

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

INTOSAI



Anlage ISSAI 11

ISSAI 11A — Anhang — Ergebnisse der Fallstudien

Ziel

Ziel der Fallstudien ist es

- zu überprüfen, ob die ORKB den Entwurf der Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit befolgen, wobei den verschiedenen Kontrollsystemen Rechnung getragen wird,
- Beispiele von Garantien und Vorsichtsmassnahmen zu liefern, die in Fällen, in denen eine ORKB nicht in der Lage ist, die in einem Grundsatz festgelegten Durchführungsbestimmungen für die Wahrung der Unabhängigkeit einzuhalten, ergriffen werden können,
- bei der Ausarbeitung eines Entwurfs der Leitlinien zu helfen.

Methodik

Vorbereitende Massnahmen zur Beschaffung von Informationen über die für die Fallstudien ausgewählten ORKB:

- Gespräche zwischen Mitarbeitern des Generalsekretariats der INTOSAI und den Generalsekretären der Regionen
- Durchsicht der bei dem Wiener Symposium über ORKB-Unabhängigkeit erstellten Landesberichte
- Durchsicht von Websites
- Sonstige Tätigkeiten, wie zum Beispiel Interviews and Besuche bei ORKB.

Kriterien für die Entwicklung des Erhebungsinstrumentes:

- Keine Wiederholung von Fragen aus den früheren Erhebungen zur Unabhängigkeit
- Fragen auf Grundlage des 2004 in Wien diskutierten Entwurfs der Durchführungsbestimmungen
- Unterbreitung der gleichen Fragen für alle Fallstudien
- Befragung zu Punkten, über die bei der Arbeitsgruppendifkussion in Wien nur teilweise Einigkeit bzw. völlige Uneinigkeit herrschte

- Platz vorsehen für Kommentare zu:
 - Fällen, in denen die ORKB in der Lage gewesen ist, ihre Unabhängigkeit zu verbessern
 - Bereichen, in denen die ORKB glaubt, die größten Schwachpunkte hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit aufzuweisen
 - Mitteln, mit denen die ORKB Risiken für ihre Unabhängigkeit abschwächen.

Vorbereitung und Durchführung der Erhebung:

- Ausarbeitung eines Fragebogenentwurfs
- Versendung des Fragebogens, der Methodik sowie der Wahl der Länder an alle Mitglieder des Unterkomitees zur Kommentierung
- Fertigstellung des Fragebogens
- Zustellung der Liste mit den Namen der für die Fallstudie ausgewählten Länder sowie der Methodik an das Komitee für Fachliche Normen, damit diese dem Präsidium der INTOSAI zur Durchsicht und Genehmigung unterbreitet werden können
- Benachrichtigung der für die Fallstudien ausgewählten ORKB und deren regionaler Sekretariate
- Übersendung des Fragebogens an die ausgewählten ORKB
- Durchführung von Befragungen und Auswertung der Fallstudien

Zielbehörden und Rücklaufquoten

Die ausgewählten Fallstudien sollten alle oder zumindest die meisten INTOSAI-Regionen abdecken. Alle Arten von Kontrollinstitutionen (Rechnungshöfe, Prüfungskommissionen, Institutionen nach britischem Vorbild) sowie solche mit unterschiedlichen Unabhängigkeitsgraden, waren vertreten. Zudem wurden nur ORKB für das Projekt ausgewählt, welche ein echtes Interesse an einer Teilnahme zeigten.

Die Wahl der Fallstudien erfolgte auf Grundlage der Vorschläge der Generalsekretäre der regionalen Arbeitsgruppen der INTOSAI. Es wurden nur ORKB ausgewählt, welche sich freiwillig für eine Teilnahme an den Fallstudien bereit erklärt hatten. Insgesamt hatten sich neun ORKB freiwillig gemeldet, von denen letztendlich acht auf die Befragung antworteten: Marokko, die Philippinen, Mikronesien, Neuseeland, Tonga, Saint Lucia, Ghana und Zypern. Die Rücklaufquote betrug also 90 Prozent.

