt wurde, auf:

- Das Bestehen eines verfassungsrechtlichen Rahmens für jede ORKB;
- die Unabhängigkeit der Mitglieder der ORKB und ihres Tätigwerdens;
- den freien Informationszugang;
- die Veröffentlichung der Berichte;
- entsprechende Instrumente zur Befolgung der Empfehlungen;
- die Finanz- und Verwaltungsautonomie.

Bei der gesetzlich festgelegten Unabhängigkeit der Rechnungskontrollbehörden müssen diese auch vor jeglichem Druck und jeglicher parteilicher Vereinnahmung geschützt werden.

Schließlich müssen noch weitere Begleitmaßnahmen zur Stärkung und Stützung dieser für die Unabhängigkeit der ORKB entscheidenden Regelungen kommen, damit diese ihre Rolle voll wahrnehmen und darüber hinaus die unerlässliche Einhaltung der Gesetze und Verordnungen sicherstellen können, damit die den öffentlichen Verantwortlichen zu Verfügung gestellten Ressourcen sparsam, zweckmäßig und wirtschaftlich verwendet werden.

Diese Begleitmaßnahmen müssen unter anderem folgende Bereiche umfassen:

- Die Anpassung der Rechnungskontrollbehörde an die Änderung des jeweiligen, in ständiger und rascher Entwicklung begriffenen Umfeldes.
- Die Stärkung von Know-how und Kompetenz der Gerichtsbeamten.
- Die Entwicklung einer Strategie der Programmierung gestützt auf die Beherrschung der Untersuchungs- und Steuerungsinstrumente, sodass die Feststellung der wesentlichen Aufgaben des öffentlichen Tätigwerdens im Finanzbereich möglich wird.
- Die Verwendung von Kontrollvorschriften, die von Objektivität und Professionalität zeugen.
- Die Konsolidierung und Entwicklung der Errungenschaften im Bereich der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches.

- Die Betreuung und Befolgung der Untersuchungs- und Kontrollarbeit durch hochqualifizierte Teams.
- Die optimale Verwendung der Informations- und Kommunikationstechnologien.

Die tatsächliche Unabhängigkeit beruht nicht nur auf den rechtlichen Grundlagen, sondern auch auf der Glaubwürdigkeit der ORKB, der Qualität ihrer Arbeiten, der Professionalität der Gerichtsbeamten oder Prüfer und ihrer Anpassungsfähigkeit an eine sich ändernde Umwelt.

---

## 7. Neuseeland

### Die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden in Neuseeland, im Pazifikraum und in Asien

---

#### EINLEITUNG

1. Dieses Referat gliedert sich in zwei Teile:

- eine Fallstudie der gesetzlichen und beruflichen Unabhängigkeit des Auditor General von Neuseeland; und
- eine Untersuchung der Unabhängigkeitsbestimmungen, die in bestimmten Obersten Rechnungskontrollbehörde (ORKB) der ASOSAI Anwendung finden – vor allem auf den Pazifikinseln, in Australien und Asien.

2. Das Kriterium der Unabhängigkeit ist in der öffentlichen Finanzkontrolle von entscheidender Bedeutung. Es handelt sich hier um ein multidimensionales Konzept, das die verfassungsmäßige, politische, operative und berufliche Unabhängigkeit umfasst. Unabhängigkeit ist kein Selbstzweck, sondern vielmehr ein Instrument – oder ein ganzes Instrumentarium –, das dem Prüfungsbeamten ein gesundes Maß an Skepsis und die nötige Objektivität erlaubt und somit eine Prüfung ermöglicht, die nicht nur qualitativ hochwertig ist, sondern auch als solches wahrgenommen wird.

3. Die meisten nationalen ORKB haben ihre Rechtsgrundlage in der Verfassung oder in einschlägigen, für die Behörde geltenden Gesetzen. Diese Instrumente beinhalten üblicherweise umfassende Erklärungen und Garantien der institutionellen Unabhängigkeit, wobei die Bestellungs- und Finanzierungsverfahren in der Legislative angesiedelt sind, um das Risiko einer Einflussnahme der zu prüfenden Stelle (z.B. Exekutive) zu beseitigen. Aber solche Garantien und Schutzmaßnahmen sind nur insofern wirksam, als es die politische und soziale Kultur des jeweiligen Staates erlaubt. Und es gibt weitere, weit verbreitete Gefahren für die Unabhängigkeit, von denen im Folgenden vier angeführt werden:

- *Kapazitäten*: das Unvermögen, qualifiziertes Prüfungspersonal zu finden, auszubilden und an die Behörde zu binden, kann ein enormes Hindernis für eine unabhängig arbeitende ORKB darstellen – vor allem in kleineren Ländern.

- *Korruption*: endemische Korruption kann die Prüfungstätigkeit zu einer über- großen Aufgabe machen und sogar eine Bedrohung für die Integrität der ORKB selbst darstellen.
- *Fehlende Entscheidungsfreiheit*: die fehlende Möglichkeit, gezielte Prüfungen durchzuführen und den Prüfungsumfang einzuschränken, kann die Fähigkeit einer ORKB, die Integrität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Ausgaben zu prüfen, erheblich verringern.
- *Unzureichende Follow-up-Mechanismen*: Berichte, die in Schubladen verschwin- den und keine entsprechenden Handlungen nach sich ziehen, verringern die Wirksamkeit und damit die geistige Unabhängigkeit der ORKB.

4. Die Leitprinzipien für die Unabhängigkeit ORKB sind allgemein bekannt: siehe die *Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle* aus dem Jahr 1977. In der vor kurzem durchgeführten Erhebung der INTOSAI über die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden (2003) wurden 8 Kernprinzipien verwendet:

- das Vorhandensein eines angemessenen und wirksamen verfassungsrechtlichen/ gesetzlichen/rechtlichen Rahmens und faktischen Durchführungsbestimmungen;
- die Unabhängigkeit der ORKB-Leiter, dazu zählen auch der Schutz vor Amts- enthebung und die Gewährleistung der Immunität in der Aufgabenerfüllung;
- ein ausreichend weit gefasstes Mandat der ORKB und volle Entscheidungs- freiheit in der Erfüllung ihrer Aufgaben;
- uneingeschränkter Zugang zu Informationen;
- das Recht und die Pflicht über Prüfungsergebnisse zu berichten;
- Entscheidungsfreiheit in Bezug auf den Inhalt und den Zeitpunkt ihrer Prüfungsberichte sowie auf deren Veröffentlichung und Verbreitung;
- das Vorhandensein wirksamer Verfahren, die eine Verfolgung der Empfehlungen der ORKB erlauben; und
- finanzielle Unabhängigkeit sowie Eigenständigkeit in der Führung/Verwaltung sowie das Vorhandensein angemessener personeller, materieller und finanzieller Ressourcen.

5. Zu diesen Prinzipien würde ich noch die Gewährleistung der beruflichen Integrität der ORKB und ihrer Mitarbeiter und Auftragnehmer hinzufügen.

6. Es gibt jedoch keine absolute Unabhängigkeit. Eine ORKB, die ihre Unabhängigkeit auf Kosten ihrer Bedeutung oder Glaubwürdigkeit durchsetzt, ist für ihre Interessengruppen oder die Bevölkerung wertlos. Wirkliche Unabhängigkeit bedeutet, über das nötige Selbstvertrauen zu verfügen, um mit anderen Behörden zusammenzuarbeiten und ihre Anliegen zu hören, es jedoch niemals zuzulassen, von ihnen gelenkt oder beeinflusst zu werden.

7. Allerdings sollte die Unabhängigkeit eine ORKB nicht über die Rechenschaftspflicht stellen.

8. Meine Fallstudie der Situation in Neuseeland behandelt alle diese Prinzipien auf direkte oder indirekte Weise. Meine Untersuchung anderer ASOSAI-Staaten ist natürlich weniger umfassend. Die Rolle Neuseelands als Generalsekretär der SPASAI (der südpazifischen Organisation Oberster Rechnungskontrollbehörden – eine Untergruppe der ASOSAI) erlaubt es uns, die öffentliche Finanzkontrolle im Pazifikraum aus einem breiteren Blickwinkel zu betrachten, was ich hier ebenfalls gerne vermitteln möchte.

#### TEIL 1: DER AUDITOR-GENERAL IN NEUSEELAND

9. Das Office of the Controller and Auditor-General (kurz der „Auditor-General“) ist Neuseelands ORKB. Auf Grund der folgenden beiden Aspekte eignet sich die Behörde besonders gut für eine Fallstudie über die Unabhängigkeit der ORKB:

- das traditionell starke Bekenntnis Neuseelands zur Unabhängigkeit als wesentliches Kriterium in seinen wichtigsten Institutionen; und
- die vor kurzem abgeschlossene Reform der geltenden Finanzkontrollgesetzgebung, die im Public Audit Act von 2001 gipfelte.

10. Der Public Audit Act regelt die Bestellung und die Dienstbedingungen des Auditor-General und legt das Mandat und die Befugnisse des Auditor-General fest. Der Public Audit Act und der Public Finance Act von 1989 regeln gemeinsam die Mittelausstattung und die Rechenschaftspflicht des Auditor-General.

11. Der Auditor-General von Neuseeland erfüllt drei Hauptfunktionen:

- Der Auditor General kontrolliert die öffentlichen Ausgaben der Exekutive – die „Controller“-Funktion.
- Der Auditor-General fungiert als Rechnungsprüfer aller Dienststellen der zentralen und lokalen Verwaltung sowie einer Reihe anderer öffentlicher Stellen. Das gesetzliche Mandat für diese Tätigkeit schließt die Befugnis mit ein, Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Untersuchungen bei öffentlichen Stellen vorzunehmen, sowie die Pflicht, Jahresprüfungen der Rechenschaftsberichte öffentlicher Stellen durchzuführen.
- Der Auditor-General unterstützt die Legislative (in Neuseeland das Parlament) darin, die Exekutive (d.h. die Minister und die Verwaltungsdienststellen) und andere staatliche Stellen für deren Verwendung der öffentlichen Ressourcen zur Verantwortung und Rechenschaft zu ziehen. Der Auditor-General erfüllt diese Funktion hauptsächlich durch die Übermittlung von Berichten über die Ergebnisse von Prüfungen und Untersuchungen an das Parlament und durch die Beratung und Unterstützung der Parlamentsausschüsse (der Sonderuntersuchungsausschüsse) in Bezug auf die geplanten Ausgaben und die finanziellen und nicht-finanziellen Kennzahlen öffentlicher Stellen.

12. Das Kernstück des Public Audit Act ist § 9, in dem es heißt:

*Der Auditor-General muss in der Ausübung und Erfüllung der Funktionen, Pflichten und Befugnisse des Auditor-General unabhängig sein.*

13. Ich werde beschreiben, wie diese Unabhängigkeit sowohl in der Theorie als auch in der Praxis funktioniert, und mich dabei auf folgende Eigenschaften des Auditor-General konzentrieren:

- seine Stellung als Beamter des Parlaments;
- seine Unabhängigkeit von der Exekutive;
- seine Mittelausstattung und Rechenschaftsmechanismen;
- seine operative Unabhängigkeit vom Parlament;
- seine Befugnisse in Bezug auf den Zugang zu Informationen;
- seine Befugnis zur unabhängigen Berichterstattung; und
- seine Möglichkeiten zur Gewährleistung der beruflichen Unabhängigkeit.

## Der Auditor-General als Beamter des Parlaments

14. Neuseeland ist eine konstitutionelle Monarchie. Seine Verfassungsbestimmungen entwickelten sich aus und entsprechen größtenteils dem so genannten Westminster-Modell Großbritanniens. Wie Großbritannien verfügt auch Neuseeland über keine geschriebene Verfassung als solches.

15. Das Parlament ist nach neuseeländischem Recht das oberste Legislativorgan und ist allein befugt, öffentliche Mittel aufzubringen und öffentliche Ausgaben zu bewilligen. Es handelt sich um ein unikamerales System, d.h. es gibt nur eine Kammer, das Repräsentantenhaus, das nach dem Verhältniswahlssystem gewählt wird. Die Minister der Exekutive werden aus den Mitgliedern des Repräsentantenhauses bestellt und sind diesem verantwortlich.

16. Nach Maßgabe der vergleichsweise lockeren Verfassungsbestimmungen Neuseelands spielen öffentliche Beamte wie der Auditor-General, die Volksanwälte und der parlamentarische Beauftragte für Umweltfragen wichtige Rollen für den Schutz öffentlicher Interessen und die Verhinderung von Willkürakten seitens der Exekutive. Diese Beamten werden verfassungsrechtlich als „Beamte des Parlaments“ bezeichnet. Dieses Konzept hat sich in den letzten 50 Jahren entwickelt und steht im Allgemeinen für

- die Ausübung von Funktionen, die das Parlament nach Wunsch auch selbst ausüben könnte; und
- die Unabhängigkeit von der Exekutive.

17. Ein Beamter des Parlaments sollte vom oder durch das Parlament ernannt werden, bezieht seine Mittel vom Parlament und ist dem Parlament gegenüber rechen-schaftspflichtig. Allerdings sollte er auch vom Parlament unabhängig gestellt und vor allem keinen politischen Einflüssen ausgesetzt sein. Demzufolge gründet sich das Amt eines Beamten des Parlaments im Idealfall auf ein eigenes maßgebendes Gesetz, in dem die Stellung des Beamten festgelegt ist und das sein Verhältnis zum Parlament und der Exekutive sowohl in verfassungsrechtlicher als auch operativer Hinsicht beschreibt.

18. Für den Auditor-General wird diese Funktion vom Public Audit Act erfüllt. In diesem Gesetz wurde dem Auditor-General zum ersten Mal der Status eines Beamten des Parlaments zuerkannt, obwohl bereits seit 1989 offiziell anerkannt wurde, dass ein solcher Status wünschenswert sei. Auch wenn der Auditor-General schon immer dem Parlament unterstellt war und seit 1990 gemeinsam mit den bestehenden Beamten des

Parlaments vom Parlament finanziert wurde, erfolgte seine Bestellung bis zur Verabschiedung des neuen Gesetzes durch die Exekutive. Die Neuregelung mit der Bestellung durch das Parlament war ein wesentlicher Fortschritt.

