



INTERNATIONAL JOURNAL

— OF GOVERNMENT AUDITING —

Internationale Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle

*Sonderausgabe: Unabhängigkeit der Obersten
Rechnungskontrollbehörden*

Redaktionsbeirat

Margit Kraker, Präsidentin, Rechnungshof, Österreich
Karen Hogan, Generalrechnungsprüferin, Kanada
Fadhila Gargouri, Acting Erster Präsident,
Rechnungshof, Tunesien
Orice Williams Brown, amtierender
Rechnungshofpräsident, Vereinigte Staaten von
Amerika
Gustavo Vizcaíno Gil, Oberster Rechnungsprüfer,
Venezuela

Präsident

Mark Keenan (U.S.A.)

Herausgeber und Vizepräsident

Jessica Du (U.S.A.)

Verwaltung und der Betrieb

Tonita Gillich (U.S.A.)
Jeanette Owens (U.S.A.)

Die Mitherausgeber

AFROSAI-Sekretariat
ARABOSAI-Sekretariat
ASOSAI-Sekretariat
CAROSAI-Sekretariat
EUROSAI-Sekretariat
Sekretariat OLACEFS
PASAI Sekretariat
INTOSAI Generalsekretariat
Office of the Auditor General, Kanada
Office of the Auditor General, Tunesien
Office of the Auditor General, Venezuela
U.S. Government Accountability Office

INTERNATIONAL JOURNAL — OF GOVERNMENT AUDITING —

Q4 2025 – Sonderausgabe: Schwerpunkt Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden Band 52 Nr. 4

Die Internationale Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle wird im Auftrag der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) vierteljährlich auf Arabisch, Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch veröffentlicht. Die Zeitschrift, die ein offizielles Organ der INTOSAI ist, widmet sich der Förderung von Verfahren und Techniken der staatlichen Finanzkontrolle. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Überzeugungen sind die der einzelnen Autoren und spiegeln nicht unbedingt die Ansichten oder die Politik der Organisation wider.

Die Redaktion bittet um Einreichung von Artikeln, Sonderberichten und Nachrichten, die an folgende Adresse geschickt werden sollten

U.S. Government Accountability Office
441 G Street, NW, Raum 7814
Washington, D.C. 20548
U.S.A.

E-Mail: intosaijournal@gao.gov

Da die Zeitschrift als Lehrmittel dient, werden am ehesten Artikel angenommen, die sich mit pragmatischen Aspekten der Prüfung des öffentlichen Sektors befassen. Dazu gehören Fallstudien, Ideen zu neuen Prüfungsmethoden oder Einzelheiten zu Schulungsprogrammen für Prüfer. Artikel, die sich hauptsächlich mit der Theorie befassen, sind nicht geeignet. Richtlinien für die Einreichung von Beiträgen finden Sie unter <https://intosaijournal.org/submit-an-article/>.

Die Zeitschrift wird in elektronischer Form kostenlos an INTOSAI-Mitglieder und andere interessierte Kreise verteilt. Sie ist online unter intosaijournal.org und intosai.org verfügbar und kann per E-Mail unter intosaijournal@gao.gov angefordert werden.

Quelle des Titelbildes: Adobe Stock Images, Fotos_

LEITARTIKEL

Kontextuelle Faktoren mit Einfluss auf die ORKB-Unabhängigkeit verstehen: das globale Projekt von IDI und OECD	5
---	----------

HAUPTARTIKEL

INTOSAI-INITIATIVEN UND GLOBALE PERSPEKTIVEN

Bündnisse, regionale Ansätze und öffentliches Vertrauen für eine größere Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden: Perspektiven von Helen Clark	10
Relevante und innovative Ansätze zur Unterstützung der ORKB-Unabhängigkeit: vom Krisenreaktionsmechanismus betreffend die Unabhängigkeit von ORKB (SIRAM) zum Workstream ORKB-Unabhängigkeit	15
Das Globale Projekt: ORKB-Unabhängigkeit neu denken	21
ORKB-Unabhängigkeit fördern mit dem Mustergesetz über die staatliche Finanzkontrolle der AFROSAI-E	28
ORKB-Unabhängigkeit: die Grundlage für den erfolgreichen Ausbau von Sachkompetenzen in ORKB	32
Perspektiven der Weltbank auf ORKB-Unabhängigkeit durch die Linse des Unabhängigkeitsindex	40
Die ORKB Zypern organisiert eine hochrangige Veranstaltung zum Thema ORKB-Unabhängigkeit in der EU	46

EIN TIEFER EINBLICK IN DIE UNABHÄNGIGKEIT

Drei falsche Vorstellungen über die Unabhängigkeit von ORKB	51
Scan der Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden: ein Blick auf indirekte Einflussnahme	55

SCHAFFUNG SOLIDER RECHTLICHER RAHMENBEDINGUNGEN

Die Gründung der ORKB Malta: verfassungsmäßiger Schutz der ORKB-Unabhängigkeit	61
Bewahrung der Unabhängigkeit: Erfolge und Herausforderungen der Königlichen Obersten Rechnungskontrollbehörde Bhutan	68
Stärkung der Unabhängigkeit: Fidschis Weg zu einem modernen Finanzkontrollgesetz	75
Der Weg der ORKB Indonesien zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit	79

REFORMEN FÜR OPERATIVE UNABHÄNGIGKEIT

Unabhängigkeit in der staatlichen Finanzkontrolle	84
Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit: globaler Fortschritt und die Erfahrung Saudi-Arabiens	88

REFORMEN FÜR OPERATIVE UNABHÄNGIGKEIT (FORTSETZUNG)

Unabhängigkeit durch Führung	93
Unabhängigkeit stärken durch operative Abläufe: Erfahrungen der Rechnungskontrollbehörde des Bundesstaats Goiás	95
Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde: Herausforderungen und Chancen	100

PARTNERSCHAFTEN UND EINBINDUNG VON INTERESSENGRUPPEN

Ein Bündnis als Motor für Veränderung und Einbindung des Parlaments in die Forderung der ORKB Belize nach mehr Unabhängigkeit	107
25 Jahre In Französisch-Polynesien: Anerkannte Präsenz Und Unabhängigkeit	113

INNOVATION FÜR DIE UNABHÄNGIGKEIT

Unabhängigkeit des BPK stärken: strategische Planung, digitale Innovation und institutionelle Integrität nutzen	117
Prüfung sensibler staatlicher Stellen: die richtige Balance zwischen Transparenz und Sicherheit	122

DER WEG ZUR UNABHÄNGIGKEIT

Institutionelle Weiterentwicklung hin zu einer wahrlich spezialisierten und unabhängigen ORKB: Wie die ORKB Mosambik zu einer Referenz für Sonderprüfungen wurde und ihre Zukunftsaussichten	126
Ein Jahrhundert des Wandels: Der Weg der ORKB Albanien zu Unabhängigkeit und Modernisierung	133
ORKB-Unabhängigkeit in Nepal: Erfolge und Herausforderungen	138