Ergebnisse

Die Teilnehmer wurden gebeten, folgende vier Fragen auf Grundlage der Grundsätzen im *Entwurf der Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit* ausführlich zu beantworten:

1. Frage

Sind Sie im Hinblick auf die Grundsätze und Durchführungsbestimmungen der Meinung, dass Sie alle oder einige der Anforderungen an eine unabhängige ORKB erfüllen und auf welche Weise?

Durchschnittlich antworteten die Teilnehmer, dass sie generell die Anforderungen an eine unabhängige ORKB erfüllten (der Prozentsatz der Teilnehmer die angaben, den jeweiligen Grundsatz zu erfüllen, ist bei jedem der untenstehenden Grundsätzen angegeben). Die ORKB räumen jedoch ein, dass einige Grundsätzen überhaupt nicht erfüllt würden oder dass erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Ein sehr kleiner Prozentsatz der Teilnehmer glauben, dass sie alle Anforderungen an eine unabhängige ORKB erfüllen. Ein weiterer sehr kleiner Prozentsatz der Teilnehmer gibt an, dass sie nur wenige der Grundsätzen erfüllen, sie jedoch der Ansicht seien, dass aufgrund ihrer Fähigkeit, unabhängig von der Regierungsexekutive zu handeln, ihre Unabhängigkeit gewahrt bleibe.

Für jeden der Grundsätze werden nachstehend die Erklärungen der Teilnehmer, wie sie glauben, den jeweiligen Unabhängigkeitsanforderungen gerecht zu werden, angegeben.

Grundsatz 1

Vorhandensein einer angemessenen und wirksamen verfassungsrechtlichen/ rechtlichen/gesetzlichen Verankerung und von de facto-Durchführungsbestimmungen (75 Prozent gaben an, diesen Grundsatz zu erfüllen)

Die meisten Fallstudienteilnehmer gaben an, dass ihre Unabhängigkeit eindeutig in der Gesetzgebung ihres Landes festgelegt sei. Die gesetzlichen Rahmenvorgaben sind von Land zu Land verschieden. In fast allen Fällen legt die jeweilige Gesetzgebung im Detail das Ausmaß der Unabhängigkeit der ORKB fest, unter Angabe von Kriterien wie zum Beispiel

- Ausübung ihrer Aufgaben, Pflichten und Befugnisse
- Organisation und Verwaltung ihrer Ressourcen
- Organisation und Verwaltung ihrer Mandatsergebnisse und -berichte.

Die meisten Teilnehmer gaben an, dass eine angemessene und wirksame Gesetzgebung vorhanden sei. Einige gaben an, dass zeitweise die Exekutive deren Anwendung behindere und deren Wirksamkeit beeinträchtige, und zwar aus folgenden Gründen:

- politische Instabilität
- Rolle der Regierung bei der Bereitstellung und Zuteilung von Haushaltsmitteln
- Einfluss der Regierung auf Haushalte und andere Ressourcen.

Weitere Bereiche, in denen die Unabhängigkeit der ORKB gefährdet sein könnte, werden unter Frage Nr. 3 behandelt.

Grundsatz 2

Unabhängigkeit der ORKB-Leiter und Mitglieder (in Kollegialbehörden), einschließlich Unabsetzbarkeit und Immunität vor dem Gesetz bei der normalen Ausübung ihrer Amtstätigkeit (75 Prozent gaben an, diesen Grundsatz zu erfüllen)

Die meisten Teilnehmer gaben an, dass die Amtsleiter von der Legislative oder von dem Staatsoberhaupt mit Zustimmung der Legislative ernannt, wiederernannt und abgesetzt werden. Die Bedingungen dafür sind in der geltenden Gesetzgebung des Teilnehmers festgelegt.

Amtsleiter werden für eine aus einer festgelegten Anzahl an Jahren bestehenden Amtszeit ernannt, auf Lebenszeit berufen, oder unterliegen einer Altersbeschränkung. 25 Prozent der Befragten betonten jedoch, dass die Amtszeit ihres ORKB-Leiters zu kurz sei, um diesem ausreichend Zeit zu geben, sein Mandat wirkungsvoll auszuüben.