### Die Unabhängigkeit des Auditor-General von der Exekutive

19. Die Prüfungs- und Untersuchungsfunktionen des Auditor-General stimmen genau mit der Definition eines Beamten des Parlaments als jemand, der Funktionen erfüllt, die das Parlament gegebenenfalls auch selbst erfüllen könnte, überein. Im Public Audit Act ist die Unabhängigkeit des Auditor-General von der Exekutive wie folgt verankert:

- Der Auditor-General wird vom Generalgouverneur (dem Staatsoberhaupt) auf Empfehlung des Parlaments für eine einzelne Amtsperiode von bis zu 7 Jahren ernannt. Er genießt dabei denselben Abberufungsschutz, der auch für das Richteramt festgelegt ist.
- Es gibt einen stellvertretenden Auditor-General, ebenfalls ein Beamter des Parlaments, der auf Empfehlung des Parlaments für eine verlängerbare Amtsperiode von bis zu 5 Jahren ernannt wird und in Abwesenheit des Auditor-General, oder wenn dieses Amt nicht besetzt ist, über die volle Entscheidungsgewalt verfügt.
- Die Bezüge des Auditor-General und seines Stellvertreters werden von einer unabhängigen Kommission (der Besoldungsbehörde) festgesetzt und können während der Amtszeit nicht verringert werden.
- Die Mittelausstattung der ORKB wird vom Parlament festgesetzt (nähere Details finden sich im nächsten Abschnitt).

20. Diese Bestimmungen führen zu einem hohen Grad an Unabhängigkeit von der Exekutive. In der Praxis wird die Unabhängigkeit durch folgende Punkte verstärkt:

- Die Häufigkeit von Minderheitsregierungen unter Neuseelands Verhältniswahl-system. Die Exekutive verfügt nicht automatisch über die nötige Mehrheit im Parlament, um die Bestellung oder Besoldung eines Beamten des Parlaments zu beeinflussen.
- Die ungeschriebene Regel, dass der Generalgouverneur immer der Entschließung des Parlaments Folge leistet, in der die Bestellung eines Beamten des Parlaments empfohlen wird.

## Finanzierung und Rechenschaftsmechanismen

21. Die Finanzierungsverfahren für den Auditor-General (die weitgehend mit jenen für die anderen Beamten des Parlaments übereinstimmen) sehen wie folgt aus:

- Der Auditor-General legt dem für Parlamentsbeamte zuständigen Parlamentsausschuss einen Entwurf des Jahresplans (der eine Absichtserklärung, einen Vorschlag für die Gesamtmittelausstattung sowie allfällige Kapitalerfordernisse – alle auf Grundlage eines Dreijahresgeschäftsplans – enthält) vor. Dieser Ausschuss wird vom Parlamentspräsidenten geleitet und hat sieben weitere Mitglieder. Üblicherweise stammen die Mitglieder aus allen großen politischen Parteien, die im Parlament vertreten sind. Der derzeitige Ausschuss verfügt über keine Regierungsmehrheit.
- Das Finanzministerium (eine Dienststelle der Exekutive) hat die Möglichkeit, zum Geschäftsplan und jedem Entwurf des Jahresplans Stellung zu nehmen und den Ausschuss zu beraten – obwohl der Ausschuss den Ratschlägen keine Folge leisten muss (und dies in der Praxis auch nicht immer macht).
- Danach empfiehlt der Ausschuss dem Parlament die Höhe der für den Auditor-General bewilligten Jahreshaushaltsmittel, damit der Betrag in die entsprechende Haushaltsvorlage aufgenommen wird.
- Der Auditor-General ergänzt und veröffentlicht den Jahresplan auf Grundlage des bewilligten Betrages.

22. Die Bewilligung der jährlichen Haushaltsmittel ist eine Mischung aus direkter Finanzierung durch das Parlament (hauptsächlich für Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Untersuchungen und die Beratung und Unterstützung der Sonderuntersuchungsausschüsse) und der Befugnis, durch das Verrechnen von Gebühren (vor allem für Abschlussprüfungen) Einkünfte von öffentlichen Stellen zu erzielen. Der Auditor-General ist allein befugt, die Prüfungsgebühren festzusetzen.

23. Am Ende jedes Haushaltsjahrs muss der Auditor-General einen Jahresbericht, der den geprüften Jahresabschluss enthält, erstellen und ihn dem Parlamentspräsidenten vorlegen. Der Jahresabschluss beinhaltet auch einen Dienstleistungsbericht mit den nicht-finanziellen Kennzahlen der Behörde. Der Rechnungsprüfer des Auditor-General wird vom Parlament auf Empfehlung des Ausschusses für Parlamentsbeamte bestellt.

24. Der Jahresabschluss und der Prüfungsbericht unterliegen demselben Finanzkontrollverfahren wie die anderen Verwaltungsdienststellen. Dazu zählt auch eine

Prüfung durch einen Sonderuntersuchungsausschuss, dessen Bericht im Anschluss vom Parlament diskutiert wird.

## Operative Unabhängigkeit vom Parlament

### 25. Der Public Audit Act

- erlaubt dem Auditor-General das frei bestimmbare Arbeitsprogramm der Behörde vorzugeben und den jeweiligen Prüfungsansatz festzusetzen, aber
- verpflichtet den Auditor-General gleichzeitig, das Parlament in Bezug auf diese Angelegenheiten zu konsultieren und zu informieren.

### *Festlegung des Arbeitsprogramms*

26. Die Haupttätigkeit des Auditor-General besteht in gesetzlich vorgeschriebenen Jahresabschlussprüfungen. Ein beträchtlicher Teil des Arbeitsprogramms der ORKB (insbesondere die Wirtschaftlichkeitsprüfungen) kann jedoch vom Auditor-General selbst bestimmt werden. Außerdem verfügt der Auditor-General über volle Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die von ihm durchgeführten Untersuchungen.

27. Das Programm für Wirtschaftlichkeitsprüfungen basiert auf einer umfassenden strategischen Prüfungsplanung. Es wird für jeweils drei Jahre erstellt und jährlich aktualisiert. Danach ist es Bestandteil des Entwurfs des Jahresplans, den der Auditor-General dem Parlamentspräsidenten vor Beginn jedes Haushaltsjahres (siehe vorherigen Abschnitt) vorlegt. In der Praxis leitet der Parlamentspräsident den Vorschlag für das Arbeitsprogramm an eine Reihe von Sonderuntersuchungsausschüssen zur Stellungnahme weiter. Die Ausschüsse liefern oft wertvolle Rückmeldungen zur Themenauswahl und zum geplanten Umfang oder den Schwerpunkten und bieten dem Auditor-General damit eine Hilfestellung bei der endgültigen Festlegung des Programms.

28. Laut Public Audit Act ist der Auditor-General verpflichtet, bei der Fertigstellung des Jahresplans alle Stellungnahmen des Parlamentspräsidenten oder der Parlamentsausschüsse zu *berücksichtigen* und den Plan *nach eigenem Ermessen* abzuändern. Der Auditor-General *muss* allerdings sämtliche Änderungen an den „Prioritäten des Arbeitsprogramms“ anführen, die zwar vom Parlamentspräsidenten oder einem Sonderuntersuchungsausschuss gefordert, vom Auditor-General aber nicht vorgenommen wurden.

29. Diese Bestimmungen wurden während der Erstellung und Verabschiedung des Public Audit Act von 1999 bis 2001 ausgiebig erörtert und sorgfältig überprüft. Als das Gesetz dem Parlament zum ersten Mal vorgelegt wurde, war darin vorgesehen, dass das Parlament dem Auditor-General gegenüber ein *Weisungsrecht* im Hinblick auf die Festlegung der Arbeitsschwerpunkte hat, sollten die Ergebnisse des Konsultationsprozesses oder der Entwurf des Jahresplans nicht den Vorstellungen entsprechen. Der Auditor-General beeinspruchte diese Bestimmung mit der Begründung, dass sie seine Unabhängigkeit einschränken würde. Der Sonderuntersuchungsausschuss, der mit diesem Gesetz befasst war, stimmte dem zu und merkte an, dass die Beziehungen zwischen dem Auditor-General und der Legislative in vergleichbaren Rechtssystemen grundsätzlich auf Konsultation und Zusammenarbeit und nicht auf Weisungen beruhen.

30. In der Praxis funktioniert der Konsultationsprozess sehr gut und wirkt sich vorteilig auf die Bestimmung von Themen für Wirtschaftlichkeitsprüfungen und die Beziehungen zwischen dem Auditor-General und dem Parlament aus.

#### *Prüfungsansatz*

31. Richtlinien der Finanzberichterstattung haben in Neuseeland Gesetzesstatus und gelten derzeit gleichermaßen für öffentliche und privatwirtschaftliche Organisationen. Daraus ergibt sich eine solide Grundlage für die öffentliche Finanzkontrolle.

32. Neuseelands Prüfungsrichtlinien dagegen haben keinen Gesetzesstatus und werden von einer Berufsorganisation, dem Institute of Chartered Accountants of New Zealand (ICANZ) veröffentlicht. Aus diesem Grund gewährt der Public Audit Act dem Auditor-General Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die Richtlinien oder Methoden, die bei der Prüfung einer öffentlichen Stelle angewendet werden.

33. Der Auditor-General nutzt diese Freiheit, indem er eine umfassende Zahl von Prüfungsrichtlinien erstellt hat, die an die ICANZ-Richtlinien anknüpfen und sie ergänzen. (Die ICANZ-Richtlinien beruhen wiederum auf internationalen Prüfungsrichtlinien.) Prüfungsbeamte, die vom Auditor-General damit betraut werden, in seinem Namen eine Prüfung durchzuführen, müssen die Richtlinien des Auditor-General verpflichtend befolgen.

34. Die Befugnis, Prüfungsrichtlinien festzulegen, ist ein wesentliches Element der Unabhängigkeit des Auditor-General. Der Public Audit Act verpflichtet den Auditor-General, die Richtlinien alle drei Jahre in einem Bericht an das Parlament zu veröffentlichen. Der Auditor-General muss außerdem in jedem Jahresbericht alle

Veränderungen anführen, die im vorangegangenen Jahr an den Richtlinien vorgenommen wurden.

35. Diese Bestimmungen ermöglichen es dem Parlament, bei Bedarf allfällige Einwände gegen den Inhalt einer Prüfungsrichtlinie zu diskutieren und dem Auditor-General mitzuteilen. Allerdings wurde ein solcher Einwand bisher noch nie vorgebracht, und es wird allgemein die Ansicht vertreten, dass die Richtlinien des Auditor-General den Bedürfnissen der öffentlichen Finanzkontrolle in Neuseeland gerecht werden. Die Bekanntmachungspflicht wird dennoch als angemessene Kontrolle der Unabhängigkeit des Auditor-General erachtet.

### **Das Recht auf Zugang zu Informationen**

36. Der Auditor-General von Neuseeland verfügt über weitreichende Befugnisse zur:

- Einholung von Informationen, Dokumenten und Erklärungen sowie dem Zutritt zu Räumlichkeiten;
- Vorladung von Zeugen (die auch beeidigt werden können); und
- Einsichtnahme in die Bankkonten aller Personen, bei denen Verdacht auf Diebstahl oder Betrug besteht.

37. Die einzige Einschränkung dieser Befugnisse ist die Bedingung, dass der Auditor-General eine gerichtliche Anordnung erwirken muss, bevor er Privatgrund betritt oder Einsicht in das Bankkonto einer Person nimmt. Diese Schutzmaßnahme soll das in Neuseelands Bill of Rights garantierte Recht von Einzelpersonen schützen, keiner ungerechtfertigten Durchsuchung und Beschlagnahme unterzogen zu werden.

### **Die Befugnis zur unabhängigen Berichterstattung**

38. Die Befugnis zur Berichterstattung ist ein zentrales Element der Rolle und des Verhältnisses des Auditor-General zum Parlament, der Exekutive und der lokalen Verwaltung. Der Public Audit Act enthält drei konkrete Bestimmungen hinsichtlich der Berichterstattung, nämlich

- die Pflicht, abgesehen vom Jahresbericht des Auditor-General dem Parlament zumindest einmal im Jahr öffentlich Bericht zu erstatten;

- eine weitreichende Befugnis, Ministern, Sonderuntersuchungsausschüssen, öffentlichen Stellen oder Einzelpersonen über „jede Angelegenheit in Verbindung mit der Erfüllung und Ausübung der Aufgaben, Pflichten und Befugnisse des Auditor-General, die der Auditor-General als berichtenswert erachtet“, zu berichten; und
- die Befugnis, eine lokale Behörde anzuweisen, einen Bericht bei einer öffentlichen Sitzung der Behörde vorzulegen.

39. Ich möchte nun drei Aspekte dieser Berichtsbefugnisse näher beleuchten.

#### *Festlegen der Inhalte*

40. Der Auditor-General allein entscheidet über den Inhalt eines Berichts, vorausgesetzt es werden dabei bestimmte Grundsätze berücksichtigt (wie zum Beispiel die Persönlichkeitsrechte von Einzelpersonen). In der Praxis werden die Berichte an das Parlament unmittelbar nach ihrer Vorlage auf der Website des Auditor-General veröffentlicht.

41. Erwähnt werden muss, dass der Auditor-General nicht dem neuseeländischen Gesetz zur Wahrung des Rechts auf Auskunft, dem Official Information Act von 1982, unterliegt. Das bedeutet, dass der Auditor-General nicht gezwungen werden kann, Informationen (z.B.: die Inhalte von Arbeitsunterlagen zu Prüfungen) zur Verfügung zu stellen, die nicht in einem öffentlichen Bericht enthalten sind. Allerdings ist der Auditor-General nicht von der Befugnis der Sonderuntersuchungsausschüsse des Parlaments ausgenommen, die Vorlage von Beweismaterial zu erzwingen. Theoretisch könnte daher ein Sonderuntersuchungsausschuss den Auditor-General zur Erläuterung eines Berichts vorladen und die Preisgabe von Informationen fordern, die nicht im Bericht enthalten sind.