FOKUS AUF VIELFALT, GLEICHBERECHTIGUNG UND INKLUSION

Frauen in Führungspositionen in Obersten Rechnungskontrollbehörden	142
---	------------

SCHWERPUNKTTHEMA KAPAZITÄTSAUFBAU

ASOSAI-Prüfernachwuchs trifft sich in China	152
--	------------

SPOTLIGHT AUF WISSENSCHAFT UND TECHNOLOGIE

Regulierung der Regulierung: Wie der TCU seine Unabhängigkeit nutzte, um Herausforderungen bezüglich künstlicher Intelligenz im öffentlichen Sektor Brasiliens anzugehen	158
---	------------



Einar Gørrissen, Generaldirektor der INTOSAI-Entwicklungsinitiative. Quelle: INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI)

Kontextuelle Faktoren mit Einfluss auf die ORKB-Unabhängigkeit verstehen: das globale Projekt von IDI und OECD

Autor: Einar Gørrissen, Generaldirektor der IDI

Im Oktober 2022 begannen die INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), im Rahmen einer gemeinsamen Initiative zusammenzuarbeiten, um die Herausforderungen zu erforschen, mit denen Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) bei der Wahrung ihrer Unabhängigkeit konfrontiert sind. Anstatt sich ausschließlich auf Rechtsrahmen zu konzentrieren, verfolgte die Initiative das Ziel, die Unabhängigkeit von ORKB aus einer breiteren sowie praktischeren Perspektive zu beleuchten und dabei informelle Druckausübung, institutionelle Dynamiken und politische Realitäten, die sich darauf auswirken, wie Unabhängigkeit in der Praxis gelebt wird, zu berücksichtigen.

Auf Grundlage dieser geteilten Auffassung riefen wir das Globale Projekt zur ORKB-Unabhängigkeit ins Leben. Diese Initiative brachte wichtige Partnerorganisationen zusammen, unter anderem das INTOSAI-Komitee für Politik, Finanzen und Verwaltung (PFAC), das Generalsekretariat der INTOSAI, das Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds (IWF). Die breite Palette an Partnerorganisationen spiegelt die Anerkennung wider, dass ORKB-Unabhängigkeit ein Querschnittsthema ist, das umfassendere Agenden wie gute Regierungsführung, Korruptionsbekämpfung, finanzpolitische Transparenz und öffentliche Rechenschaftspflicht fördert. Die Gewährleistung, dass ORKB unabhängig tätig sein können, ist für den Aufbau von Vertrauen in staatliche Institutionen und die Stärkung demokratischer Systeme unentbehrlich.

Das Hauptziel des Globalen Projekts ist es, die Umsetzung der Grundsätze der Deklaration von Mexiko zu stärken, indem Wissen und Erkenntnisse darüber geschaffen werden, wie diese Grundsätze in der Praxis angewendet werden können.

Warum werden informelle Faktoren als zentrale Punkte in das Globale Projekt zur ORKB-Unabhängigkeit einbezogen?

Auf der Grundlage der Erfahrungen der IDI sowie der OECD in verschiedenen Ländern wissen wir, dass gesetzliche Vorschriften allein die Herausforderungen, mit denen ORKB konfrontiert sind, nicht vollständig erklären können. Es gibt auch zahlreiche informelle und politische Faktoren mit Einfluss darauf, wie unabhängig ORKB tatsächlich sind.

Sowohl die IDI als auch die OECD sind der Ansicht, dass, selbst wenn ein Land über strenge Gesetze zum Schutz der ORKB verfügt – die den Grundsätzen der Deklaration von Mexiko entsprechen –, diese nicht immer ausreichen, um die ORKB vor Bedrohungen und Risiken für ihre Unabhängigkeit zu schützen. Denn es gibt auch andere praktische oder faktische Elemente mit Einfluss auf den Kontext einer ORKB. In der Praxis wird der Grad der ORKB-Unabhängigkeit in der Regel durch den Rechtsrahmen sowie die Art und Weise bestimmt, wie der Ermessensspielraum der gesetzlichen Bestimmungen genutzt wird und wie die Exekutive, die Legislative, die Judikative, zivilgesellschaftliche Organisationen und die Medien mit der ORKB interagieren.

In den anfänglichen Gesprächen herrschte Einigkeit darüber, dass ORKB in Ländern, in denen demokratische Kontrollmechanismen nachlassen, oft unter zunehmenden Druck geraten. In solchen Kontexten haben wir erlebt, dass ORKB-Leiterinnen bzw. -Leiter ohne rechtliche Begründung ihres Amtes enthoben, Budgets drastisch gekürzt sowie soziale Medien genutzt wurden, um die Tätigkeiten von ORKB zu politisieren, und Prüfberichte von wichtigen Institutionen außen vor gelassen wurden. Das schwächt die Fähigkeit der ORKB, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen, erheblich und führt im Laufe der Zeit zur Einschränkung ihres Mandats sowie zu verringerter Wirkung.

Die IDI und die OECD sind der Ansicht, dass die Kenntnis dieser nicht-rechtlichen Faktoren die Analyse der Gesetze ergänzen sollte. Um ORKB-Unabhängigkeit wahrhaftig zu verstehen, ist es wichtig, ein Auge darauf zu werfen, wie ORKB wahrgenommen werden, was von ihnen erwartet wird, wie viel politischer Druck auf ihnen lastet und ob sie ihrer Aufgabe in der Praxis ohne äußere Einflussnahme nachgehen können.

Welche Aspekte werden wir dank des Globalen Projekts besser verstehen?

Das Globale Projekt wird Aufschluss über die verschiedenen Formen der Einflussnahme geben, denen ORKB ausgesetzt sind, über die Schutzmaßnahmen, die ihren Führungskräften zur Verfügung stehen, sowie über die kontextuellen Faktoren, die ihre Unabhängigkeit und Wirksamkeit prägen. Es wird auch dazu beitragen, zu klären, wie Reputation sowie andere nicht-rechtliche Instrumente als Schutzmaßnahmen fungieren können und wie sich Bedrohungen in verschiedenen nationalen sowie politischen Umfeldern unterschiedlich manifestieren. Hier einige Beispiele:

Was bedeutet es für eine ORKB-Leiterin bzw. einen ORKB-Leiter geschützt zu sein (unter Berücksichtigung des nationalen Kontexts)?

Das ultimative Ziel der Deklaration von Mexiko zur Unabhängigkeit der ORKB-Leiterin bzw. des ORKB-Leiters ist, sicherzustellen, dass diese bzw. dieser ihre bzw. seine Aufgaben aus rechtlicher und fachlicher Sicht frei von politischer Einflussnahme oder Vergeltungsmaßnahmen wahrnehmen kann. Was „Schutz“ in der Praxis bedeutet, hängt jedoch stark vom nationalen Kontext ab.

Dieser Schutz muss berücksichtigen, wie sich die Art der Interaktionen der ORKB-Leiterin bzw. des ORKB-Leiters im Laufe seiner Amtszeit verändern kann – was zu Beginn der Amtszeit gilt, kann am Ende bedeutend anders aussehen. Darüber hinaus variiert die Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen oft mit dem Wahlzyklus, wobei bestimmte Zeiträume größere Risiken bergen.