Des Weiteren gab die Mehrzahl der Teilnehmer an, dass sie unzureichend vor Strafverfolgung aufgrund von routinemäßig bei der Ausübung ihres Amtes begangenen Handlungen geschützt seien. Ein einzelnes befragtes Land gab an, dass seine Gesetzgebung eine solche Immunität vorsehe.

Grundsatz 3

Ein ausreichend breitgefasstes Mandat und volle Ermessensfreiheit bei der Erfüllung der der ORKB obliegenden Aufgaben (87,5 Prozent gaben an, diesen Grundsatz zu erfüllen)

Die meisten Teilnehmer an den Fallstudien gaben an, dass sie ein ausreichend breitgefasstes Mandat sowie freie Entscheidungsfreiheit hätten, um ihre Aufgaben wirksam, effizient und eigenständig erfüllen zu können. Sie sind unter anderem ermächtigt, die folgenden Bereiche einer Rechnungskontrolle zu unterziehen:

- die Verwendung öffentlicher Mittel oder Vermögen
- die Einziehung von dem Staat zustehenden Erträgen
- die Gesetzmäßigkeit staatlicher Konten und Organe
- die Qualität der Finanzverwaltung und -berichterstattung
- die Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit von staatlicher Aktivitäten
- nicht die Regierungspolitik, aber deren Umsetzung

50 Prozent der Teilnehmer räumten ein, dass ihr Mandat sich lediglich auf die Wirksamkeit und Effizienz der staatlichen Aktivitäten erstrecke. Das Recht, die Wirtschaftlichkeit der staatlichen

Handlungen zu überprüfen sei jedoch bei der gesetzlichen Festlegung ihres Mandats erst noch im Entstehen begriffen.

In den meisten Fällen sind die Teilnehmer bei der Auswahl der Prüfungsfälle sowie bei der Planung, Ansetzung, Durchführung, Berichterstattung und Folgearbeit im Zusammenhang mit Rechnungsprüfungen keiner Weisung oder Einmischung seitens der Legislative unterworfen. 25 Prozent der Befragten antworteten, dass der jährliche Arbeitsplan (Prüfungsfälle) jedes Jahr vor seiner Umsetzung mit der Legislative erörtert würde und dass dessen Umsetzung in starkem Maße von dem Umfang der von der Legislative bereitgestellten Ressourcen bzw. der Zustimmung der Exekutive abhängt. Auch wenn die meisten Teilnehmer sagten, dass sie bei der Organisation und Verwaltung ihres Amtes keiner Weisung oder Einmischung seitens der Legislative unterworfen seien, so antworteten jedoch die Hälfte, dass sie über keine ausreichende Kontrolle über ihre Ressourcen verfügten und deshalb nicht uneingeschränkt unabhängig seien.

Die meisten Teilnehmer gaben an, dass sie nicht an der Leitung der von ihnen überprüften Institutionen beteiligt seien und keine engen Beziehungen zu den von ihnen überprüften Behörden eingingen. 25 Prozent wiesen jedoch darauf hin, dass dieser Punkt aufgrund ihrer knappen Ressourcen und der mangelnden Erfahrung ihrer Klientel einen Schwachpunkt darstelle.

Alle Befragten antworteten, dass sie geeignete Arbeits- und Prüfungsnormen anwendeten und einen Pflichten- und Verhaltenskodex befolgten, welcher für ihre eigene Arbeit sowie für die von ihnen überprüften Institutionen gelte.

Grundsatz 4

Uneingeschränkter Zugang zu Informationen (100 Prozent gaben an, diesen Grundsatz zu erfüllen)

Alle Teilnehmer gaben an, dass sie rechtzeitig ungehinderten, vollständigen, direkten und uneingeschränkten Zugriff auf alle Dokumente und Informationen hätten, welche sie zur Ausübung ihrer rechtlich festgelegten Aufgaben benötigten. Sie gaben zudem an, dass sie über die angemessenen Befugnisse verfügten, um diese Dokumente und Informationen von den Personen oder Behörden zu erhalten, welche in deren Besitz seien.