42. In der Praxis liefert der Auditor-General den Sonderuntersuchungsausschüssen mündliche Informationen zu wichtigen Berichten. Üblicherweise beschränken die Ausschüsse ihre Fragen auf Erläuterungen oder genauere Ausführungen und verlangen keine zusätzlichen Informationen zu den berichteten Fakten. Allerdings besteht für die Parlamentsabgeordneten manchmal eine politische Motivation, von der üblichen Vorgehensweise abzugehen – zum Beispiel, indem sie die Vorlage von wirtschaftlich sensiblen Informationen verlangen, die der Auditor-General für eine Prüfung eingeholt, über die er aber nur in allgemeiner Form berichtet hat. Bis jetzt wurde noch kein solches Ansuchen von einem Sonderuntersuchungsausschuss soweit unterstützt, dass eine offizielle Aufforderung zur Preisgabe von Informationen gestellt wurde. Die Möglichkeit dazu besteht jedoch, und das bedeutet nicht nur eine

Gefährdung der Befugnis des Auditor-General zur unabhängigen Berichterstattung sondern auch eine Gefährdung seines Verhältnisses zum Parlament. Dieses Risiko muss sorgfältig gesteuert werden.

### *Mögliche Haftung*

43. Der Public Audit Act schützt den Auditor-General, seinen Stellvertreter und alle Mitarbeiter vor einer *persönlichen* Haftung für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach Treu und Glauben. Allerdings sieht das Gesetz in Neuseeland keine *körperschaftliche* Immunität (d.h. für den Auditor-General als juristische Person) in Bezug auf ein Gerichtsverfahren wegen Prüfungsversagen auf Grund von Fahrlässigkeit vor. Die Gesetzmäßigkeit, Korrektheit oder Angemessenheit der Verfahren des Auditor-General könnte auch durch einen Antrag auf gerichtliche Überprüfung in Frage gestellt werden. Und die Berichte des Auditor-General unterliegen nicht immer der Parlamentsimmunität. Dadurch besteht die Möglichkeit einer Schadenersatzklage wegen Verleumdung (obwohl dies in der Praxis wenig aussichtsreich ist, sofern keine böse Absicht nachgewiesen werden kann).

44. Die persönliche Immunität trägt einiges zur Verminderung der Gefahren für die Unabhängigkeit in diesem Bereich bei. Aber sie bietet keinen vollständigen Schutz. Das Risiko eines Rechtsstreits (obwohl ein solcher Fall nur sehr selten eintritt) lenkt von den eigentlichen Aufgaben ab und könnte die unabhängige Ausübung der Befugnis zur Berichterstattung erschweren. Der Auditor-General begegnet diesem Risiko durch den Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung und der Umsetzung eines umfassenden internen Qualitätssicherungsprogramms.

### *Berichterstattung an das Parlament – die Suche nach Einflussfaktoren*

45. Die Aufgabe des Auditor-General, an das Parlament Bericht zu erstatten, wird durch folgende Instrumente erfüllt:

- Beratung der Sonderuntersuchungsausschüsse des Parlaments bei der Überprüfung der Rechenschaftsunterlagen öffentlicher Stellen; und
- Veröffentlichung offizieller Berichte über die Ergebnisse von Jahresprüfungen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Untersuchungen.

46. Neuseeland verfügt über keinen Rechnungsprüfungsausschuss von der Art, wie man sie in vergleichbaren Staatsformen findet. Dadurch entsteht eine bedeutende Schwachstelle in der Beziehung zwischen dem Auditor-General und dem Parlament,

da es keinen Ausschuss gibt, der für den Auditor-General als erster Ansprechpartner für allgemeine Prüfungs- und Rechenschaftsangelegenheiten oder konkrete Prüfungsberichte fungiert. Stattdessen wird die Aufgabe der Überprüfung der Rechenschaftsunterlagen öffentlicher Stellen und der genauen Begutachtung von Berichten an Sonderuntersuchungsausschüsse mit sektorspezifischen Zuständigkeiten (z.B. Verkehr, Bildung) delegiert.

47. Das hat zum Vorteil, dass die verschiedenen Sonderuntersuchungsausschüsse ihr einschlägiges Fachwissen in die Prüfungen mit einbringen können. Jedem Ausschuss wird ein leitendes Mitglied der ORKB als Berater zugeteilt. Durch die dauerhafte Natur dieser Arbeitsbeziehung kann ein Vertrauensverhältnis hergestellt werden, das es den jeweiligen ORKB-Mitarbeitern ermöglicht, Einfluss auf die Tätigkeit des Ausschusses zu nehmen und deren Qualität zu verbessern. Offizielles und inoffizielles Feedback von den Sonderuntersuchungsausschüssen und von einzelnen Parlamentsabgeordneten bestätigt regelmäßig den Wert der dargebotenen Unterstützung. Die Unabhängigkeit des Auditor-General in der Ausübung dieser Rolle ist in einem vom Parlament angenommenen Protokoll festgehalten.

48. Das Schicksal der einzelnen Berichte des Auditor-General lässt sich nicht so einfach vorhersagen. Es gibt in Neuseeland kein offizielles Erfordernis, dass ein Bericht des Auditor-General vom Parlament oder seinen Ausschüssen behandelt werden muss. Auch ist die Exekutive nicht verpflichtet, auf einen Bericht offiziell zu antworten. Versuche des Auditor-General und anderer, diese Situation zu verbessern, waren nur von begrenztem Erfolg gekrönt. Dies steht in Gegensatz zur Lage in Kanada zum Beispiel, wo jeder Bericht des Auditor-General, nachdem er im Unterhaus vorgelegt wurde, an den Rechnungsprüfungsausschuss übermittelt wird, und die Verwaltung auf jeden Bericht innerhalb von 150 Tagen offiziell antworten muss.

49. Dennoch haben in Neuseeland in der Praxis zahlreiche Berichte des Auditor-General wesentliche Veränderungen bewirkt – vor allem im Hinblick auf die Unternehmensführung und Berichterstattung im öffentlichen Sektor.

### **Berufliche Unabhängigkeit**

50. Der Auditor-General ist nicht nur Inhaber eines bedeutenden öffentlichen Amtes, sondern auch der Leiter einer professionellen Rechnungsprüfungsbehörde. Zwei Faktoren sind für die berufliche Unabhängigkeit des Auditor-General von Bedeutung:

- Die Verfügbarkeit von qualifizierten Prüfungsressourcen, insbesondere durch hauseigene Kapazitäten und

- die Fähigkeit, sicherzustellen, dass jene Mitarbeiter, die mit der Durchführung von Prüfungen für den Auditor-General betraut werden, die geltenden berufsethischen Normen einhalten und weitere Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Objektivität ergreifen.

### *Prüfungsressourcen*

51. Verpflichtende Ausschreibungsverfahren und der Verlust von hauseigenen Prüfungskapazitäten können eine erhebliche Gefährdung der Unabhängigkeit des Auditor-Generals darstellen. Der Public Audit Act gestattet dem Auditor-General, private Wirtschaftsprüfer für die Durchführung von Prüfungen nach Maßgabe des Public Audit Act zu bestellen, verpflichtet ihn allerdings nicht dazu. Der Auditor-General kann auch unabhängig von jeglichen Verwaltungsdienstvorschriften Mitarbeiter einstellen und deren Beschäftigungsbedingungen festlegen. Diese Eigenständigkeit und die Befugnis, Prüfungsgebühren zu verrechnen, ermöglicht es dem Auditor-General sowohl wesentliche hauseigene Kapazitäten zu erhalten als auch auf Ressourcen aus dem Privatsektor zurückzugreifen.

52. Verpflichtende Ausschreibungsverfahren wurden in Neuseeland Anfang der 1990er diskutiert, allerdings wurden sie nie eingeführt. Stattdessen wurde zwischen 1992 und 2002 ein freiwilliges System des bestreitbaren Marktes schrittweise umgesetzt. Dieses System wurde vor kurzem zugunsten einer freien Aufteilung von Prüfungen zwischen ORKB-Mitarbeitern und geeigneten Unternehmen abgeschafft. Rund 40 % der Prüfungen werden an private Wirtschaftsprüfer vergeben, der Rest wird von den Mitarbeitern der ORKB durchgeführt.

53. Der alloкатive Ansatz fördert die Unabhängigkeit, indem er den Zugang zu einer Vielfalt von Kenntnissen und Kapazitäten ermöglicht, die in bestimmten Bereichen und Gebieten konzentriert eingesetzt werden können, ohne den Auditor-General in zu hohem Maße von Prüfungsressourcen des Privatsektors abhängig zu machen.

### *Ethik und Objektivität*

54. Der Auditor-General und alle Prüfungsbeamten sind Mitglieder der ICANZ und als solche an deren Ehrenordnung und andere geltende Unabhängigkeitsrichtlinien gebunden. In öffentlichen Prüfungen setzt der Auditor-General diese Berufsvorschriften durch seine eigene Unabhängigkeitsrichtlinie um, die eine jener Prüfungsrichtlinien ist, die unter dem Public Audit Act veröffentlicht wurden.

55. Die Richtlinie des Auditor-General stimmt völlig mit den Vorschriften des Institutes überein und ist an manchen Stellen sogar noch strikter. Zu den wichtigsten Anforderungen zählen:

- Prüferrotation (die Prüfungsbeamten wechseln alle sechs Jahre);
- die Vermeidung und/oder Bekanntgabe von Interessenskonflikten;
- das Verbot von bestimmten Arten von Aktivitäten außerhalb der Prüfungstätigkeit, einschließlich Steuerberatung und Unternehmensbewertungen; und
- Einschränkungen für Prüfungsbeamte im Hinblick auf die Ausübung von erlaubten Aktivitäten außerhalb der Prüfungstätigkeit (die jährliche Obergrenze für solche Aufgaben liegt bei 100 % der jährlichen Prüfungsgebühren, sofern vom Auditor-General nicht anders festgelegt).

56. Ein kürzlich veröffentlichter Zusatz zur Richtlinie verpflichtet einen Prüfungsbeamten auch, vor der Annahme jedes Auftrags (mit Ausnahme von Jahresabschlussprüfungen), der politisch sensibel oder ein politisches Risiko für den Auditor-General sein könnte, mit dem Auditor-General Rücksprache zu halten.

### Zusammenfassung

57. Neuseeland hat in den letzten 15 Jahren große Fortschritte bei der Einführung eines neuen Gesetzesrahmens für den Auditor-General gemacht. Was die Bestellung und Mittelausstattung betrifft, gewährt der Public Audit Act volle Unabhängigkeit von der Exekutive. Er scheint auch ein annehmbares Gleichgewicht zwischen operativer Eigenständigkeit (einschließlich Unabhängigkeit vom Parlament und von politischen Einflüssen) und der Notwendigkeit von Rechenschaftspflicht und parlamentarischer Kontrolle zu erzielen. Das Vorhandensein von hauseigenen Kapazitäten gepaart mit der Verfügbarkeit von bei Bedarf einsetzbaren privatwirtschaftlichen Ressourcen stellt eine weitere Verstärkung der gesetzlichen Unabhängigkeitsbestimmungen dar.

58. Der größte Verbesserungsbedarf besteht bei der Verfolgung von Berichten. Die Befugnis zur Berichterstattung selbst ist weitreichend und weitgehend keinen Einschränkungen unterworfen. Die Aufnahme der Berichte ist in vielen Fällen ebenfalls zufrieden stellend. Allerdings sind das Fehlen eines Rechnungsprüfungsausschusses als primäre Quelle operativer Interaktion mit dem Parlament und das Nichtvorhandensein eines formellen Verfahrens zur Überprüfung und Reaktion auf die Berichte des Auditor-General durch das Parlament oder die Exekutive anerkannte Schwachstellen, die beseitigt werden müssen.

## TEIL 2: ANDERE ORKB DER ASOSAI (EINSCHLIESSLICH DES PAZIFIKRAUMS)

59. Die ASOSAI umfasst ein sehr großes Gebiet, das vom östlichen Mittelmeer bis zum Pazifik reicht. Die Staaten in dieser Region weisen in Bezug auf ihre Größe, ihren Wohlstand, ihre Kultur und ihr politisches/rechtliches Umfeld große Unterschiede auf. Jede Vergleichsstudie der Unabhängigkeit ihrer ORKB muss notwendigerweise auf selektiver Basis erfolgen, und vorschnelle Urteile müssen vermieden werden.

60. Meine Untersuchung umfasste 16 Staaten in Australasien, auf den Pazifikinseln, dem indischen Subkontinent und an der Pazifikküste Asiens – Regionen, mit denen Neuseeland entweder geographisch oder geschichtlich verbunden ist. In der Untersuchung wurden weder Staaten des östlichen Mittelmeerraums noch arabische Staaten berücksichtigt. Die Untersuchung beleuchtete den verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Rahmen jeder ORKB im Hinblick auf Unabhängigkeitsmerkmale, wobei die folgenden Indikatoren als Grundlage herangezogen wurden:

- die Methode der Bestellung, die Amtszeit und Abberufungsverfahren;
- die Besoldung der ORKB-Leiter;
- die Finanzierungsmechanismen der Behörde;
- das Vorhandensein von Erklärungen zur Unabhängigkeit;
- die Entscheidungsfreiheit bei der Auswahl von Arbeitsschwerpunkten; und
- die Berichterstattungsmechanismen.

61. Die untersuchten Staaten sind im Anhang in zwei Gruppen aufgelistet:

- die pazifischen Inselstaaten, deren ORKB Mitglieder der SPASAI sind und
- andere Staaten der ASOSAI.

### **Pazifikinseln**

62. Es wurden sechs pazifische Inselstaaten untersucht. In vier davon beruhen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen auf dem Westminster-Modell und in zwei auf dem US-Modell. Die Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Legislative ist in beiden Modellen ein wichtiger Aspekt.

63. Es überrascht daher nicht, deutliche Anzeichen für eine Unabhängigkeit von der Exekutive in Bezug auf die Bestellung und Abberufung des ORKB-Leiters zu sehen. In einem Fall (Fidschi) wird der Auditor-General von einer unabhängigen, auf Grundlage der Verfassung eingerichteten Kommission nach Rücksprache mit der Legislative

bestellt. In drei weiteren Staaten erfolgt die Bestellung durch die oder mit Zustimmung der Legislative. In den übrigen zwei Staaten fällt die Bestellung in die Entscheidungsgewalt der Exekutive.

64. Die Bezüge der Beamten werden in den meisten Fällen per Gesetz oder von der Legislative festgesetzt. Nichtkürzungs-Klauseln (d.h. eine Klausel, die eine Verringerung der Bezüge während einer Amtszeit verhindert) sind üblich.

65. Die Untersuchung hat auch einen hohen Grad an operativer Unabhängigkeit gezeigt. Vier von sechs ORKB verfügen über gesetzlich verankerte Erklärungen zur Unabhängigkeit, und alle ORKB verfügen über die Befugnis, direkt oder indirekt, oder in einem Fall durch den Premierminister, an die Legislative zu berichten. Eine freie Wahl der Arbeitsschwerpunkte ist weniger üblich und ist nur in der Hälfte der Fälle gegeben.