Es ist auch wichtig, die Erwartungen der politischen Akteurinnen und Akteure, welche die ORKB-Leiterin bzw. den ORKB-Leiter ernennen, zu berücksichtigen. Diese Erwartungen können sowohl die wahrgenommene als auch die tatsächliche Unabhängigkeit der ORKB prägen und somit auch die Schutzformen, die am relevantesten und notwendigsten sind, beeinflussen.

Wie wichtig ist die Reputation der ORKB?

Die Reputation ist eine ausschlaggebende Form des nicht-rechtlichen Schutzes. Eine angesehene ORKB mit einem starken öffentlichen Image und einer historisch konsistenten Professionalität ist besser gewappnet, informellem Druck und politischen Angriffen standzuhalten. Die Rolle der ORKB-Leiterin bzw. des ORKB-Leiters ist von zentraler Bedeutung für den Aufbau dieser Reputation.

Wenn wichtige Stakeholder – darunter die Medien, die Zivilgesellschaft, internationale Partnerorganisationen und die Öffentlichkeit – Vertrauen in die Integrität der ORKB und die Professionalität ihrer Tätigkeiten haben, ist es für Regierungen oder sonstige Akteurinnen und Akteure mit höheren politischen Kosten verbunden, sich einzumischen. Diese Art von „Soft Power“ wirkt als Puffer gegenüber unzulässiger Einflussnahme und stärkt die Position der ORKB bei der Verteidigung ihrer Unabhängigkeit.

Reputation kann rechtliche Schutzmaßnahmen zwar nicht ersetzen, aber sie kann diese erheblich stärken. Das Globale Projekt wird dazu beitragen, dass die Rolle, Bedeutung und kontextuelle Relevanz der Reputation für die Wahrung der Unabhängigkeit besser verstanden wird.

Wie können Regierungen und überprüfte Stellen ORKB indirekt beeinflussen?

ORKB sind häufig indirekten Formen der Einflussnahme ausgesetzt. Dazu gehören Versuche, Prüfungserkenntnisse zu diskreditieren, öffentliche Angriffe, die darauf abzielen, die Glaubwürdigkeit der Institution zu untergraben, sowie informelle (inoffizielle) Mitteilungen (einschließlich Gesprächen), die Druck auf das Prüfungspersonal ausüben sollen.

Das Globale Projekt wird dazu beitragen, die Muster, Bedingungen und Umstände, unter denen diese Einflussnahmen auftreten, zu ermitteln und systematisch aufzubereiten. Es wird auch mögliche Strategien und Maßnahmen untersuchen, um deren negative Auswirkungen auf die Leistung und Unabhängigkeit von ORKB zu mindern.

Was bedeutet finanzielle Unabhängigkeit im Kontext finanzpolitischer Einschränkungen?

The Global Stocktaking report prepared by the IDI erstellte Global-Stocktaking-Bericht spiegelt generell Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen (Budget) und personeller Ressourcen (Personalausstattung) wider.

Dank des Globalen Projekts werden wir Folgendes besser verstehen:

- Wie die Exekutive und die Legislative gemeinsam über den Staatshaushalt, darunter das Budget der ORKB, entscheiden.
- Mit welchen praktischen Hindernissen ORKB bei der Einrichtung eines geeigneten Einstellungsprozesses konfrontiert sind.
- Wie die Budgets anderer unabhängiger staatlicher Stellen, zum Beispiel der Zentralbank, des Ombudsmanns oder der Justiz, festgelegt werden und was ORKB daraus lernen können.
- Was die Argumente von Regierungen für eine Erhöhung oder Kürzung des ORKB-Budgets waren – und ob diese Gründe fachlicher oder politischer Natur waren.
- Wie politische Realitäten und hinter verschlossenen Türen getroffene Entscheidungen die Ressourcenausstattung von ORKB beeinflussen können.

Darüber hinaus wird das Globale Projekt sowohl qualitative als auch quantitative Informationen liefern, mit denen die Entwicklung eines tieferen Verständnisses sowie einer fundierteren Analyse der ORKB-Unabhängigkeit – einschließlich neuer Ansätze zu ihrer Beurteilung und Messung – gefördert werden können.

Letztendlich wird das Projekt auch eine solide Grundlage für die Einbindung anderer Akteurinnen und Akteure des Rechenschaftspflichtsystems sowie für die Erarbeitung einer langfristigen Agenda zur Förderung der ORKB-Unabhängigkeit bieten.



Die sehr geehrte Helen Clark. Quelle: INTOSAI-Entwicklungsinitiative

Bündnisse, regionale Ansätze und öffentliches Vertrauen für eine größere Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden: Perspektiven von Helen Clark

von: Helen Clark, Sonderbotschafterin für die Unabhängigkeit von ORKB der Kooperation INTOSAI-Gebergemeinschaft

Die Grundlage dieses Beitrags bildet eine Rede, die von Frau Helen Clark ursprünglich für den XXV. INTOSAI-Kongress in Scharm asch-Schaich, Ägypten, am 31. Oktober 2025 aufgezeichnet wurde.

Seit ihrem ersten Kongress im Jahr 1953 in Kuba hat die INTOSAI einen langen Weg zurückgelegt. Ihr Fortbestehen stellt den andauernden Nutzen der externen staatlichen Finanzkontrolle unter Beweis und zeigt, dass sich die INTOSAI selbst als Fachorganisation bewährt hat.

Die Inhalte dieses Kongresses sind sowohl relevant als auch aktuell. Geopolitische Instabilität, Krieg und Konflikte, klimabedingte Schocks, digitale Umbrüche, Pandemien und vieles mehr stellen erhebliche Belastungen für die öffentlichen Finanzen dar, schränken den verfügbaren steuerpolitischen Spielraum ein und verschieben die Prioritäten der Staatsausgaben, was sich letztlich auf die Leistungserbringung auswirken kann.

Die unabhängige Überwachung der öffentlichen Finanzverwaltung ist ein wichtiger Bestandteil der Kontrollmechanismen, die in jedem System vorhanden sind. Oberste Rechnungskontrollbehörden überwachen die Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Mittelverwendung von Regierungen und tragen zu öffentlicher Rechenschaftspflicht bei. Sie sind Ankerpunkte für Transparenz, Rechenschaftspflicht und gute Regierungsführung.

Sie können ihre Aufgaben jedoch nur dann angemessen wahrnehmen, wenn sie in einem angemessenen Maß institutionell, organisatorisch und finanziell von den von ihnen überprüften Stellen unabhängig sind. Die INTOSAI brachte diese Notwendigkeit erstmals im Jahr 1977 in der Deklaration über die Leitlinien der Finanzkontrolle – auch bekannt als Deklaration von Lima – zum Ausdruck. Seitdem wurde diese Forderung in mehreren Rechtsakten wiederholt, unter anderem in zwei Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen.