Grundsatz 5

Recht und Pflicht zur Berichterstattung (86 Prozent gaben an, diesen Grundsatz zu erfüllen)

Die meisten Teilnehmer können ungehindert Bericht über die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit erstatten. Die meisten Befragten an, dass sie zudem gesetzlich dazu verpflichtet seien, mindestens einmal jährlich über die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeit Bericht zu erstatten. Mindestens 25 Prozent gaben an, zwar nicht gesetzlich dazu verpflichtet, jedoch bestrebt zu sein, jährlich Bericht zu erstatten. Verzögerungen aufgrund mangelnder Ressourcen und – in einem Fall – aufgrund von politischer Einmischung gibt es jedoch häufig.

Grundsatz 6

Freiheit, über Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden und diese zu veröffentlichen und zu verbreiten (86 Prozent gaben an, diesen Grundsatz zu erfüllen)

Die meisten Befragten gaben an, frei über den Inhalt ihrer Prüfungsberichte entscheiden zu können. Eine ORKB erwähnte jedoch, dass sie manchmal beeinflusst würde, was davon abhängt, wie heikel das Thema sei. Alle ORKB merkten an, dass sie ihre Prüfberichte durch Bemerkungen und Empfehlungen ergänzen könnten.

Die meisten Teilnehmer gaben an, dass sie gesetzliche Fristen für die Einreichung ihrer jährlichen Prüfungsergebnisse an die Legislative einzuhalten hätten, dass jedoch für die Veröffentlichung ihrer Prüfungsberichte keine zeitlichen Vorgaben bestünden. Etwas über 10 Prozent fügten hinzu, dass sich das Vorlegen der Prüfungsberichte aufgrund mangelnder Ressourcen und aufgeschobener Prüfungen schwierig gestalten könne.

Alle Befragten gaben zudem an, dass sie ungehindert ihre Berichte veröffentlichen und verbreiten dürften, nachdem diese, wie gesetzlich vorgeschrieben, vorgelegt worden sind).

Grundsatz 7

Vorhandensein von wirksamen Folgemechanismen, um die Befolgung von Empfehlungen der ORKB überprüfen zu können (86 Prozent gaben an, diesen Grundsatz zu erfüllen)

Die Fallstudienteilnehmer gaben an, dass Prüfungsberichte manchmal der Legislative oder dem Verwaltungsrat der überprüften Behörde zur Überprüfung und zur Verordnung von Folgemaßnahmen vorgelegt würden. Alle Befragten gaben zudem an, über ein internes Kontrollsystem zu verfügen, um sicherzustellen, dass ihre Bemerkungen und Empfehlungen sowie die der Legislative ordnungsgemäß von den überprüften Behörden weiterverfolgt würden. Interessanterweise merkte eine ORKB an, dass gemäß dem *Audit Service Act* [Rechnungshofgesetz] des Landes die überprüfte Behörde gesetzlich dazu verpflichtet sei, ein *Audit Report Implementation Committee* [Komitee für die Umsetzung von Empfehlungen in Prüfungsberichten] einzurichten, um Folgemaßnahmen zu ergreifen und zu gewährleisten, dass die Empfehlungen im Prüfungsbericht in die Tat umgesetzt werden.

Grundsatz 8

Finanzielle und betriebswirtschaftlich-administrative Autonomie sowie Verfügbarkeit angemessener menschlicher, materieller und finanzieller Ressourcen (38 Prozent gaben an, diesen Grundsatz zu erfüllen)

Dieser Grundsatz stellt den Bereich dar, in welchem die meisten Teilnehmer ihre Unabhängigkeit als am meisten gefährdet einschätzten. Nur 38 Prozent der Befragten gaben an, dass

- sie über steuerliche Eigenständigkeit verfügten,

- ihre jährlichen Haushaltsmittelbereitstellungen genehmigt und automatisch von der Legislative zugeteilt würden,
- sie uneingeschränkte Befugnis bei der Verwaltung ihres eigenen Haushalts hätten und die Mittel nach ihrem Ermessen zuteilen könnten, und
- sie das Recht auf direkten Einspruch bei der Legislative hätten, wenn die zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht für die Erfüllung ihres Mandats ausreichten.