#### *Mittelausstattung und Kapazitäten*

66. Die größte praktische Gefährdung der Unabhängigkeit der ORKB im Pazifikraum ist das Fehlen einer gesicherten Ausstattung mit Finanzmitteln. Es ist unrealistisch, in kleinen Inselstaaten Finanzierungsmechanismen zu erwarten, die keinerlei Einflüssen der Exekutive unterworfen sind. Dennoch ist die Finanzsicherheit ein wirkliches Problem. Zum Beispiel hat eine ORKB kürzlich der SPASAI berichtet, dass sie angewiesen wurde, alle offenen Stellen unbesetzt zu lassen – wodurch der Gesamtpersonalstand von 72 auf 55 reduziert wurde.

67. Eng damit verbunden ist das Thema der Prüfungskapazitäten. Qualifiziertes Personal im Rechnungs- und Prüfungswesen ist in kleinen, isolierten Gesellschaften schwer zu finden. Eine ORKB (die im übrigen nicht von der Untersuchung erfasst wurde) hat der SPASAI berichtet, dass sie nur dann ihren beträchtlichen Prüfungsrückstand verringern kann, wenn sie entsprechende Mittel erhält, um ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit der Durchführung dieser Aufgaben zu betrauen. Dies ist keine ungewöhnliche Situation.

68. Als Antwort auf diese Probleme hat sich die SPASAI in den letzten 5 Jahren hauptsächlich der Organisation von umfassenden Schulungsprogrammen für Prüfungsbeamte von ORKB der pazifischen Inselstaaten gewidmet. Diese Aufgabe wurde von der ORKB Neuseelands als Generalsekretär der SPASAI koordiniert und auch größtenteils durchgeführt, wobei die Asiatische Entwicklungsbank und die INTOSAI Entwicklungsinitiative finanzielle Unterstützung leisteten.

69. Die Schulungsprogramme konzentrierten sich auf die Stärkung der Schulungskapazitäten in der SPASAI und der operativen Kapazitäten in den einzelnen ORKB. Die Zahl qualifizierter Instrukturen konnte erfolgreich erhöht und Prüfungspraktiken, Methoden und Verfahren verbessert werden. Dies wird mit Sicherheit zur Stärkung der Unabhängigkeit der ORKB in dieser Region beitragen.

#### Andere ASOSAI Staaten

70. Die Untersuchung umfasste 10 weitere ASOSAI Staaten und brachte einige gegensätzliche Ergebnisse.

71. Staaten wie Australien, Japan und Korea verfügen über ausgereifte Unabhängigkeitsbestimmungen. In allen diesen Fällen enthalten die Gründungsgesetze der ORKB klare Aussagen über die Unabhängigkeit, und die Bestellung des ORKB-Leiters fällt in den Zuständigkeitsbereich der Legislative. Australiens Gesetze schreiben außerdem vor, dass die Bezüge des ORKB-Leiters von einer unabhängigen Schiedsstelle festgesetzt werden, die Finanzierung der Behörde in den Zuständigkeitsbereich der Legislative fällt und der Auditor-General Entscheidungsfreiheit bei der Auswahl der Arbeitsschwerpunkte hat.

72. In den meisten anderen untersuchten Staaten erfolgt die Bestellung des ORKB-Leiters durch den Präsidenten (wobei es keine gesetzlichen Bestimmungen zur Nominierung der Kandidaten gibt) oder durch den bzw. auf Empfehlung des Ministerpräsidenten. Dies legt nahe, dass die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit in diesen Staaten noch nicht sehr weit entwickelt ist – ein Eindruck, der durch das Fehlen von Unabhängigkeitserklärungen in den Gründungsgesetzen oder einer ausdrücklichen Erwähnung der Entscheidungsfreiheit bei der Auswahl der Arbeitsschwerpunkte verstärkt wird. Obwohl einige der ORKB befugt sind, die Art und Weise, auf die eine Prüfung durchgeführt wird, zu bestimmen, konzentrieren sich ihre Mandate meist auf die Prüfung der Rechnungsführung von Verwaltungsstellen und weniger auf eine Kombination von Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Es gab auch einige Anzeichen für ein Weisungsrecht der Exekutive gegenüber der ORKB – wenn auch mit der ausdrücklichen Verpflichtung, mit der ORKB vor Gebrauch dieses Rechts Rücksprache zu halten.

73. Allerdings dürfen die Schlussfolgerungen aus diesen Daten nicht vorschnell gezogen werden. Die Aufsicht des Präsidenten oder der Exekutive über einige asiatische ORKB kann durch die große Bedeutung der Rolle des Präsidenten und die starke politische Führungsfunktion in diesen Gesellschaften erklärt werden. In vielen der untersuchten Staaten scheint die ORKB im Hinblick auf den Schutz vor

Abberufung mit der Justiz und in Bezug auf die persönlichen Bezüge mit Ministern oder leitenden Beamten der Exekutive gleichgestellt zu sein.

74. In Indien wird der Auditor-General gemäß der Verfassung vom Präsidenten bestellt, verfügt jedoch über einen Abberufungsschutz und eine Garantie für die Finanzmittel der ORKB, wodurch die ORKB einen hohen Grad an Unabhängigkeit haben dürfte.

75. Ebenfalls von Bedeutung ist, dass in allen untersuchten Staaten die ORKB über die Befugnis zur Berichterstattung an die Legislative verfügt. In vielen Fällen erfolgt dies durch den Präsidenten, aber die Vorlage der Berichte im Parlament scheint eine selbstverständliche Folge zu sein.

### **Zusammenfassung**

76. Das Wesen und das Ausmaß der gesetzlichen Unabhängigkeit der ORKB weist in der ASOSAI (einschließlich der Pazifikstaaten) große Unterschiede auf. Dies war angesichts der Größe und der Vielfältigkeit der Region auch zu erwarten. Zu den stärksten Unabhängigkeitselementen zählen die Mechanismen zur Bestellung der ORKB-Leiter und die Befugnis zur Berichterstattung an die Legislative des jeweiligen Staates. Allerdings unterliegen beide Elemente relativ häufig dem Einfluss der Exekutive, vor allem in einigen asiatischen Staaten.

77. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Schutzmaßnahmen sind immer die sichtbarsten Zeichen der Unabhängigkeit einer ORKB. Sie sind sowohl in symbolischer als auch in operativer Hinsicht von Bedeutung. Wie die Untersuchung der kleineren pazifischen Inselstaaten gezeigt hat, reichen diese Schutzmaßnahmen allein nicht aus. Die Behandlung der Problematik von Kapazitäten und Ressourcen ist ebenso wichtig für die Unabhängigkeit der ORKB wie eine Verfassungs- oder Gesetzesreform.

ANHANG: UNTERSUCHTE STAATEN DER SPASAI UND ASOSAI

Hinweis: Die Untersuchung beschränkte sich hauptsächlich auf die Überprüfung des verfassungsrechtlichen bzw. gesetzlichen Rahmens jeder ORKB.

**SPASAI (Pazifikinseln)**

Fidschi  
Föderierte Staaten von Mikronesien  
Marshall-Inseln  
Papua-Neuguinea  
Samoa  
Tonga

**Andere ASOSAI Staaten**

Australien  
Indien  
Indonesien  
Japan  
Republik Korea  
Malaysia  
Pakistan  
Philippinen  
Singapur  
Sri Lanka

## V. BERICHTE DER ARBEITSGRUPPEN

---

### 1. Bericht der Arbeitsgruppe 1 (englischsprachige Arbeitsgruppe 1)

---

#### Einleitung

Die Arbeitsgruppe umfasste Delegierte aus China, Griechenland, Kasachstan, Korea, Lettland, Moldawien, Neuseeland und der Tschechischen Republik.

Die Gruppe erörterte verschiedene Aspekte der Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden (ORKB) und nannte Probleme, mit denen die einzelnen ORKB bei ihren Bemühungen, den gewünschten Grad an Unabhängigkeit zu erreichen, konfrontiert waren. Alle Mitglieder der Gruppe stimmten den Schlüsselindikatoren der Unabhängigkeit ORKB zu, allerdings wurden die folgenden Kommentare abgegeben.

#### Verfassungsrechtliche Verankerung der Unabhängigkeit

Eine Proklamation der Unabhängigkeit auf Verfassungsebene ist zwar wichtig, erfordert aber eine Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Landes. (In einigen Ländern ist es zum Beispiel nicht vorgesehen, dass die Prüfungsmechanismen in der Verfassung festgeschrieben werden. In anderen Ländern können diese Mechanismen im allgemeinen Verfassungsrecht aber nicht in der Verfassung selbst verankert werden.)

Die Proklamation sollte in der gesamten Behörde umgesetzt werden. Für jüngere ORKB ist es auch wichtig, ihre Unabhängigkeit langfristig zu entwickeln und zu bewahren.

#### Amtsperiode des Leiters einer ORKB

Die fixe Amtsperiode muss lang genug sein, um Regierungswechsel zu überdauern und zu vermeiden, dass das Thema der Wiederbestellung bereits zu einem zu frühen Zeitpunkt in der Amtsperiode des ORKB-Leiters zu einem Druckfaktor wird.

Eine einzelne, nicht-verlängerbare Amtsperiode ist die optimale Lösung, um einen solchen Druck zu vermeiden.

### Bedeutung der Rechenschaftspflicht für die Unabhängigkeit

Vorschriften in Bezug auf die Rechenschaftspflicht stehen in keinem direkten Zusammenhang mit der Unabhängigkeit einer ORKB, aber das Fehlen eines strukturierten Rechenschaftssystems kann einen indirekten Einfluss auf die Unabhängigkeit haben, indem die Exekutive die Möglichkeit hat, Kontrolle über die ORKB auszuüben. Vor allem die externe Rechnungsprüfung der ORKB sollte von der ORKB oder der Legislative im Rahmen eines transparenten Verfahrens umgesetzt werden. Die ORKB sollte nicht der Kontrolle einer Verwaltungsstelle unterliegen, ohne dass die Person oder das Organ, der bzw. dem die ORKB verantwortlich ist, die Zustimmung dazu erteilt hat.

### Mandat für Wirtschaftlichkeitsprüfungen

Im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeitsprüfung kam die Gruppe überein, dass ein solches Mandat im Hinblick auf die Unabhängigkeit wünschenswert ist, sie stellte jedoch fest, dass es für jüngere ORKB unter Umständen nicht realistisch sei. Stattdessen könnte sich, wenn die Kernfunktion einer ORKB, d.h. die Durchführung von Prüfungen der Rechnungsführung, einmal gefestigt und anerkannt ist, die Akzeptanz für die Notwendigkeit eines solchen Mandats mit der Zeit allmählich entwickeln.

### Freie Berichterstattung

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe waren geteilter Meinung darüber, ob die Stellungnahme der geprüften Stelle bereits in den Prüfungsbericht inkludiert werden soll, oder ob die geprüfte Stelle ihren Kommentar erst dann abgeben soll, wenn der Bericht abgeschlossen ist und vom Empfänger geprüft wird.

### Ressourcen und Haushalt

Die Gruppe stimmte darin überein, dass die Legislative für die Gewährleistung einer angemessenen Mittelausstattung der ORKB zur Erfüllung ihres Mandats verantwortlich ist. Allerdings ist es auch realistisch, das Finanzministerium (oder ein entsprechendes Organ der Exekutive) bis zu einem gewissen Grad in diese Fragen mit einzubinden, da

es für die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben verantwortlich ist. Entsprechend den örtlichen Gegebenheiten kann der Grad der Einbindung unterschiedlich hoch sein.

Ebenso kann auch der Grad der Einbindung der ORKB in die Planung ihres eigenen Haushalts variieren, aber ein gewisses Maß an Mitbestimmung ist wünschenswert. Die eigenverantwortliche Erstellung ihres eigenen Haushalts zur Vorlage in den zuständigen Gremien wird als Optimallösung erachtet.

### Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Gruppe kam zu dem Schluss, dass die Frage der Unabhängigkeit der ORKB von großer Wichtigkeit ist und unter Berücksichtigung dieser Kommentare und Vorschläge weiter erörtert werden sollte. Sie empfiehlt, dass die einzelnen Aspekte von der Gemeinschaft der ORKB entsprechend diskutiert werden.

---

## **2. Bericht der Arbeitsgruppe 2 (englischsprachige Arbeitsgruppe 2)**

---

### Einleitung

Die Arbeitsgruppe umfasste Delegierte aus Australien, Bahrain, Botswana, Gambia, Ghana, Indien, Malaysia, Saudi Arabien sowie Trinidad und Tobago. Ghana führte den Vorsitz und Gambia fungierte als Protokollführer der Gruppe. Aufgabe der Gruppe war es, Probleme oder Schwierigkeiten aufzuzeigen, die Auswirkungen auf die verschiedenen Kernprinzipien der Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden (ORKB) haben.

Die Gruppe bemerkte, dass jede Erklärung der Unabhängigkeit die verschiedenen Entwicklungsstadien der einzelnen ORKB berücksichtigen sollte, da dies Auswirkungen auf die erfolgreiche Umsetzung der Unabhängigkeit der ORKB hat. Das Ziel sollte nicht darin bestehen, eine homogene Gemeinschaft von ORKB zu schaffen, sondern allgemeine Richtlinien zu erstellen, die dann an die jeweilige Situation der einzelnen ORKB angepasst werden können. Weiters sollten auch die Auswirkungen verschiedener Gegebenheiten der "Neuen Welt" in den Bereichen Globalisierung, Informationstechnologie oder Veränderungen im öffentlichen Sektor und deren Einfluss auf die Unabhängigkeit der ORKB berücksichtigt werden.

Die Gruppe betonte, dass die Unabhängigkeit nicht nur als das angesehen werden darf, was die ORKB an Rechtsvorschriften oder anderen Vereinbarungen fordern können, sondern auch als das, was die ORKB leisten können, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen und ihr Image zu verbessern. Das könnte dazu beitragen, die augenscheinliche Kluft zwischen Prüfungserwartungen und realer Situation zu beseitigen.

Einige bezeichnende Problembereiche, die von der Gruppe genannt wurden und die im Hinblick auf den Schutz und die Stärkung der Unabhängigkeit der ORKB berücksichtigt werden sollten, werden im Folgenden angeführt.