Die uns vorliegenden Informationen deuten jedoch darauf hin, dass nur ein kleiner Teil der Obersten Rechnungskontrollbehörden in Entwicklungsländern die in den INTOSAI-Deklarationen von Lima und Mexiko festgelegten Unabhängigkeitskriterien erfüllt. Oftmals fehlt ihnen die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Unabhängigkeit – und aktuellen Daten zufolge liegt diesbezüglich ein Negativtrend vor.

Im Jahr 2023 veröffentlichte die INTOSAI Entwicklungsinitiative ihren alle drei Jahre erscheinenden Global Stocktaking Report (dt. etwa „Bericht zur weltweiten Bestandsaufnahme“). Darin werden Entwicklungen und Trends in Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) weltweit erfasst und bewertet.

Zum dritten Mal in Folge wurde ein Rückgang der Unabhängigkeit festgestellt. Der Zugang Oberster Rechnungskontrollbehörden zu Informationen nimmt weiter ab und die Einflussnahme beim Budgetvollzug sowie der Prüfungsplanung ist gestiegen. Zehn Prozent der im Rahmen der globalen Umfrage 2023 Befragten gaben an, dass es zu Einflussnahme auf die ORKB-Führungsebene gekommen sei.

Im Jahr 2018 führte die Kooperation INTOSAI-Gebergemeinschaft einen Krisenreaktionsmechanismus betreffend die Unabhängigkeit von ORKB (SAI Independence Rapid Advocacy Mechanism; SIRAM) ein. Er ist ein Plädoyer für ORKB-Unabhängigkeit und sensibilisiert für Bedrohungen dieser Unabhängigkeit und diesbezügliche Verfehlungen. Er kann ORKB, deren Unabhängigkeit gefährdet ist, auch Unterstützung vermitteln. Eine Analyse der Fälle, die dem Mechanismus zur Kenntnis gebracht wurden, lässt zwei wichtige Trends erkennen:

1. Bedrohungen für die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden sind keineswegs auf Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen beschränkt. Auch in einigen Ländern mit hohem Einkommen, in denen die vermeintlichen Barrieren für Korruption und Vetternwirtschaft unter Druck stehen, gibt es zunehmend Anlass zur Sorge.
2. Bedrohungen für die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden sind in der Regel Teil einer breiteren Palette an Herausforderungen, von denen auch andere unabhängige Institutionen betroffen sind. Diese stehen im Zusammenhang mit der Verschlechterung des Rechenschaftspflichtumfelds, darunter auch der Rückgang des öffentlichen Raums, der heutzutage nur allzu häufig zu beobachten ist.

Wie kann diesen Trends etwas entgegengesetzt werden? Lassen Sie mich einige Wege aufzeigen.

1. Der Aufbau von globalen Bündnissen kann das Bewusstsein dafür, wie wichtig ORKB-Unabhängigkeit ist, schärfen und das Potenzial für kollektives Handeln erhöhen.

Beim Bündnisaufbau sollten sowohl Entwicklungspartnerorganisationen als auch andere relevante Plattformen einbezogen werden:

- Innerhalb der Kooperation INTOSAI-Gebergemeinschaft ergeben sich Diskussionen zu diesen Fragen natürlich, da sie ORKB und Geberorganisationen zusammenbringt. Im Rahmen ihres Kingston-Implementierungsplans verstärkt sie ihre Bemühungen um die Unabhängigkeit von ORKB.

- Das Globale Projekt zur ORKB-Unabhängigkeit ist eine gemeinsame Initiative mehrerer Partnerorganisationen. Ziel ist die Entwicklung neuer Ansätze zur Förderung der Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden (ORKB), wobei der Schwerpunkt auf informellen Faktoren liegt, die über Rechtsrahmen hinausgehen und Einfluss darauf nehmen, wie ORKB mit der Exekutive sowie Legislative interagieren und wie sich diese Wechselbeziehungen auf ihre Unabhängigkeit auswirken. Dabei arbeiten die OECD, die IDI, das Generalsekretariat und das Komitee für Politik, Finanzen und Verwaltung der INTOSAI sowie das Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zusammen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank haben zur Gestaltung des Projekts beigetragen, um seine Ausrichtung auf globale Ziele in den Bereichen öffentliche Finanzverwaltung und steuerpolitische Transparenz sicherzustellen.

Künftig sollten solche Partnerschaften auch die Zivilgesellschaft einbeziehen und auf Sektoren wie mineralgewinnende Industrien und das Gesundheitswesen, in denen ein erhebliches Korruptionsrisiko besteht, zugeschnitten werden. Ich bin Vorsitzende des Vorstands der Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (Extractive Industries Transparency Initiative; EITI), die sich für Transparenz sowie gute Regierungsführung in diesem Sektor einsetzt und zu deren wichtigsten Stakeholdern die Zivilgesellschaft gehört. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden die von der EITI veröffentlichten Daten zu Verträgen, Einnahmen, Zahlungen, wirtschaftlichen Eigentümern und vielem mehr kennen und nutzen.

2. Entwicklung regionaler Ansätze, die den Kontext berücksichtigen, in dem Oberste Rechnungskontrollbehörden tätig sind, und die Schaffung notwendiger Synergien zwischen regionalen Akteuren.

Institutionen in derselben Region sind oft mit ähnlichen Gegebenheiten und Herausforderungen konfrontiert – auch wenn Kontexte innerhalb einer Region sehr unterschiedlich sein können. Als reaktionsschnelle und mitgliederorientierte Organisation leistet die Pazifische Assoziation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (PASAI) gute Arbeit bei der Unterstützung ihrer Mitglieder. Konstruktive Beziehungen und engagierte Unterstützung durch wichtige regionale Entwicklungspartner wie Australien und Neuseeland haben ebenfalls zur Stärkung der ORKB im Pazifikraum beigetragen.

Im anglophonen Afrika leistet die AFROSAI-E ebenfalls lobenswerte Arbeit bei der Unterstützung ihrer Mitglieder. Sie hat kürzlich ein Musterfinanzkontrollgesetz erarbeitet, das ein Hilfsmittel für die proaktive Interessenvertretung darstellt – auch über die AFROSAI-E-Region hinaus.

3. Stärkung der Bekanntheit unabhängiger ORKB auf Länderebene, um ihre Legitimität sowie die Unterstützung ihrer Maßnahmen zu erhöhen.

Das Vertrauen der Öffentlichkeit in nationale Rechnungskontrollbehörden ist von großer Bedeutung für eine wirksame Förderung ihrer Unabhängigkeit. Ein guter Ruf ist eine Ressource, auf die eine ORKB zurückgreifen kann, wenn ihre Unabhängigkeit in Gefahr ist. Daher sollten Rechnungskontrollbehörden sich nicht scheuen, proaktiv ihre eigene Bekanntheit zu steigern.

Das Vertrauen der Öffentlichkeit bleibt erhalten, wenn Prüfberichte in guter Qualität und rechtzeitig vorgelegt werden. Dies erfordert dezidierte Professionalität des Personals und qualitativ hochwertige Managementsysteme. Beispielsweise haben Prüfberichte über während der COVID-19-Pandemie bereitgestellte Konjunkturpakete dazu beigetragen, die Bekanntheit von ORKB auf nationaler Ebene zu erhöhen.