Die übrigen Teilnehmer waren der Ansicht, dass dieses Grundsatz derzeit nicht erfüllt werde und merkten an, dass in diesem Bereich ein erheblicher Verbesserungsbedarf bestehe. (Nähere Angaben hierzu finden Sie unter Frage 3 und 4.)

2. Frage

Falls Sie alle oder einige der in den Grundsätzen und Durchführungsbestimmungen festgelegten Anforderungen nicht erfüllen, sind Sie im Stande, die gleichen Ziele zu erreichen, jedoch mit anderen Mitteln unter Einsatz von anderen Vorsichtsmaßnahmen zur Erreichung der Unabhängigkeit? Falls ja, beschreiben Sie bitte, wie Sie dieses Ziel erreichen, und erklären Sie, weshalb diese Vorsichtsmaßnahmen ein Mittel zur Erreichung der Unabhängigkeit sind.

Diese Frage wurde von sehr wenigen Teilnehmern beantwortet, da in Fällen, in denen sie die Anforderungen nicht erfüllen können, sie aufgrund beträchtlicher Hindernisse nicht in der Lage sind, die gleichen Ziele durch andere Mittel zu erreichen.

Die wenigen Teilnehmern, welche diese Frage beantworteten, gaben an, zwar in gewissen Bereichen Schwachpunkte aufzuweisen, jedoch in der Lage zu sein, dieses Risiko durch die Anwendung von anderen Vorsichtsmaßnahmen abzuschwächen, um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Eine der befragten ORKB gab an, über keine offiziellen Mechanismus für die Bestandsaufnahme hinsichtlich der Umsetzung von Empfehlungen zu verfügen. Aber:

- Die ORKB hat eine starke Beziehung zu ausgewählten Prüfungskomitees und nutzt diese Beziehungen dazu, um die Berichte und Empfehlungen den Komitees vorzustellen und mit ihnen zu besprechen.
- Es bestehen einige informelle Mechanismen um die Exekutive auf die Berichte und Empfehlungen aufmerksam zu machen, wie z.B. regelmäßige Zusammenkünfte zwischen Exekutive, Regierungsabteilungen, Finanzministerium und dem Kabinett.

3. Frage

Gibt es einen bestimmten Bereich, in dem Sie Ihrer Meinung nach besonders verletztlich in Bezug auf Ihre Unabhängigkeit sind? Wenn ja, erklären Sie dieses bitte ausführlicher.

Die folgenden Herausforderungen, Hindernisse oder Risiken in Bezug auf die Unabhängigkeit der ORKB wurden genannt:

- Die Rolle der Regierung bei der Bereitstellung und Zuteilung von Haushaltsmitteln, und den Einfluss der Regierung auf Haushalte und andere Ressourcen.
- Eine sehr kurze Amtszeit für den Leiter der ORKB gibt nicht genügend Zeit für die Umsetzung des Prüfungsplans und für die effiziente Erfüllung des Mandats.
- Es besteht keine gesetzlich festgelegte Immunität zum Schutz vor Strafverfolgung in Bezug auf in der normalen Ausübung ihrer Amtstätigkeit begangenen Handlungen.
- Gesetzesänderung erforderlich.
- Die ORKB organisiert und verwaltet das Amt im Rahmen der vom Haushalt gesteckten Grenzen.
- Der Mangel an Kontrolle, welche die Legislative über die Ressourcen der ORKB hat, gibt der ORKB uneingeschränkte Freiheit und Unabhängigkeit bei der Organisation und Führung ihres Amtes.
- Der Mangel an Ressourcen zwingt die Rechnungsprüfer in manchen Fällen, ihre Unabhängigkeit und Integrität aufs Spiel zu setzen.
- Der Mangel an Erfahrung der Kunden und die Größe der ORKB stehen u.U. der Objektivität und Unabhängigkeit der Rechnungsprüfer im Wege.
- Der Mangel an geeigneten Ressourcen beeinträchtigt die termingerechte Erstellung der Prüfberichte, was wiederum zu einem Rückstand an Prüfungsergebnissen führt.
- Themen, welche als heikler angesehen werden, haben manchmal einen Einfluss auf die Verfassung des Berichts und dessen Inhalt.
- Es gibt kein parlamentarisches Forum, in welchem ORKB sicherstellen können, dass ihre Prüfungsberichte vom Parlament zur Kenntnis genommen werden.
- Es bestehen keine Anforderungen an die Exekutive, an das Parlament Rückmeldung bezüglich der Empfehlungen in dem Bericht zu erstatten.
- Es fehlt an ausreichenden und berechenbaren Finanzmitteln.