1. Von Parlamentsausschüssen an ORKB-Mitarbeiter gerichtete Ersuchen um Überprüfung von Prüfungsberichten;
  - die Gruppe ist der Ansicht, dass eine ORKB das Parlament durchaus unterstützen sollte, schlug jedoch vor, dass diese Mitarbeiter in den jeweiligen Ausschuss abgeordnet werden sollen.

2. Verspätete Reaktionen der geprüften Stellen auf Entwürfe der Prüfungsberichte und eingeschränkte Übermittlung von Informationen und Unterlagen, was die Qualität und Aktualität der Berichte der ORKB beeinträchtigt.
3. Mandat (bzw. Fehlen des Mandats) für Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Allgemeinen oder Wirtschaftlichkeitsprüfungen von öffentlichen Unternehmen im Besonderen.
4. Prüfung von Haushaltsvoranschlägen. Es sollte Klarheit darüber herrschen, was der Rechnungsprüfer bei diesen Voranschlägen prüfen soll, welche Richtlinien angewendet werden sollen und, dass politische Aspekte vermieden werden sollen.
5. Aspekte des Sustainability Reporting in Bezug auf die Grundlage für die Berichterstattung und die anzuwendenden Richtlinien im Gegensatz zur Berichterstattung durch andere Behörden und Gremien.
6. Der Einsatz von privaten Wirtschaftsprüfern;
  - wie können wir ihre Prüfungsdienstleistungen gegen Kritikpunkte wie Interessenkonflikte und diverse Aspekte der Unabhängigkeit, wie die Rotation von privaten Wirtschaftsprüfern und deren Durchführung von nicht-prüfungsbezogenen Dienstleistungen, schützen?
7. Errichtung einer geeigneten Basis für die Durchführung von gemeinsamen Prüfungen (z.B. von Geber- und Empfängerländern).
8. Angemessene Mittelausstattung für ORKB, Überalterung der Mitarbeiter, Mitarbeiterfluktuation, Veränderungen bei den Qualifikationen, ausreichende Zahl an Mitarbeitern und eine breite Palette an Kenntnissen, damit die ORKB ihre Aufgaben kompetent erfüllen und ihre Unabhängigkeit bewahren können.
9. Festlegung geeigneter Beziehungen zu staatlichen Unternehmen, die im freien Wettbewerb agieren und immer noch den strengen Vorschriften der öffentlichen Finanzkontrolle unterliegen.
10. Effektive Maßnahmen im Falle der Nichteinhaltung von ORKB-Empfehlungen.
11. Aspekte der Kommunikation mit den Medien zur Stärkung der Präsenz und des Image der ORKB sowie zur laufenden Information der Öffentlichkeit über die Rolle und die Funktionen der ORKB.

---

### **3. Bericht der Arbeitsgruppe 3 (französischsprachige Arbeitsgruppe)**

---

#### Einleitung

Die Arbeitsgruppe umfasste Vertreter der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) von Marokko, Kambodscha, Ruanda, Kamerun, Mali, Togo, Portugal, Tschad und Kanada.

Die Gruppe vertrat die einhellige Meinung, dass die acht Kernprinzipien, die bereits von der INTOSAI angenommen wurden, von großer Relevanz und Wichtigkeit seien. Allerdings betonten die Mitglieder der Arbeitsgruppe, dass man bei der Umsetzung dieser Prinzipien Geduld haben müsse.

#### Grundlegende Probleme und Schwierigkeiten bei der Erfüllung der Unabhängigkeitsprinzipien

Die Gruppe ist sich der Notwendigkeit eines angemessenen und wirksamen verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Rahmens und praktisch anwendbarer Durchführungsbestimmungen (erstes Kernprinzip der Unabhängigkeit) bewusst. In Bezug auf die Frage der erforderlichen gegenseitigen Kontrolle, betonten die Mitglieder der Arbeitsgruppe, dass es wichtig sei, genau zu definieren, auf welcher Ebene diese Kontrollen einsetzen: Kontrollen der Finanzgebarung und Qualitätskontrollen, Kontrollen in Bezug auf die ORKB, oder andere Kontrollen innerhalb des Staats. Die Mitglieder betonten, dass es zusätzlich zu den Kontrollen der ORKB auch noch andere Kontrollen geben sollte. Zwei Mitglieder der Gruppe erklärten, dass ihre ORKB sich einer externen Überprüfung unterzogen habe, die auch eine Untersuchung der Qualität des Prüfungsprozesses der ORKB mit eingeschlossen hat.

Die Mitglieder waren sich auch darin einig, dass die Existenz einer demokratischen Gesellschaft zur Stärkung der Unabhängigkeit ORKB beiträgt.

Die Gruppe anerkannte die Wichtigkeit der Unabhängigkeit des Leiters einer ORKB, einschließlich eines Schutzes vor Amtsenthebung und Immunität in der normalen Erfüllung ihrer Aufgaben (zweites Kernprinzip). Ein Mitglied betonte, dass es wichtig wäre, die Bedeutung des Begriffs "normal" zu definieren. Die Bedeutung dieses

Begriffs sei nicht klar, und es bestehe das Risiko, dass seine Verwendung den Schutz, den die Leiter der ORKB genießen, schwächen könnte.

Das dritte Kernprinzip bezieht sich auf die Notwendigkeit eines ausreichend weit gefassten Mandats und der vollen Entscheidungsfreiheit in der Erfüllung der Aufgaben einer ORKB. Einige Mitglieder der Gruppe meinten, dass die von den ORKB durchgeführte Einnahmenprüfung grundsätzlich in sehr eingeschränktem Ausmaß erfolge und ihr nicht der gleiche Stellenwert eingeräumt werde wie der Prüfung der Verwaltungsausgaben. In vielen Fällen sei diese Situation auf die unzureichenden Mittel zurückzuführen, die für die Einnahmenprüfung bereitgestellt werden. Die Mitglieder der Gruppe betonten, dass es wichtig sei, die Notwendigkeit einer Einnahmenprüfung ebenso klar darzulegen wie jene einer Ausgabenprüfung, d.h. Einnahmen sollten mit der gleichen Gründlichkeit wie die Ausgaben geprüft werden. Ein Mitglied erklärte, dass man bestehende Denkmuster verändern müsse, um diesem Aspekt die nötige Aufmerksamkeit entgegenzubringen. Ein anderes Mitglied fügte hinzu, dass es sich hier ebenso um eine Frage der Gerechtigkeit handele.

Die Mitglieder anerkannten uneingeschränkt die Wichtigkeit eines Zugangs zu Informationen (viertes Kernprinzip) sowie des Rechts und der Pflicht, über Prüfungsergebnisse zu berichten (fünftes Kernprinzip).

Die ORKB sollten auch frei über den Inhalt und den Zeitpunkt ihrer Prüfungsberichte sowie über deren Veröffentlichung und Verbreitung entscheiden können (sechstes Kernprinzip). Mehrere Mitglieder erklärten, dass die Prüfungsberichte ihrer ORKB auf deren Websites veröffentlicht werden, nachdem sie dem Parlament oder dem Staatsoberhaupt vorgelegt wurden. Von einem der Teilnehmer wurde die Frage des richtigen Zeitpunkts der Veröffentlichung der Berichte aufgeworfen. Das für diese ORKB geltende Gesetz schreibt nur vor, dass die Berichte der ORKB der gesetzgebenden Versammlung vorgelegt werden müssen, ohne jedoch bestimmte Fristen festzusetzen, innerhalb derer die Versammlung sich mit dem Bericht befassen und ihn veröffentlichen muss. In einigen Fällen werden die Berichte weder in den Sitzungen behandelt noch veröffentlicht. Somit hat die Bevölkerung keinen Zugang zur Tätigkeit der ORKB.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe anerkannten die Wichtigkeit von wirksamen Verfahren, die eine Verfolgung der Empfehlungen der ORKB erlauben (siebentes Kernprinzip). Die Mehrheit war jedoch nicht der Ansicht, dass es die Aufgabe der ORKB sei, die Umsetzung von Empfehlungen zu verfolgen, die von der gesetzgebenden Versammlung abgegeben wurden.

Obwohl die Mitglieder der Arbeitsgruppe völlig darin übereinstimmten, dass es wichtig sei, das Vorhandensein angemessener personeller, materieller und finanzieller

Ressourcen sicherzustellen, waren sie in Bezug auf die Eigenständigkeit in der Führung und Verwaltung der ORKB geteilter Meinung (achtes Kernprinzip). Zur Budgetfrage erklärten einige Mitglieder, dass es zwar wünschenswert sei, das Budget der ORKB einer objektiven Evaluierung unterzogen werde, dass es aber derzeit unrealistisch sei zu verlangen, dass es nicht der Kontrolle der Exekutive unterliege.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe betonten, dass die Praktik der Weltbank, Mittel für ORKB über ihre jeweiligen Verwaltungen freizugeben, eine Gefährdung der Unabhängigkeit der ORKB darstellt.

Die Gruppe erörterte auch, ob es angebracht sei, Prämien an ORKB-Mitarbeiter auszu zahlen, die Fälle von Betrug oder schlechter Verwaltung öffentlicher Mittel aufdecken. Die Mitglieder der Gruppe beschlossen einstimmig, dass diese Vorgehensweise gefährlich sein könnte und dass stattdessen besser leistungsbezogene Prämien zur Motivation der Mitarbeiter ausbezahlt werden sollten. Die ORKB sollten in der Lage sein, ein angemessenes Gehalt für ihre Mitarbeiter sicherzustellen, um ein stärkeres Gefühl für Ethik zu fördern und mit gutem Beispiel voranzugehen.

Das Parlament für die Gewährleistung von ausreichenden Mitteln für die ORKB verantwortlich zu machen, damit diese ihr Mandat erfüllen können, stellt eine wirkliche Herausforderung dar. Das Parlament muss über die Kapazitäten verfügen, um diese Aufgabe zu erfüllen, und muss beurteilen können, ob die Haushaltsmittel der ORKB ausreichen oder nicht. Die Mitglieder der Gruppe unterstrichen die Wichtigkeit ihrer Beziehungen zum Parlament und betonten, dass dies eine Gelegenheit für die ORKB sei, ihre tatsächlichen Bedürfnisse darzulegen. Die Mitglieder stellten allerdings fest, dass die Unterstützung der ORKB durch einen Ausschuss des Parlaments nicht immer ausreicht, um den Finanzminister davon zu überzeugen, mehr Mittel für die ORKB zu bewilligen.

Schließlich wiesen mehrere Mitglieder der Gruppe darauf hin, dass die Einforderung des Rechts der ORKB, sich im Falle von unzureichenden Mitteln direkt an die Legislative zu wenden, die ORKB in eine unangenehme Lage gegenüber der Exekutive bringt.

---

#### **4. Bericht der Arbeitsgruppe 4 (spanischsprachige Arbeitsgruppe)**

---

##### Einleitung

Die spanische Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) von Brasilien, Ecuador, Nicaragua, Uruguay und Venezuela zusammensetzte, möchte zunächst die Wichtigkeit des auf diesem Seminar behandelten Themas der Unabhängigkeit ORKB betonen, das einen der Eckpfeiler für die Erfüllung der Aufgaben einer ORKB darstellt.

##### Allgemeine Überlegungen

In den Diskussionen, die im Rahmen des Workshops geführt wurden, einigte sich die spanische Arbeitsgruppe auf die folgenden gemeinsamen Stellungnahmen:

Die Gruppe möchte unterstreichen, dass jede ORKB über einen geeigneten und wirkungsvollen verfassungsrechtlichen, gesetzlichen und vorschriftsmäßigen Rahmen sowie über Bestimmungen zur tatsächlichen Umsetzung dieses Rahmens verfügen sollte, sodass dieser Rahmen praktisch anwendbar ist.

Die Unabhängigkeit des Leiters einer ORKB (und deren Mitglieder in Kollegialorganen) – dazu zählt auch der Schutz vor Amtsenthebung und die Immunität in der Aufgabenerfüllung ohne Furcht vor Repressalien – ist für die Gruppe von grundlegender Bedeutung. Wichtig ist vor allem, dass der Leiter einer ORKB für alle früheren oder gegenwärtigen Handlungen im Rahmen seiner normalen Aufgabenerfüllung gerichtliche Immunität genießt.

Was die Amtsperiode des Leiters einer ORKB betrifft, so stimmt die Gruppe darin überein, dass der Leiter einer ORKB für eine ausreichend lange und fixe Amtsperiode bestellt werden sollte. Es sollte allerdings auch sichergestellt werden, dass sich dessen Amtsperiode nicht mit der verfassungsmäßigen Amtsperiode der Regierung deckt.

Weiters möchte die Gruppe darauf hinweisen, dass es ebenso wichtig ist, klare Grundvoraussetzungen zu definieren, die die Kandidaten für das Amt des Leiters einer ORKB (oder deren Mitglieder in Kollegialorganen) erfüllen müssen.

Die Gruppe ist der Ansicht, dass nicht nur die Frage, *wer* den Leiter einer ORKB bestellt, von Bedeutung ist, sondern auch die Frage, wer *zum* Leiter einer ORKB bestellt wird.

Die Gruppe ist der Meinung, dass ein ausreichend weit gefasstes Mandat und volle Entscheidungsfreiheit in der Erfüllung der Aufgaben einer ORKB für die Gewährleistung der Unabhängigkeit der ORKB von großer Wichtigkeit sind. Dennoch sollte ihrer Ansicht nach betont werden, dass alle Bereiche, in denen "öffentliche Mittel" („öffentlich“ entweder im Hinblick auf ihren Ursprung oder ihren Verwendungszweck) eingesetzt werden, ungeachtet des jeweiligen Betrags, von der ORKB geprüft werden müssen.

Die Gruppe hat auch festgestellt, dass einige ORKB in der Region keine Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchführen, was zwar die Unabhängigkeit dieser ORKB nicht beeinträchtigt, jedoch eine Einschränkung ihrer Funktionen darstellt.

Weiters wurden in der Gruppe konkrete Probleme bei der Erfüllung der Aufgaben einer ORKB angesprochen, insbesondere in Situationen, in denen ihr Prüfungsmandat eingeschränkt wurde. So wie im Falle einer ORKB, deren Mandat in Bezug auf neue Aktivitäten des Staates, vor allem im Bereich der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Unternehmen, eine klare Einschränkung erfuhr.