ORKB sollten sich auch auf die Einbindung von Stakeholdern und ihre Zusammenarbeit mit anderen Akteuren in nationalen Rechenschaftspflichtsystemen konzentrieren. Dazu gehören Parlamente, Ombudsstellen und andere gesetzliche Einrichtungen sowie nichtstaatliche Akteure, zum Beispiel zivilgesellschaftliche Organisationen mit Transparenzschwerpunkt, und die Medien.

Auch wenn die aktuellen geopolitischen Herausforderungen keine rosigen Aussichten für die Zukunft bieten, können wir alle stolz auf das Engagement, die Professionalität und die Wirkung von ORKB sein. Sie verkörpern die institutionellen Grundwerte, welche die Gesellschaft um sie herum verbessern und stärken. Gemeinsam müssen wir uns weiterhin anpassen und weiterentwickeln, um Koalitionen zu bilden, regionale Ansätze zu nutzen und das Vertrauen in starke, unabhängige Institutionen zu stärken.



Der Autor, Freddy Yves Ndjemba. Quelle: INTOSAI-Entwicklungsinitiative

Relevante und innovative Ansätze zur Unterstützung der ORKB-Unabhängigkeit: vom Krisenreaktionsmechanismus betreffend die Unabhängigkeit von ORKB (SIRAM) zum Workstream ORKB-Unabhängigkeit

von Freddy Yves Ndjemba, stellvertretender Generaldirektor, Abteilung ORKB-Governance, INTOSAI Entwicklungsinitiative

Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) spielen eine entscheidende Rolle für die Rechenschaftspflicht, Integrität und Transparenz des öffentlichen Sektors. Um ihrer Rolle gerecht zu werden und Vertrauen zwischen staatlichen Stellen und der Gesellschaft aufzubauen, müssen ORKB unabhängig sein.

Unter ORKB-Unabhängigkeit kann die Fähigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde verstanden werden, unabhängig von der Regierung und ohne unrechtmäßige Einflussnahme oder Kontrolle tätig zu sein. Sie gilt als grundlegende Voraussetzung dafür, dass ORKB ihren Auftrag erfolgreich erfüllen können. In der INTOSAI-Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit werden acht Bedingungen, die auch als Säulen der Unabhängigkeit bekannt sind, ausgewiesen, die als Bezugswerte für die Beurteilung der Unabhängigkeit einer ORKB dienen.

Daten der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI) und der Weltbank zeigen, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) weltweit immer größeren Bedrohungen für ihre unabhängigen Tätigkeiten und die Ausführung ihrer Prüfungsaufträge ausgesetzt sind.

So zeigte beispielsweise der letzte „INTOSAI Global Stocktaking Report“ (dt. etwa „Bericht zur globalen Bestandsaufnahme der INTOSAI“), dass zumindest 40 % der ORKB erhebliche Einflussnahme bei ihrem Budgetvollzug erlebten und nur 44 % der ORKB angaben, dass sie für die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben uneingeschränkten, zeitnahen und freien Informationszugang hatten – ein dramatischer Rückgang gegenüber den 70 %, die im Jahr 2017 einen uneingeschränkten Zugang angaben.

Ähnlich verhält es sich laut dem jüngsten Index der Weltbank zur Unabhängigkeit von ORKB: Die meisten ORKB-Budgets und -Finanzausstattungen unterlagen der Genehmigung durch die Budgetierungsstellen der Zentralregierung, und nur 22 der 118 beurteilten Länder erfüllten die Kriterien für personelle Autonomie vollständig.

Die INTOSAI hat sich über ihre Organe stets sehr aktiv für die Unabhängigkeit von ORKB eingesetzt und diese unterstützt. Die diesbezüglichen Bemühungen gipfelten im Jahr 1977 in der Verabschiedung der INTOSAI-Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle und im Jahr 2007 in der INTOSAI-Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit. In mehreren Dokumenten wurde die Bedeutung der ORKB-Unabhängigkeit anerkannt, unter anderem in drei VN-Resolutionen und in anderen hochrangigen politischen Erklärungen.

Darüber hinaus wurden die Bemühungen zur Förderung der ORKB-Unabhängigkeit dadurch vorangetrieben, dass ORKB durch Gesetzesänderungen eine führende Rolle im Einsatz für mehr Unabhängigkeit einnahmen. Im Laufe der Zeit kristallisierte sich jedoch heraus, dass Gesetzesänderungen nur einer der Faktoren für die Unabhängigkeit einer ORKB sind. Politische und institutionelle Umfelder weltweit befinden sich in konstantem Wandel. Und eine Vielzahl an Handlungen seitens der Exekutive oder Legislative können verschiedene Teilaspekte der ORKB-Unabhängigkeit bedrohen.

Diese Bedrohungen können auf unterschiedliche Arten zutage treten, zum Beispiel durch Verfassungsänderungen, Änderungen im nächsten Budget, Abänderungen des Prüfungsgesetzes und Versuche, die aktuelle Leiterin bzw. den aktuellen Leiter bzw. das Leitungsgremium der ORKB abzusetzen oder die Ernennung einer neuen Leitung zu verzögern. In einigen wenigen Fällen gab es sogar Vorschläge, die ORKB als unabhängige Institution gänzlich abzuschaffen.

Die Entstehung von SIRAM

Diese anhaltenden Risiken verdeutlichen, dass die INTOSAI-Gemeinschaft sowie relevante Stakeholder Instrumente und Ansätze entwickeln müssen, um ORKB dabei zu unterstützen, schnell und wirksam auf Herausforderungen für ihre Unabhängigkeit zu reagieren.

Vor diesem Hintergrund wurde von der IDI im Rahmen der Kooperation INTOSAI-Gebergemeinschaft (IDC) der Krisenreaktionsmechanismus betreffend die Unabhängigkeit von ORKB (SAI Independence Rapid Advocacy Mechanism; SIRAM) entwickelt, um auf Bedrohungen sowie Verletzungen der ORKB-Unabhängigkeit aufmerksam zu machen und ORKB bei Bedrohungen ihrer Unabhängigkeit Unterstützung zu vermitteln.

Über die Jahre hat sich SIRAM von einem Pilotprojekt zu einem bekannten und gefragten Mechanismus entwickelt. Er etablierte sich in der INTOSAI sowie der Gebergemeinschaft und erhielt gewaltige Unterstützung von verschiedensten Akteurinnen und Akteuren, zum Beispiel von zivilgesellschaftlichen Organisationen (civil society organizations; CSOs) oder der Wissenschaft, als die Fälle immer komplexer wurden.