- Die ORKB verfügen über eine eingeschränkte Unabhängigkeit, da sie nicht über die Befugnis oder Freiheit verfügen, die erforderlichen Mittel für die Ausübung ihres Mandats zu beschaffen.
- Es bestehen erhebliche Diskrepanzen zwischen dem jährlichen Haushalt und den Anträgen sowie der tatsächlichen Zuteilung. Hierzu zählen auch Probleme bei der zeitlichen Festsetzung und tatsächlichen Auszahlung der Mittel durch das Finanzministerium.
- Die Exekutive übt einen erheblichen Einfluss auf den Haushaltsbewilligungsprozess aus, was erhebliche Kürzungen in den Haushaltsanträgen bewirkt.
- Zwar haben ORKB das Recht, Einspruch zu erheben, dieser wird aber meist abgelehnt.

4. Frage

Beschreiben Sie bitte die Fälle, in denen Sie die Unabhängigkeit Ihrer ORKB zu verbessern vermochten, und sagen Sie uns, wie Sie dieses Ziel erreicht haben.

Die Teilnehmer haben zwar erhebliche Herausforderungen, Hindernisse und Risiken genannt, welche die Freiheit ihrer ORKB bedrohen, einige wussten jedoch auch zu berichten, wie sie ihre Unabhängigkeit zu verbessern vermochten. Im Folgenden werden Fälle aufgeführt, in denen einzelne ORKB solche Verbesserungen bewirken konnten.

Verbesserung der professionellen Unabhängigkeit

- Derzeitig ist ein Gesetzesentwurf zur Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen der ORKB, insbesondere bezüglich den Beziehungen mit der Exekutive und Legislative und dem Mandat für Performanceprüfung im Entstehen. Überarbeitung der gesetzlichen Rahmenbedingungen.
- Die ORKB hat ihr Arbeitsverhalten dahingehend verändert, dass sie nur zwecks Rechnungsprüfungen mit der Exekutive Kontakt aufnimmt. Dadurch wirkt sie unabhängiger von der Exekutive und hält grösseren Abstand zu deren politischen Führungskräften.
- Die ORKB ist dabei, ein internes System zur Weiterverfolgung der Umsetzung von Empfehlungen einzuführen.

Fazit

Ziel des vorliegenden Berichts war es, die Antworten der Fallstudien im Hinblick auf die Befolgung des Entwurfes der Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit sowie in Bezug auf die vier in dem von dem Unterkomitee entwickelten Fragebogen gestellten Fragen zusammenzufassen.

Die Teilnehmer sind der Meinung, dass sie generell die Anforderungen für eine unabhängige ORKB erfüllen. Mehrere von ihnen räumen jedoch ein, dass einige Herausforderungen hinsichtlich bestimmter Grundsätzen im Entwurf der Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit bestehen. Diese Herausforderungen werden von einigen als Hindernisse für ihre Unabhängigkeit betrachtet und von anderen als Chancen für eine Verbesserung. In den meisten Fällen äusserten die Teilnehmer ähnliche Bedenken hinsichtlich ihrer Schwachpunkte in Bezug auf finanzielle und organisatorische Eigenständigkeit sowie hinsichtlich wirksamer Folgemechanismen für die ORKB-Empfehlungen. Die Befolgung dieser beiden Grundsätzen wird von den ORKB als die größte Herausforderung angesehen.

Schließlich haben fast alle Teilnehmer angegeben, dass noch Verbesserungspotenzial bestehe, aber nur wenige haben Frage Nr. 4 beantwortet, in welcher die Befragten aufgefordert werden, eine Situation zu schildern, in welcher ihre ORKB in der Lage war, ihre Unabhängigkeit zu verbessern, und zu beschreiben, auf welche Weise sie dies bewirkte.