Was die Beziehungen zwischen den Mitarbeitern einer ORKB und den geprüften Stellen betrifft, so muss unbedingt betont werden, dass die Prüfungsbeamten in keiner Beziehung zu den geprüften Stellen stehen sollten, die über den für die ordnungsgemäße Ausübung ihrer Tätigkeit erforderlichen Grad hinausgeht.

Für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer Aufgaben müssen die ORKB über geeignete Befugnisse zur Gewährleistung eines rechtzeitigen, uneingeschränkten, direkten und freien Zugangs zu allen für die korrekte Durchführung ihrer vorgeschriebenen Aufgaben erforderlichen Dokumenten und Informationen verfügen.

In ihren Diskussionen hat die Gruppe nachdrücklich betont, dass die ORKB über das Recht zur Berichterstattung über ihre Tätigkeit sowie über volle Entscheidungsfreiheit in Bezug auf den Inhalt und den Zeitpunkt ihrer Berichte sowie deren Veröffentlichung und Verbreitung verfügen sollten. In diesem Zusammenhang wurden auch Schwierigkeiten in den Beziehungen zwischen den ORKB und den Massenmedien angesprochen.

Die Gruppe ist der Meinung, dass die ORKB Zugang zu erforderlichen und angemessenen personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen haben sollten und dass der Zugang zu diesen Ressourcen nicht der Kontrolle oder der Weisung der Exekutive

unterliegen soll. Außerdem sollte das Thema Humanressourcen vermehrt in den Mittelpunkt gerückt werden. Die Gruppe ist der Ansicht, dass ein hoher Grad an fachlichen und beruflichen Kenntnissen der Prüfungsbeamten zur Unabhängigkeit der ORKB beiträgt und daher ein größeres Augenmerk auf Schulung und Personalentwicklung gelegt werden sollte.

In den Diskussionen innerhalb der Gruppe wurde auf Einzelfälle hingewiesen, in denen die Personalverwaltung der ORKB und der freie Einsatz der Mitarbeiter innerhalb der Behörde per Gesetz eingeschränkt ist. Außerdem wurden Fälle genannt, in denen die Befugnis der ORKB zur Festlegung ihres eigenen Gehaltsschemas ebenfalls durch das Gesetz beschnitten ist.

Die Gruppe erachtet es als wichtig, festzuhalten und ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die eigenverantwortliche Erstellung ihres Budgets einen wesentlichen Beitrag zur Unabhängigkeit einer ORKB leistet.

### Schlussfolgerung

Ungeachtet der oben angeführten Kommentare, lässt sich aus den Diskussionen dieses Seminars der Schluss ziehen, dass das Prinzip der Unabhängigkeit in Übereinstimmung mit der Deklaration von Lima aus dem Jahr 1977 beibehalten und mit den auf dieser Tagung präsentierten Stellungnahmen und Vorschlägen ergänzt werden muss. Daher wird vorgeschlagen, das Prinzip der Unabhängigkeit in jedem einzelnen Mitgliedsland der INTOSAI zu stärken, sodass die Unabhängigkeit nicht nur auf dem Papier besteht, sondern auch in entsprechenden Handlungen wiedergespiegelt wird.

## ANLAGEN

---

### **I. Durchführungsbestimmungen bezüglich der Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden**

---

#### ENTWURF FÜR DIE DURCHFÜHRUNGSBESTIMMUNGEN BEZÜGLICH DER GRUNDPRINZIPIEN FÜR DIE UNABHÄNGIGKEIT DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN (ORKB)

Das Thema Unabhängigkeit der ORKB wird auf Konzeptebene in Teil II, III und IV der Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle (1977) behandelt und wird zudem in dem INTOSAI Pflichten- und Verhaltenskodex sowie den Finanzkontrollrichtlinien besprochen, die auf Grundlage dieser Deklaration entstanden. Die nachfolgenden Grundprinzipien basieren auf den genannten Dokumenten sowie den zahlreichen Erklärungen zum Thema Unabhängigkeit der ORKB, die im Laufe der Jahre anlässlich von INTOSAI-Kongressen sowie Kongressen regionaler Arbeitsgruppen abgegeben wurden.

Die folgenden Grundprinzipien werden von den ORKB gemeinhin als wesentliche Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße staatliche Finanzkontrolle angesehen.

#### **Grundprinzipien**

1. Vorhandensein einer angemessenen und wirksamen verfassungsrechtlichen / rechtlichen / gesetzlichen Verankerung und praktisch anwendbarer Durchführungsbestimmungen.
2. Unabhängigkeit der ORKB-Leiter und „Mitglieder“ (in Kollegialbehörden), dazu gehört der Schutz vor einer Amtsenthebung und die Gewährleistung von Immunität in der routinemäßigen Erfüllung ihrer Aufgaben.
3. Ein ausreichend weit gefasstes Mandat und volle Entscheidungsfreiheit in der Erfüllung der den ORKB obliegenden Aufgaben.
4. Uneingeschränkter Zugang zu Informationen.
5. Das Recht und die Pflicht, über Prüfungsergebnisse zu berichten.

6. Die Freiheit, über den Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden und diese zu veröffentlichen und zu verbreiten.
7. Das Vorhandensein von wirksamen Folgemechanismen, um überprüfen zu können, ob die Empfehlungen der ORKB befolgt werden.
8. Finanzielle Eigenständigkeit sowie Eigenständigkeit in der Führung/Verwaltung und das Vorhandensein angemessener Human-, Material- und Finanzressourcen.

### **Durchführungsbestimmungen**

Die Durchführungsbestimmungen stellen eine Vision und ein Ziel dar, deren Verwirklichung von den ORKB angestrebt werden sollte.

1. **Vorhandensein einer angemessenen und wirksamen verfassungsrechtlichen/rechtlichen/gesetzlichen Verankerung und praktisch anwendbarer Durchführungsbestimmungen.**

Die Anwendung dieses Prinzips kann wie folgt nachgewiesen werden:

- 1.1 Die Unabhängigkeit der ORKB sollte auf der Verfassung und Gesetzgebung des Landes fußen und kann nur im Rahmen des Mandats, mit dem die ORKB betraut sind, bestehen. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen stellen die Grundlage für die Gesetzgebung dar, welche im Einzelnen die Unabhängigkeit und Befugnisse der ORKB festlegt. Hierdurch werden die ORKB jedoch nicht von der Befolgung der Gesetze befreit, die für das Umfeld gelten, in dem sie tätig sind.
- 1.2 Hierfür gibt es verschiedene Möglichkeiten, die in einem gewissen Maße von den vielfältigen Traditionen der öffentlichen Rechnungsprüfung abhängen. So haben z.B. manche Rechnungshöfe eine übergeordnete Stellung gegenüber den drei Bereichen der Regierung (gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt bzw. Legislative, Exekutive und Judikative); manche Prüfungskommissionen wiederum sind an sich unabhängig, aber repräsentativ für das politische Spektrum, auf dem sie basieren; in manchen parlamentarischen Systemen nach britischem Vorbild schließlich ist der Leiter der Rechnungsprüfungsbehörde ein Parlamentsmitglied und der Legislative gegenüber verantwortlich.
- 1.3 Die verfassungsrechtlichen/rechtlichen Garantien für die Unabhängigkeit entbehren aber jeglicher Bedeutung, wenn sie nicht in die Tat umgesetzt

werden. So hängt die praktisch anwendbare Unabhängigkeit der ORKB in der Tat von dem Umfang ab, in dem die verfassungsrechtlichen/rechtlichen Garantien „umgesetzt“ werden sowie dem Ausmaß, in dem Personal-, Material- und Finanzressourcen zur Verfügung stehen.

- 1.4 Zudem werden die Auslegung und wirksame Anwendung des Konzepts der Unabhängigkeit der ORKB sowie der diesbezüglichen verfassungsrechtlichen / rechtlichen Garantien in der Praxis in hohem Maße von den jeweiligen politischen und zivilgesellschaftlichen Strukturen und Systemen der Länder beeinflusst, in denen die ORKB tätig sind. So besagt die Unabhängigkeit der ORKB wenig in einem Umfeld, in dem es überhaupt keine oder nur eine sehr beschränkte wechselseitige Kontrolle der Staatsgewalten gibt. Die Unabhängigkeit hängt zudem in einem beträchtlichen Ausmaß von dem Demokratisierungsgrad des Umfeldes ab, in dem die ORKB ihre Tätigkeit ausüben.

**2. Unabhängigkeit der ORKB-Leiter (und „Mitglieder“ in Kollegialbehörden), dazu gehört der Schutz vor einer Amtsenthebung und die Gewährleistung von Immunität in der routinemäßigen Erfüllung ihrer Aufgaben.**

Die Anwendung dieses Prinzips kann wie folgt nachgewiesen werden:

- 2.1 Die ORKB-Leiter (und „Mitglieder“ in Kollegialbehörden) sollten von der Legislative oder von dem Staatsoberhaupt mit Zustimmung der Legislative ernannt, wiederernannt oder abgesetzt werden. Die Bedingungen für ihre Ernennung, Wiederernennung, Einstellung, Pensionierung oder Absetzung sollten in der Verfassung, den rechtlichen Bestimmungen oder der geltenden Gesetzgebung festgelegt sein.
- 2.2 Die ORKB-Leiter (und „Mitglieder“) sollten für eine ausreichend lange und zeitlich festgelegte Amtszeit ernannt werden, um ihr Mandat ohne Furcht oder Repressalien ausüben zu können.
- 2.3 Die Immunität der gegenwärtigen und früheren ORKB-Leiter (und „Mitglieder“) sollte gewährleistet sein, d.h. es sollte ihnen Strafverfolgungsfreiheit hinsichtlich aller in der Vergangenheit oder Gegenwart in der routinemäßigen Erfüllung ihrer Amtspflichten begangenen Taten zugesichert werden.

**3. Ein ausreichend weit gefasstes Mandat und volle Entscheidungsfreiheit in der Erfüllung der den ORKB obliegenden Aufgaben.**

Die Anwendung dieses Prinzips kann wie folgt nachgewiesen werden:

- 3.1 ORKB sollten befugt sein, die Verwendung öffentlicher Gelder oder Gut haben durch einen Empfänger oder Bezugsberechtigten, ungeachtet deren rechtlicher Natur, sowie die Einziehung von Staatseinnahmen zu untersuchen, die der Regierung zustehen. Diese Befugnisse sollten umfassen: die Überprüfung der Recht- und Vorschriftsmäßigkeit von Regierungskonten und -behörden, die Qualität der Finanzverwaltung und Berichterstattung, die Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der Regierungshandlungen sowie gegebenenfalls die Ausübung der rechtlich festgelegten Kontrollfunktionen.
- 3.2 Außer in Fällen, in denen dies im Gesetz ausdrücklich festgelegt ist, sollten ORKB nicht die Regierungspolitik kontrollieren, sondern sich darauf beschränken, die Umsetzung dieser Politik zu überprüfen und Bemerkungen, Schlussfolgerungen, Ratschläge und Empfehlungen im Zusammenhang mit den Prüfungen zu veröffentlichen.
- 3.3 ORKB haben zwar die von der Legislative verabschiedeten Gesetze, die für sie gelten, zu befolgen, sollten aber bei der Auswahl von Prüfungsfällen sowie bei der Ansetzung, Planung, Durchführung, Berichterstattung und Folgearbeit im Zusammenhang mit Rechnungsprüfungen keiner Weisung oder Einmischung seitens der Legislative oder Exekutive unterworfen sein.
- 3.4 Bei der Gestaltung und Verwaltung ihrer Ämter sollten ORKB ebenfalls keiner Weisung oder Einmischung seitens der Legislative oder Exekutive ausgesetzt sein.
- 3.5 ORKB sollten alle tatsächlichen oder scheinbaren Interessenkonflikte bei ihren Beziehungen zu den überprüften Behörden vermeiden. Sie sollten nicht an der Führung der überprüften Behörden beteiligt sein oder einen solchen Anschein erwecken. Sie sollten sicherstellen, dass ihre Mitarbeiter kein zu enges Verhältnis mit den überprüften Behörden eingehen.
- 3.6 Es wird jedoch eingeräumt, dass ORKB trotz der Tatsache, dass ihnen bei der Ausführung ihrer Aufgaben volle Entscheidungsfreiheit eingeräumt werden sollte, auf die Wünsche und Interessen der Legislative eingehen und mit Regierungen zusammenarbeiten sollten, die Verbesserungen bei der Verwendung und Verwaltung öffentlicher Gelder anstreben.

3.7 Für die Schaffung und Wahrung ihres Rufes und ihrer Glaubwürdigkeit sollten ORKB bei der Ausübung ihrer Tätigkeit die gleichen Normen erfüllen, die sie den Behörden, die sie überprüfen, auferlegen. Hierfür sollten sie:

3.7.1 geeignete Arbeits- und Prüfungsnormen anwenden und einen Pflichten- und Verhaltenskodex befolgen, welche auf den offiziellen INTOSAI-Dokumenten basieren;

3.7.2 Beweise für die Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit ihrer Tätigkeit erbringen;

3.7.3 geeignete interne Prüfungsmethoden erstellen;

3.7.4 bereit sein, sich freiwillig einer wie immer gearteten Überprüfung ihrer Arbeit sowie einer externen Kontrolle ihrer Buchführung zu unterziehen, die ihrem Kontext angemessen sind und nicht ihre Unabhängigkeit beeinträchtigen;

3.7.5 der Legislative und anderen staatlichen Behörden jedes Jahr, wie in der Verfassung, den rechtlichen Bestimmungen bzw. der Gesetzgebung festgelegt, einen Tätigkeitsbericht unterbreiten und diesen der Öffentlichkeit zugänglich machen.

#### **4. Uneingeschränkter Zugang zu Informationen**

Die Anwendung dieses Prinzips kann wie folgt nachgewiesen werden:

4.1 ORKB sollten zu angebrachter Zeit ungehinderten, vollständigen, direkten und uneingeschränkten Zugriff auf alle Dokumente und Informationen haben, die sie zur Ausübung ihrer rechtlich festgelegten Aufgaben benötigen.

4.2 ORKB sollten über geeignete Befugnisse verfügen, um diese Dokumente und Informationen von den Personen oder Behörden zu erhalten, die diese besitzen.

#### **5. Das Recht und die Pflicht, über Prüfungsergebnisse zu berichten.**

Die Anwendung dieses Prinzips kann wie folgt nachgewiesen werden:

- 5.1 ORKB sollten ungehindert Bericht über die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit erstatten dürfen.
- 5.2 ORKB sollten gesetzlich dazu verpflichtet sein, jedes Jahr über die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit Bericht zu erstatten.