Bei einem Rückblick auf seine Einführung traten mehrere Tatsachen zutage, unter anderem Folgendes:

1. Obwohl wir nur „die Spitze des Eisbergs“ sehen, da wir nur Eigenangaben zu Bedrohungen erfassen, zeigt die geografische Verteilung der Fälle die globale Dimension des Problems auf, wobei in bestimmten INTOSAI-Regionen ebenfalls eine stärkere Konzentration vorliegt.
2. In Regionen mit stärkerer Konzentration sehen wir einen Zusammenhang mit Bedrohungen für andere unabhängige Institutionen, zum Beispiel die Justiz, und die Verschlechterung der Bedingungen rund um Rechenschaftspflicht, zum Beispiel die Verengung des bürgerschaftlichen Raums.
3. Konzeptuell gesehen gehen Bedrohungen für die Unabhängigkeit von ORKB im Allgemeinen auf Einflussnahme seitens der Exekutive zurück. Empirische Nachweise zeigen allerdings auch andere Einflussfaktoren und Blickwinkel auf, aus denen in der Praxis Bedrohungen für die ORKB-Unabhängigkeit hervorgehen.
4. Die zunehmende Komplexität der Fälle erfordert ein tiefgreifenderes Verständnis für den Länderkontext und den institutionellen Aufbau der ORKB (Rechtsrahmen und Modell), was zulasten der Zügigkeit der Reaktion gehen könnte.

5. Die meisten Bedrohungen betreffen bestimmte INTOSAI-Grundsätze, unter anderem die Sicherung der Amtszeit der ORKB-Leiterin bzw. des ORKB-Leiters, die Befugnisse und den Auftrag, den zeitgerechten und uneingeschränkten Zugang zu Informationen sowie den Zugang zu personellen und finanziellen Ressourcen.
6. Für die erfolgreiche Förderung der ORKB-Unabhängigkeit ist es unerlässlich, den Einfluss der Geberorganisationen wirksam einzusetzen sowie Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. In ähnlicher Weise muss im Zuge der wirksamen Interessenvertretung auf Länderebene die Bandbreite an Stakeholdern, die auf Länderebene konsultiert werden können, erweitert werden. Dabei müssen neben Abgeordneten und zivilgesellschaftlichen Organisationen auch die Medien sowie institutionelle Akteurinnen und Akteure einbezogen werden.

Von reaktiver zu proaktiver Interessenvertretung: Workstream ORKB-Unabhängigkeit

All diese Erkenntnisse lassen die Zweckmäßigkeit des reaktiven Ansatzes des SIRAM-Mechanismus erkennen. Sie zeigen allerdings auch ein grundlegendes Problem auf. Tatsächlich sahen wir die Notwendigkeit, die für den Einzelfall gestaltete, reaktive Interessenvertretung mittels SIRAM mit einem proaktiveren Ansatz zu ergänzen, der die Maßnahmen der INTOSAI durch die Ermöglichung einer ganzheitlichen und lückenlosen Vorgehensweise im Einsatz für ORKB-Unabhängigkeit unterstützt.

Daher richteten wir im Rahmen des Workstreams ORKB-Unabhängigkeit der IDI unsere Bemühungen darauf aus, uns proaktiv für ORKB-Unabhängigkeit einzusetzen, unter anderem durch Ausarbeitung relevanter und innovativer Ansätze zur Unterstützung der ORKB-Unabhängigkeit. Drei miteinander verbundene Wege wurden in den letzten Jahren beschritten.

Der erste steht im Zusammenhang mit dem Globalen Projekt zur ORKB-Unabhängigkeit, dem Ergebnis einer Partnerschaft zwischen der IDI und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die vom Generalsekretariat der INTOSAI, dem INTOSAI-Komitee für Politik, Finanzen und Verwaltung (PFAC) sowie dem Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) unterstützt wurde. Dieses Projekt beruht auf der Erkenntnis, dass weitere Interessensvertretung erforderlich ist und sich auch an Finanzministerinnen und -minister sowie Parlamente richten sollte. Mit diesem Projekt wollen wir eine globale Agenda zum Thema ORKB-Unabhängigkeit aufstellen, die über die Betrachtung formaler Faktoren mit Einfluss auf die Unabhängigkeit von ORKB hinausgeht.

Der zweite Weg steht in direktem Zusammenhang mit der Stärkung der Rolle der Rechtsabteilungen von ORKB bei der Wahrung und Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit. Erkenntnisse aus dem SIRA-Mechanismus haben gezeigt, dass die Fähigkeit von ORKB, Gefahren für ihre Unabhängigkeit proaktiv zu erkennen, verbessert wird, wenn sie über eine spezielle Rechtsabteilung oder eine Rechtsberatung verfügen. Durch eine spezielle Initiative mit dem Namen LEGSAI zur Stärkung der Rechtsabteilungen an ORKB unterstützen wir ORKB einerseits beim Aufbau oder der Stärkung ihrer rechtlichen Kompetenzen und liefern andererseits fachliche Beiträge zu gesetzlichen Reformprozessen betreffend ORKB. Im Rahmen dieser Initiative untersuchen wir auch die Interaktion von ORKB mit der Justiz und mit Strafverfolgungsbehörden.

Der dritte Weg betrifft die Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren innerhalb des Rechenschaftspflichtökosystems, um den öffentlichen Mehrwert einer ORKB zu festigen und ihr Ansehen in den Augen der Stakeholder zu stärken. Dieser Ansatz beruht auf der Erkenntnis, dass das Ansehen einer ORKB ein informeller Vorteil ist, den sie nutzen kann, wenn ihre Unabhängigkeit bedroht ist. Um das Ansehen von ORKB weiter zu festigen, stärken wir im Rahmen der „Collab-Initiative“ unter anderem das Zusammenwirken zwischen ORKB und CSOs sowie Antikorruptionsbehörden. Die jüngsten Aktivitäten in Sambia und Malawi im Rahmen des vom französischen Ministerium für Europa und auswärtige Angelegenheiten finanzierten CADRE-Projekts oder anlässlich der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption in Katar zeigen großes Interesse aller beteiligten Parteien.

Da die Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit letztlich einen Ansatz erfordert, bei dem alle an einem Strang ziehen, werden wir weiterhin mit Stakeholdern zusammenarbeiten und uns in den relevanten Foren und Plattformen, unter anderem der Kooperation INTOSAI-Gebergemeinschaft, engagieren, um die Unabhängigkeit von ORKB zu etablieren und zu kontextualisieren.

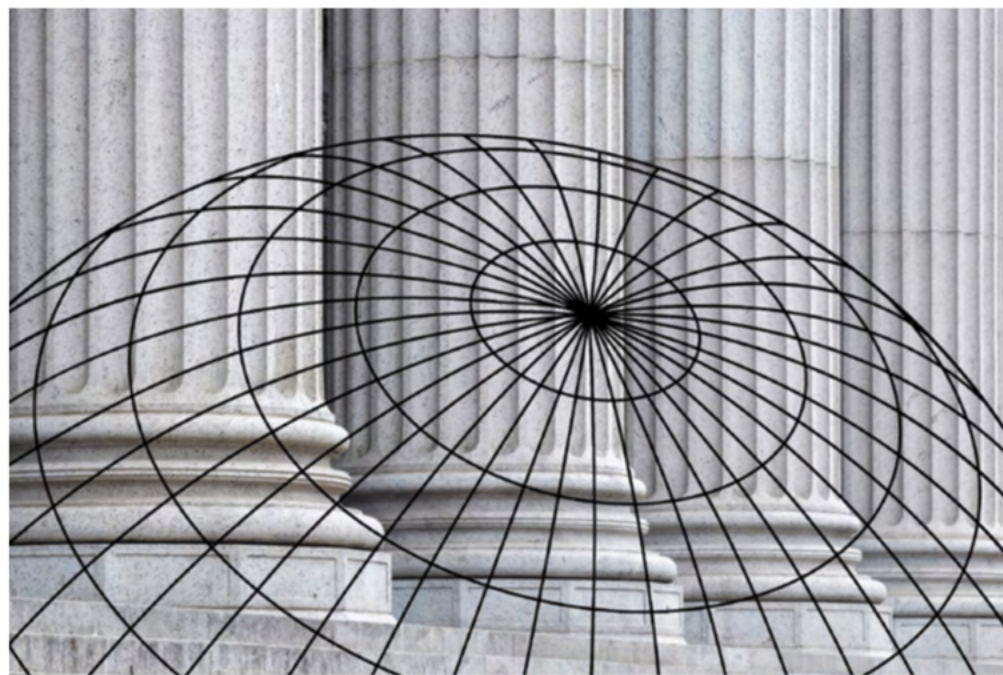


Erfahren Sie mehr über SIRAM und sehen Sie sich das Video an:



Erfahren Sie mehr über die Unabhängigkeit der ORKB und sehen Sie sich das Video an:





Quelle: Tuzla Lathiff (OECD) und Benjamin Fuentes (IDI)

Das Globale Projekt: ORKB-Unabhängigkeit neu denken

Autorinnen und Autoren: Tuzla Lathiff (OECD) und Benjamin Fuentes (IDI)

In Anbetracht des aktuell komplexen politischen Klimas, des geringen Vertrauens der Öffentlichkeit in Institutionen und der knapperen Staatshaushalte wird die Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) heutzutage wichtiger denn je, um sicherzustellen, dass Regierungen öffentliche Gelder transparent, effizient sowie zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger verwalten. Sowohl die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als auch die INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI) haben jedoch festgestellt, dass ORKB mit großen – und manchmal sogar wachsenden – Herausforderungen konfrontiert sind. Diese Herausforderungen sind nicht nur rechtlicher, sondern auch praktischer Natur, insbesondere im Hinblick auf die Beziehungen zur Exekutive und Legislative.

Um wirksam arbeiten und ihr Mandat erfüllen zu können, ist es von entscheidender Bedeutung, dass ORKB unabhängig sind. Seit der Verabschiedung der Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit durch die INTOSAI im Jahr 2007 haben viele Länder Maßnahmen ergriffen, um ihre ORKB formell vor äußerer Einflussnahme zu schützen. In einem zunehmend komplexen Umfeld, in dem der öffentliche Diskurs durch schnelle Informationsflüsse und soziale Medien beeinflusst werden kann, sind formelle Schutzmaßnahmen allein jedoch möglicherweise nicht genug.

Mit dem von der OECD und der IDI gemeinsam geleiteten Globalen Projekt zur ORKB-Unabhängigkeit sollen neue Erkenntnisse zu diesen Herausforderungen gewonnen werden. Das Projekt blickt über den Tellerrand der Rechtsrahmen hinaus, um die informellen, politischen und institutionellen Gegebenheiten zu verstehen, welche die Unabhängigkeit von ORKB in der Praxis prägen. Es soll eine Orientierungshilfe für die Anwendung und den Schutz der Grundsätze der Deklaration von Mexiko unter realen Bedingungen bieten.

Der gemeinsame Bericht von IDI und OECD

Nach fast zwei Jahren der Planung, Recherche, Befragung und Datenerhebung sind die OECD und die IDI gerade dabei, einen gemeinsamen Bericht zu erstellen, der im Jahr 2026 fertiggestellt werden soll. Der Bericht befasst sich mit den Herausforderungen, mit denen ORKB bei der praktischen Zusammenarbeit mit der Exekutive und der Legislative konfrontiert sind, und hebt dabei sowohl Herausforderungen als auch bewährte Verfahren und informelle Dynamiken hervor.

Er zeigt wirksame Vorgehensweisen auf, die trotz politischen oder finanziellen Drucks zur Unabhängigkeit, Wirksamkeit und Wirkung von ORKB beigetragen haben, und ermittelt Erfolgsfaktoren – beispielsweise Möglichkeiten, den konstruktiven Dialog mit institutionellen Akteurinnen und Akteuren aufrechtzuerhalten, ohne dabei die institutionelle Unabhängigkeit zu gefährden. Diese Erkenntnisse sollen die künftige Zusammenarbeit zwischen internationalen Partnerorganisationen und nationalen Institutionen fördern sowie dazu beitragen, bessere Rahmenbedingungen für die unabhängigen Tätigkeiten von ORKB zu schaffen. Der Bericht richtet sich in erster Linie an ORKB, kann aber auch anderen unabhängigen Aufsichtsbehörden, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen, wertvolle Erkenntnisse liefern. Denn sein Inhalt fußt auf den Werten der INTOSAI-Gemeinschaft und den Grundsätzen der Deklaration von Mexiko.

Im Vorfeld der Veröffentlichung werden die IDI und die OECD eng mit der INTOSAI-Gemeinschaft zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Erkenntnisse weit verbreitet werden und dadurch nicht nur auf globaler, sondern auch auf nationaler Ebene sinnvolle Folgemaßnahmen ermöglicht werden.

Erste konsolidierte Erkenntnisse aus der Datenerhebung

Eine vorläufige Analyse der erhobenen Daten deutet auf mehrere in allen Regionen wiederkehrende Muster hin. Diese spiegeln die Rahmenbedingungen wider, unter denen Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) tätig sind, insbesondere in Bezug auf politische Dynamiken, Erwartungen von Stakeholdern sowie ihre Interaktionen mit der Exekutive, Legislative und Judikative.

Diese Beobachtungen beruhen auf den im Rahmen der Datenerhebung erfassten Perspektiven sowie Erfahrungen und werden im Folgenden als Grundlage für weitere Diskussion und Analyse vorgestellt.

Politische Dynamiken

Aus den von teilnehmenden ORKB erhobenen Daten geht hervor, dass viele von ihnen in einem fluideren und sich schneller verändernden politischen Umfeld tätig sind als im Jahr 2007, als die Grundsätze der Deklaration von Mexiko verabschiedet wurden. Die Befragten hoben hervor, dass soziale Medien zunehmend öffentliche Narrative und Wahrnehmungen beeinflussen. In diesem Zusammenhang legen die Daten nahe, dass rechtliche Schutzmaßnahmen allein möglicherweise nicht ausreichen, um die Unabhängigkeit von ORKB zu schützen; Glaubwürdigkeit und Widerstandsfähigkeit gegenüber informellem Druck haben sich als Faktoren mit zunehmender Bedeutung entpuppt.