**6. Die Freiheit, über den Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden und diese zu veröffentlichen und zu verbreiten.**

Die Anwendung dieses Prinzips kann wie folgt nachgewiesen werden:

- 6.1 ORKB sollten frei über den Inhalt ihrer Prüfungsberichte sowie die Äußerung von Bemerkungen und Empfehlungen entscheiden dürfen, wobei sie gegebenenfalls die Stellungnahmen der überprüften Behörden berücksichtigen sollten. Die Gesetzgebung sollte jedoch Mindestanforderungen für Prüfungsberichte der ORKB sowie gegebenenfalls bestimmte Fälle festlegen, in denen ein offizielles Rechnungsprüfungsgutachten oder -zertifikat erforderlich ist.
- 6.2 ORKB sollten die freie Entscheidung über den Zeitpunkt für die Erstellung ihrer Prüfungsberichte haben, außer in Fällen, in denen im Gesetz besondere Prüfungsanforderungen vorgeschrieben sind.
- 6.3 ORKB sollten weitmöglichst bereit sein, besonderen Anfragen der gesamten Legislative (oder eines ihrer Ausschüsse) oder der Regierung hinsichtlich Untersuchungen oder Rechnungsprüfungen nachzukommen.
- 6.4 ORKB sollten ungehindert ihre Berichte veröffentlichen und verbreiten dürfen, nachdem diese, wie gesetzlich vorgeschrieben, förmlich erstellt wurden. Diese Berichte sollten gegebenenfalls die Stellungnahmen der überprüften Behörden enthalten.

**7. Das Vorhandensein von wirksamen Folgemechanismen, um überprüfen zu können, ob die Empfehlungen der ORKB befolgt werden.**

Die Anwendung dieses Prinzips kann wie folgt nachgewiesen werden:

- 7.1 ORKB sollten ihre Prüfungsberichte der Legislative (oder einem ihrer Ausschüsse) oder, je nach Fall, dem Verwaltungsrat der überprüften Behörde zur Überprüfung und Bestandsaufnahme mit gezielten Empfehlungen für die Behebung von Missständen durch die Exekutive oder Führungskräfte vorlegen.

- 7.2 ORKB sollten über ihr eigenes internes Kontrollsystem verfügen, um sicherzustellen, dass ihre Bemerkungen und Empfehlungen sowie die der Legislative (bzw. deren Ausschuss) oder, je nach Fall, des Verwaltungsrates der überprüften Behörde ordnungsgemäß von den überprüften Behörden zur Kenntnis genommen wurden.
- 7.3 ORKB sollten ihre Folgeberichte der Legislative oder, je nach Fall, dem Verwaltungsrat der überprüften Behörde zur Kenntnisnahme und zum Handeln vorlegen, und zwar auch in Fällen, in denen sie selbst die rechtliche Befugnis für Folgemaßnahmen und Sanktionen haben.

**8. Finanzielle Eigenständigkeit sowie Eigenständigkeit in der Führung/Verwaltung und das Vorhandensein angemessener Human-, Material- und Finanzressourcen.**

Die Anwendung dieses Prinzips kann wie folgt nachgewiesen werden:

- 8.1 Der Zugang der ORKB zu nötigen und angemessenen Personal-, Material- und Finanzressourcen sollte nicht der Kontrolle oder Weisung der Exekutive unterworfen sein.
- 8.2 Die Legislative (oder eines ihrer Ausschüsse) sollte dafür verantwortlich sein, eine angemessene Mittelversorgung der ORKB sicherzustellen, um diese in die Lage zu versetzen, ihr Mandat zu erfüllen.
- 8.3 ORKB sollten ihren eigenen Haushalt aufstellen und direkt der Legislative (oder einem ihrer Ausschüsse) zur Genehmigung unterbreiten.
- 8.4 ORKB sollten ihren eigenen Haushalt verwalten und frei über die jeweilige Verwendung der Mittel entscheiden können.
- 8.5 ORKB sollten das Recht auf direkten Einspruch bei der Legislative haben, wenn die zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht für die Erfüllung ihres Mandats ausreichen.
- 8.6 Die ORKB-Leiter sollten die freie Entscheidung über die Verwaltung ihrer Dienststelle, einschließlich Personal- und Vertragsverwaltungssystemen sowie Richtlinien und Vorgehen bezüglich Materialbeschaffung und -verwendung haben.

- 8.7 ORKB sollten die freie Entscheidung über ihre eigene Personalpolitik, einschließlich Auswahl, Einstellung, Schulung, Bezahlung, Beförderung, Disziplinierung und Entlassung von fest oder zeitlich befristet angestelltem Personal haben.

Die obenstehenden Bedingungen schließen nicht aus, dass ORKB Abkommen mit leitenden Regierungsstellen bezüglich Industriebeziehungen, Personal- oder Eigentumsverwaltung oder dem Einkauf von Geräten und Material eingehen, so lange diese Abkommen nicht auf irgendeine Weise die Unabhängigkeit der ORKB beeinträchtigen. In diesem wie auch in anderen Fällen haben die ORKB die für sie geltenden Gesetze zu beachten.

Liste der Mitglieder des Unterkomitees:

Ägypten  
Antigua und Barbuda  
Kamerun  
Kanada  
Österreich  
Portugal  
Saudi Arabien  
Tonga  
Uruguay

---

## II. Liste der Beiträge

---

### 1. Länderpapiere der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Bahrain	Kambodscha	Portugal
Botswana	Kamerun	Ruanda
Brasilien	Kasachstan	Saudi - Arabien
China	Korea	Togo
Ecuador	Lettland	Trinidad und Tobago
Griechenland	Malaysia	Tschad
Indien	Mali	Tschechische Republik
Jemen	Nicaragua	Venezuela

### 2. Vorträge der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Verfasser	Organisation	Titel
Hr. Edward Dua Agyeman	Ghana	Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Ghana und anderer Staaten der AFROSAI
Frau Sheila Fraser, FCA Hr. Jean Ste-Marie	Kanada	Präsentation der Vorsitzenden des Unterkomitees für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden
Hr. Ahmed El Midaoui	Marokko	Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden aus der Sicht einer arabischen Obersten Rechnungskontrollbehörde
Hr. Robert Buchanan	Neuseeland	Die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden in Neuseeland, im Pazifikraum und in Asien
Dr. Gertrude Schlicker	Österreich	Die Stellung des österreichischen Rechnungshofes im Hinblick auf seine Unabhängigkeit
Dr. Santiago Fonseca Muñoz	Uruguay	Situation der Unabhängigkeit aus der Sicht einer Obersten Rechnungskontrollbehörde Lateinamerikas

3. *Beiträge anderer Organisationen*

<b>Verfasser</b>	<b>Organisation</b>	<b>Titel</b>
Hr. Paul Bermingham	Weltbank	Die Förderung der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden durch die Weltbank
Frau Esther Stern	Vereinte Nationen	Kapazitätsaufbau für eine unabhängige Prüfung der Millenniums-Entwicklungsziele

---

### III. Liste der Teilnehmer

---

Hr. Pat BARRETT, AM  
Auditor-General  
Australian National Audit Office  
GPO Box 707  
Canberra ACT 2601  
Australien  
Tel: ++61 (2) 62 03 75 00  
Fax: ++61 (2) 62 03 77 77  
E-mail: ag1@anao.gov.au

Hr. Ahmed Ebrahim ABDULQADER  
National Audit Court  
P.O. Box 18222  
Manama  
Bahrain  
Tel: ++973 17 27 27 28  
Fax: ++973 17 26 26 24  
E-mail: NAC1@batelco.com.bh,  
baluchia@yahoo.com

Hr. Seletlanyo R. SEREMA  
Auditor General  
Office of the Auditor General  
Private Bag 0010  
Gaborone  
Botsuana  
Tel: ++267 36 17 98  
Fax: ++267 58 81 45  
E-mail: oag@gov.bw, sserema@gov.bw

Hr. Alexandre Valente XAVIER  
Tribunal de Contas da União  
Sector de Administração - Quadra 4, Lote 01  
Anexo II, Sala 341  
Brasília DF 70042-900  
Brasilien  
Tel: ++55 (61) 316 - 7626  
Fax: ++55 (61) 316 - 7522  
E-mail: arint@tcu.gov.br

Hr. WANG Daoping  
National Audit Office of the People's Republic  
of China  
1 Beiluyuan, Zhanlan Road  
Xicheng District  
Beijing 100830  
China  
Tel: ++86 (10) 68 30 14 08, 68 30 14 06  
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58  
E-mail: cnao@audit.gov.cn

Hr. JIANG Hong  
National Audit Office of the People's Republic  
of China  
1 Beiluyuan, Zhanlan Road  
Xicheng District  
Beijing 100830  
China  
Tel: ++86 (10) 68 30 19 10, 68 30 14 08  
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58  
E-mail: cnao@audit.gov.cn

Hr. ZHOU Shuda  
National Audit Office of the People's Republic  
of China  
1 Beiluyuan, Zhanlan Road

Xicheng District  
Beijing 100830  
China  
Tel: ++86 (10) 68 30 14 08, 68 30 14 06  
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58  
E-mail: cnao@audit.gov.cn

Hr. LI Yuanzheng  
National Audit Office of the People's Republic  
of China  
1 Beiluyuan, Zhanlan Road  
Xicheng District  
Beijing 100830  
China  
Tel: ++86 (10) 68 30 14 08, 68 30 14 06  
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58  
E-mail: cnao@audit.gov.cn

Hr. LUO Quan  
National Audit Office of the People's Republic  
of China  
1 Beiluyuan, Zhanlan Road  
Xicheng District  
Beijing 100830  
China  
Tel: ++86 (10) 68 30 14 40, 68 30 14 08  
Fax: ++86 (10) 68 33 09 58  
E-mail: cnao@audit.gov.cn

Dr. Genaro PEÑA Ugalde  
Contralor General del Estado  
Contraloría General del Estado  
Av. Juan Montalvo 256 y 6 de Diciembre  
Casilla Postal: 3195

Quito  
Ecuador  
Tel: ++593 (2) 29 00-868, 29 00-825  
Fax: ++593 (2) 29 00-848  
E-mail: contralor@contraloria.gov.ec,  
coordinacion@contraloria.gov.ec

Dr. Francisco GUERRERO Celi  
Contraloría General  
Av. Juan Montalvo 256 y Av. 6 de Diciembre  
Casilla Postal: 3195

Quito  
Ecuador  
Tel: ++593 (2) 29 00-868  
Fax: ++593 (2) 29 00-825  
E-mail: contralor@contraloria.gov.ec,  
coordinacion@contraloria.gov.ec

Hr. Bubacarr SANKAREH  
Auditor General  
Auditor General's Office  
The Quadrangle  
Independence Drive  
Banjul  
Gambia  
Tel: ++220 22 82 89  
Fax: ++220 22 41 92  
E-mail: nao@gamtel.gm,  
bsankareh@hotmail.com

Frau Georgia MARAGKOU  
Court of Audit  
4, Vournazou & Tsoha st

GR-101 68 Athens  
Griechenland  
Tel: ++30 (210) 64 60 663,64 94 714,715  
Fax: ++30 (210) 64 94 713  
E-mail: elesyn@otenet.gr

Hr. Ananda SHANKAR  
Additional Deputy Comptroller and Auditor  
General  
Office of the Comptroller and Auditor General  
10, Bahadur Shah Zafar Marg  
New Delhi 110 002  
Indien  
Tel: ++91 (11) 2323 - 1613  
Fax: ++91 (11) 2323 - 5446  
E-mail: pdrir@cag.delhi.nic.in

Hr. LUK Nhep  
National Audit Authority  
16, street 240 Sangkat Chaktomuk  
Khan Daun Penh  
Phnom Penh  
Kambodscha  
Tel: ++855 (23) 80 46 99  
Fax: ++855 (23) 21 45 75 \*)  
E-mail: ctani@online.com.kh,  
chantanim@yahoo.com, ctani@naa.gov.kh

Hr. UTH Chhorn  
Auditor General  
National Audit Authority  
16, street 240 Sangkat Chaktomuk  
Khan Daun Penh  
Phnom Penh  
Kambodscha  
Tel: ++855 (23) 80 46 99  
Fax: ++855 (23) 21 45 75 \*)  
E-mail: ctani@online.com.kh,  
chantanim@yahoo.com, ctani@naa.gov.kh

Hr. Narcisse HAKAPOKA  
Deputy Auditor General,  
Contrôle Supérieur de l'État  
Supreme State Audit Office  
B.P. 376  
Yaounde  
Kamerun  
Tel: ++237 22 36 57, 23 05 56  
Fax: ++237 223 44 03  
E-mail: consupe@icnet.cm

Hr. Jean STE-MARIE  
Office of the Auditor General  
240 Sparks Street  
Ottawa K1A 0G6/Ontario  
Kanada  
Tel: ++1 (613) 995 - 3708, - 6323  
Fax: ++1 (613) 941 - 8285  
E-mail: stemarjm@oag-bvg.gc.ca

Frau Gisèle GRANDBOIS  
Office of the Auditor General  
240 Sparks Street  
Ottawa K1A 0G6/Ontario  
Kanada  
Tel: ++1 (613) 995 - 3708, - 6323  
Fax: ++1 (613) 941 - 8285  
E-mail: grandbgg@oag-bvg.gc.ca

Hr. Omarkhan OXIKBAYEV  
Chairman of Committee  
Accounts Committee for Control over  
Execution of the Republican Budget

2 Beybitshilik st.  
473000 Astana  
Kasachstan  
Tel: ++7 (3172) 15 21 47  
Fax: ++7 (3172) 32 38 93  
E-mail: esep\_k@kazai.kz

Hr. Kaiyrbek SEITKUL  
Accounts Committee for Control over  
Execution of the Republican Budget  
2 Beybitshilik st.  
473000 Astana  
Kasachstan  
Tel: ++7 (3172) 15 21 47  
Fax: ++7 (3172) 32 38 93

Hr. Ho-Bum PYUN  
Board of Audit and Inspection (BAI)  
25-23, Samchung-dong  
Chongro-ku  
Seoul 110-706  
Korea (Republik)  
Tel: 0082 (2) 20 11-2186, -2187  
Fax: 0082 (2) 20 11-2189, -2190  
E-mail: koreasai@koreasai.go.kr,  
bai\_kor@hotmail.com

Hr. Min Ho KANG  
Board of Audit and Inspection (BAI)  
25-23, Samchung-dong  
Chongro-ku  
Seoul 110-706  
Korea (Republik)  
Tel: 0082 (2) 20 11-2186, -2187  
Fax: 0082 (2) 20 11-2189, -2190  
E-mail: koreasai@koreasai.go.kr,  
bai\_kor@hotmail.com

Hr. Raits CERNAJS  
Auditor General Republic of Latvia  
Latvijas Republikas Valsts kontrole  
Valdemara Street 26  
LV 1937 Riga  
Lettland  
Tel: ++371 (7) 01 75 00  
Fax: ++371 (7) 01 76 73  
E-mail: lrvk@lrvk.gov.lv

Datuk Dr. HADENAN bin Abdul Jalil  
Auditor General  
Office of the Auditor-General of Malaysia  
Level 9, Block D2  
Pusat Pentadbiran Kerajaan Persekutuan  
62502 Putrajaya  
Malaysia  
Tel: ++60 (3) 88 86 30 00, 88 88 97 00,  
88 86 33 00  
Fax: ++60 (3) 88 88 97 01  
E-mail: jbaudit@audit.gov.my,  
ag@audit.gov.my

Hr. Khalid KHAN  
The National Audit Department of Malaysia  
Level 9, Block D2  
Pusat Pentadbiran Kerajaan Persekutuan  
62502 Putrajaya  
Malaysia  
Tel: 0060 (3) Internat. Off. 88 88 97 09,  
88 86 33 44  
Fax: 0060 (3) 88 88 97 10  
E-mail: kkhan@audit.gov.my

Hr. Amadou GADIAGA  
Contrôleur Général des Services Publics  
Contrôle Général des Services Publics  
B.P. 2354  
Bamako  
Mali  
Tel: ++223 674 05 55, 222 58 14  
Fax: ++223 222 81 04  
E-mail: papa.toyo@datatech.toolnet.org,  
f.traore@datatech.toalnet.org

Hr. Anatolie CRAEVSCI  
Curtea de Conturi a Republicii Moldova  
bd. Stefan cel Mare, 105  
MOL 2073 or. Chisinau  
Moldau  
Tel: ++373 (22) 23 25 79, 23 36 69, 24 89 22  
Fax: ++373 (22) 23 30 20, 22 19 42, 23 25 67  
E-mail: cdc@moldova.md

Dr. José PASOS Marciacq  
Vicepresidente del Consejo Superior de la  
Contraloría General  
Contraloría General de la República  
Edificio Contraloría General de la República -  
frente al Banco Central de Nicaragua  
Apartado Postal 48  
Managua  
Nicaragua  
Tel: ++505 (2) 65 20 75, 65 24 86  
Fax: ++505 (2) 65 33 11  
E-mail: dri@cgr.gob.ni

Frau Adelina SÁ CARVALHO  
Tribunal de Contas  
Avenida República, No 65  
P-1050-189 Lisboa  
Portugal  
Tel: 00351 (21) 794 50 71  
Fax: 00351 (21) 793 23 02  
E-mail: adelinasacarvalho@tcontas.pt

Hr. Gervais NTAGANDA  
Auditor General  
Office of the Auditor General  
for State Finances  
B.P. 1020  
Kigali  
Ruanda  
Tel: ++250 51 20 26/27  
Fax: ++250 50 32 91  
E-mail: secretariat@oag.gov.rw,  
communication@oag.gov.rw,  
oag@rwanda1.com

Hr. Alexander N. SEMIKOLENNIKH  
Deputy Chairman  
Accounts Chamber of the Russian Federation  
(Schetnaya Palata)  
Zubovskaya street 2  
121901, Moscow  
Russische Föderation  
Tel: ++7 (095) 914 01 90, 914 06 01  
Fax: ++7 (095) 247 31 60, 246 72 92  
E-mail: info@ach.gov.ru, intrel@ach.gov.ru

Hr. Victor CHEREPOV  
Accounts Chamber of the Russian Federation  
(Schetnaya Palata)  
Zubovskaya street 2  
121901, Moscow  
Russische Föderation  
Tel: ++7 (095) 914 01 90, 914 06 01

Fax: ++7 (095) 247 31 60, 246 72 92  
E-mail: info@ach.gov.ru, intrel@ach.gov.ru

Frau Elena MURAVNIK  
Accounts Chamber of the Russian Federation  
(Schetnaya Palata)  
Zubovskaya street 2  
121901, Moscow  
Russische Föderation  
Tel: ++7 (095) 914 01 90, 914 06 01  
Fax: ++7 (095) 247 31 60, 246 72 92  
E-mail: info@ach.gov.ru, intrel@ach.gov.ru

Hr. Alexander MELNIKOV  
Accounts Chamber of the Russian Federation  
(Schetnaya Palata)  
Zubovskaya street 2  
121901, Moscow  
Russische Föderation  
Tel: ++7 (095) 914 01 90, 914 06 01  
Fax: ++7 (095) 247 31 60, 246 72 92  
E-mail: info@ach.gov.ru, intrel@ach.gov.ru

Dr. Osama J. FAQEEH  
President of the General Auditing Bureau  
General Auditing Bureau  
P.O Box 7185  
University Street  
Riyadh 11128  
Saudi - Arabien  
Tel: ++966 (1) 405 67 70 - 2211, 403 40 54,  
405 35 60  
Fax: ++966 (1) 403 20 57, 403 30 56  
E-mail: gab@zajil.net, gab@gab.gov.sa

Hr. Awad Allah AL-REHAILI  
General Auditing Bureau  
P.O Box 7185  
University Street  
Riyadh 11128  
Saudi - Arabien  
Tel: ++966 (1) 405 67 70 - 2211, 403 40 54,  
405 35 60  
Fax: ++966 (1) 403 20 57, 403 30 56  
E-mail: gab@zajil.net

Hr. Rashad Mohammed Amin KASSIM  
General Auditing Bureau  
P.O Box 7185  
University Street  
Riyadh 11128  
Saudi - Arabien  
Tel: ++966 (1) 405 67 70 - 2211, 403 40 54,  
405 35 60  
Fax: ++966 (1) 403 20 57, 403 30 56  
E-mail: gab@zajil.net

Hr. Kossi GNANDI  
Inspecteur Général d'Etat  
Inspection Générale d'Etat  
B.P. 288  
Lomé  
Togo  
Tel: ++228 221 04 23, 222 32 98  
Fax: ++228 221 73 46  
E-mail: afrosai@ids.tg

Hr. Shiva SINANAN  
Auditor General's Department  
P.O. Box 340  
Port of Spain  
Trinidad und Tobago  
Tel: ++1 (868) 627 96 75, 627 97 00 Ext. 3030

Fax: ++1 (868) 625 5354  
E-mail: audgen@opus.co.tt, csai@opus.co.tt

Hr. Abderahim BIREME  
Président  
Chambre des Comptes à la Cour Suprême  
B.P. 5495  
N'Djaména  
Tschad  
Tel: ++235 52 51 78  
Fax: ++235 52 51 81  
E-mail: cs.tchad@intnet.td, dc-cst@intnet.td

Hr. Bilal SOUBIANE  
Chambre des Comptes à la Cour Suprême  
B.P. 5495  
N'Djaména  
Tschad  
Tel: ++235 52 51 78  
Fax: ++235 52 51 81  
E-mail: cs.tchad@intnet.td, dc-cst@intnet.td

Dr. Václav PERICH  
ehemaliger Vizepräsident  
Nejvyšší kontrolní úřad  
Jankovcova 63  
170 04 Praha 7  
Tschechische Republik  
Tel: ++420 (2) 3304 - 5502  
Fax: ++420 (2) 3304 - 5336  
E-mail: vaclav.perich@nku.cz

Dr. Clodosbaldo RUSSIÁN Uzcátegui  
Contralor General de la República y Presidente  
de la OLACEFS  
Contraloría General  
Av, Andrés Bello, Edificio Contraloría General,  
Sector Guaicaipuro  
Apartado 1917  
Caracas 1050  
Venezuela  
Tel: ++58 (21) 508 36 56 (571 99 20, 571 99  
08, 508 32 00)  
Fax: ++58 (21) 571 84 02 (508 34 01,  
571 81 31)  
E-mail: crussian@cgr.gov.ve,  
contralor@cgr.gov.ve

Lic. Marcelo CARTAYA Rojas  
Contraloría General  
Av, Andrés Bello, Edificio Contraloría General,  
Sector Guaicaipuro  
Apartado 1917  
Caracas 1050-A  
Venezuela  
Tel: ++58 (2) 508 36 56 (571 99 20, 571 99  
08, 508 32 00), Cel. 014 314 05 48  
Fax: ++58 (2) 571 84 02 (508 34 01,  
571 81 31)  
E-mail: mcartaya@cantv.net,  
mcartaya@cgr.gov.ve

---

#### **IV. Fachvorsitz**

---

Frau Sheila FRASER, FCA  
Auditor General  
Office of the Auditor General  
240 Sparks Street  
Ottawa K1A 0G6/Ontario  
Kanada  
Tel: ++1 (613) 992 - 2512; IDI : 995 - 3766  
Fax: ++1 (613) 957 - 4023, -0474; IDI: 941 -  
3587  
E-mail: [frasers@oag-bvg.gc.ca](mailto:frasers@oag-bvg.gc.ca), WG:  
[environmental.auditing@oag-bvg.gc.ca](mailto:environmental.auditing@oag-bvg.gc.ca)

---

## V. Liste der Vortragenden

---

Hr. Edward Dua AGYEMAN  
Auditor General  
Office of the Auditor General  
Ministry Block O.  
P.O. Box M 96  
Accra  
Ghana  
Tel: ++233 (21) 664920/8/9, 67 80 73  
Fax: ++233 (21) 67 54 96, 66 24 93  
E-mail: gogas@ighmail.com

Hr. Paul BERMINGHAM  
The World Bank  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433  
Vereinigte Staaten von Amerika  
Tel: 001 (202) 458 - 5412  
Fax: 001 (202) 522 - 3575  
E-mail: pbermingham@worldbank.org

Hr. Ahmed El MIDAOUI  
Premier Président de la Cour des Comptes  
Cour des Comptes  
Secteur 10, rue Ettoute  
Hay Riyad - B.P 2085  
10100 Rabat  
Marokko  
Tel: ++212 (37) 56 37 19, 56 37 40,  
56 37 46/47/48  
Fax: ++212 (37) 71 18 65, 56 37 49, 71 31 19  
E-mail: compte@iam.net.ma,  
ccomptes\_maroc@yahoo.com

Hr. Robert BUCHANAN  
Office of the Controller and Auditor-General  
Head Office, Level 5, 48 Mulgrave Street  
P.O. Box 3928  
Wellington 1  
Neuseeland  
Tel: ++64 (4) 917 15 07  
Fax: ++64 (4) 917 15 15  
E-mail: robert.buchanan@oag.govt.nz

Dr. Gertrude SCHLICKER  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71/8330  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: intosai@rechnungshof.gv.at

Dr. Santiago FONSECA Muñoz  
Tribunal de Cuentas de la República  
Juan Carlos Gómez 1324  
CP 11000  
Montevideo  
Uruguay  
Tel: ++598 (2) 916 10 32-246, -33-246, -34-  
246, -35-246, -36-246  
Fax: ++598 (2) 916 75 07  
E-mail: asint@tcr.gub.uy

Frau Esther STERN  
Interregional Adviser  
Public Financial Management  
Department of Economic and Social Affairs  
(DPADM/DESA)  
United Nations  
New York, N.Y. 10017  
Vereinigte Staaten von Amerika  
Tel: ++1 (212) 963 81 00  
Fax: ++1 (212) 963 21 65  
E-mail: sterne@un.org

---

## VI. Tagungssekretariat

---

Frau Esther STERN  
Interregional Adviser  
Public Financial Management  
Department of Economic and Social Affairs  
(DPADM/DESA)  
United Nations  
New York, N.Y. 10017  
Vereinigtes Staaten von Amerika  
Tel: ++1 (212) 963 81 00  
Fax: ++1 (212) 963 21 65  
E-mail: [sterne@un.org](mailto:sterne@un.org)

Dr. Franz FIEDLER  
Präsident des Rechnungshofes  
Generalsekretär der INTOSAI  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456  
Fax: ++43 (1) 712 94 25  
E-mail: [fiedler@rechnungshof.gv.at](mailto:fiedler@rechnungshof.gv.at)

Mag. Wilhelm KELLNER  
Sektionschef  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8211  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [kellner@rechnungshof.gv.at](mailto:kellner@rechnungshof.gv.at)

Mag. Wolfgang WIKLICKY  
Abteilungsleiter  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8178  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [wiklicky@rechnungshof.gv.at](mailto:wiklicky@rechnungshof.gv.at)

Dr. Gertrude SCHLICKER  
Abteilungsleiter Stellvertreterin  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8330  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [schlicker.ger@rechnungshof.gv.at](mailto:schlicker.ger@rechnungshof.gv.at)

Hr. Norbert KRIEGER  
Abteilungsleiter-Stellvertreter  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8307  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [krieger@rechnungshof.gv.at](mailto:krieger@rechnungshof.gv.at)

Mag. Michaela OTT - SPRACKLIN  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8473  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [spracklin@rechnungshof.gv.at](mailto:spracklin@rechnungshof.gv.at)

Mag. Monika GONZALEZ-KOSS  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8474  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [gonzalez@rechnungshof.gv.at](mailto:gonzalez@rechnungshof.gv.at)

Mag. Sandra FUCHS  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8554  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [fuchs@rechnungshof.gv.at](mailto:fuchs@rechnungshof.gv.at)

Frau Renate VOCEDALEK  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8467  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [voceedalek@rechnungshof.gv.at](mailto:voceedalek@rechnungshof.gv.at)

Frau Gabriela EGER  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8572  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [eger@rechnungshof.gv.at](mailto:eger@rechnungshof.gv.at)

Frau Manuela ERNST  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8549  
Fax: ++43 (1) 712 94 25  
E-mail: [ernst@rechnungshof.gv.at](mailto:ernst@rechnungshof.gv.at)

Hr. Georg JERABEK  
Rechnungshof  
Dampfschiffstraße 2  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8130  
Fax: ++43 (1) 712 94 25