Erwartungen an ORKB

Die Daten deuten darauf hin, dass von ORKB häufig erwartet wird, dort Lücken in der Rechenschaftspflicht zu schließen, wo andere Institutionen wie Parlamente oder Stellen für die interne Prüfung mit Kapazitäts- bzw. Kompetenzengpässen konfrontiert sind. In einigen Fällen merkten die Befragten an, dass ORKB zusätzliche Aufgaben übernehmen, unter anderem in Bereichen mit Bezug zu Integritäts- oder Korruptionsbekämpfungsinitiativen. Dies kann zwar ein Zeichen für großes Vertrauen in ORKB sein, die Daten weisen jedoch auch auf Bedenken im Hinblick auf Kapazitätsengpässe sowie die möglichen Auswirkungen auf die Unabhängigkeit hin.

Beziehungen zur Exekutive

Im Vergleich zur Situation um 2007 zeigen die Daten, dass es für ORKB heute schwieriger sein kann, institutionelle Regelungen wie separate Budget- oder Verwaltungsrahmen zu rechtfertigen, insbesondere in Gesprächen mit Finanzministerien oder Exekutivbehörden. Es wurde angegeben, dass diese Dynamiken beeinflussen, wie ORKB ihre operative Unabhängigkeit verhandeln.

Beziehungen zur Legislative

In der Deklaration von Mexiko wurden Parlamente als natürliche Verbündete von ORKB beschrieben. Die Daten aus mehreren Regionen deuten jedoch darauf hin, dass diese Beziehung unter Druck stehen kann. Die aus den Daten ermittelten Einflussfaktoren sind unter anderem:

Begrenzte parlamentarische Kapazitäten

Die Befragten gaben an, dass vielen Parlamenten das erforderliche Fachwissen oder die Ressourcen fehlen, um Prüfberichte erfolgreich für Aufsichtstätigkeiten zu nutzen.

Politische Polarisierung

Mehrere ORKB berichteten, dass zunehmende Polarisierung Amtsernennungen oder Rechtsreformen verzögern und dazu führen kann, dass Prüfungserkenntnisse politisch interpretiert werden, anstatt die Debatte über Maßnahmen zu fördern.

Komplexe Rechtsrahmen

Die Daten zeigen, dass sich überschneidende oder mehrdeutige Verfahren für die Veröffentlichung oder Follow-up-Überprüfung von Berichten zu Unsicherheiten und manchmal sogar zu Interpretationsunterschieden zwischen ORKB und Parlamenten führen können.

Machtgefälle

Selbst bei ausgewogen erscheinenden Gesetzen stellten Befragte fest, dass die Exekutive oft mehr Einfluss und Ressourcen hat. Dies kann sich auf die budgetäre Unabhängigkeit von ORKB sowie die Ernennung von Führungskräften auswirken.

Justiz

Obwohl die Justiz in der Deklaration von Mexiko keinen Schwerpunkt bildete, legen die Daten nahe, dass sie eine immer wichtigere Rolle bei der Ausgestaltung der ORKB-Unabhängigkeit spielt, insbesondere durch die Auslegung von Verfassung und Gesetzen. Einige Befragte äußerten Bedenken hinsichtlich der Konsistenz und Unabhängigkeit von Gerichtsurteilen in bestimmten Kontexten und betonten die Bedeutung eines stabilen sowie unparteiischen rechtlichen Umfelds für den Schutz der ORKB-Unabhängigkeit.

Erste Erkenntnisse aus den Daten

Die Erkenntnisse aus dieser ersten Datenerhebungsphase bestätigen mehrere bestehende Vorstellungen und bieten gleichzeitig neue Perspektiven darauf, wie ORKB-Unabhängigkeit in der Praxis funktioniert.

Unabhängigkeit bedeutet nicht Isolation

Die Befragten betonten, dass ORKB ihre Unabhängigkeit nicht allein verteidigen können. Partnerschaften mit Entwicklungsorganisationen, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, globalen Netzwerken, Parlamenten sowie Bürgerinnen und Bürgern wurden als wichtig angesehen, um das Bewusstsein zu schärfen und den Nutzen einer unabhängigen externen Finanzkontrolle zu stärken.

Informelle Faktoren sind wichtig

Die Daten zeigen, dass informelle Normen und Verfahren formelle Rechtsrahmen oft ergänzen. Die Befragten stellten fest, dass ORKB-Gesetze häufig von Phasen des politischen Wandels oder Reformen geprägt sind und dass bei veralteten Gesetzen informelle Mechanismen entstehen können, um die Lücken zu schließen. Diese informellen Dynamiken sind maßgeblich und sollten bei der Beurteilung oder Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit berücksichtigt werden.

Unabhängigkeit ist mit Nutzen und Relevanz verbunden

In Bezug auf alle Regionen deuten die Daten darauf hin, dass Unabhängigkeit und Relevanz eng miteinander verbunden sind. Die Befragten bemerkten, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit und der Institutionen in ORKB deren Unabhängigkeit stärken kann. ORKB, die in ihren eigenen Tätigkeiten Transparenz, Integrität und Rechenschaftspflicht unter Beweis stellen, gelten als glaubwürdiger und sind in einer besseren Position, ihre Unabhängigkeit zu schützen. In diesem Sinne sind Legitimität und Vertrauen wesentliche Bestandteile institutioneller Unabhängigkeit.

Das Globale Projekt und der XXV. INCOSAI

Zusätzlich zu den oben dargelegten konsolidierten Erkenntnissen und Einblicken gaben die IDI und die OECD anlässlich des XXV. INTOSAI-Kongresses in Ägypten eine informative Übersicht über das Globale Projekt. Diese Übersicht enthielt wichtige Ergebnisse zu jedem einzelnen Grundsatz der Deklaration von Mexiko und bot einen Überblick über die Umsetzung, den Umfang und die Erkenntnisse des Projekts.

Die von der IDI und der OECD organisierte Nebenveranstaltung während des XXV. INCOSAI war die erste Gelegenheit, bei der die Ergebnisse des Globalen Projekts öffentlich vorgestellt wurden. Die Sitzung war dynamisch sowie partizipativ und umfasste wertvolle Beiträge von globalen Projektpartnern und Stakeholdern.

Weitere Informationen

Datenerhebungsprozess

Methodik

Unter Anleitung von Expertinnen und Experten der ORKB der Vereinigten Staaten von Amerika und unter Verwendung eines von der Universität Oslo entwickelten konzeptionellen Rahmenwerks verfolgten die OECD und die IDI einen explorativen Forschungsansatz. Der IDI-OECD-Bericht stützt sich auf Beiträge aus vier Hauptinformationsquellen:

1. Länderbesuche
2. Regionale Workshops
3. ORKB-Fragebögen
4. Stakeholder-Umfragen

Die Methodik legt einen Schwerpunkt auf informelle Aspekte wie Vertrauen, Wahrnehmungen, Erwartungen und Organisationskultur – Faktoren, die bei formellen Beurteilungen oft übersehen werden. Bei den Länderbesuchen wurden Leitfadeninterviews mit offenen Fragen durchgeführt. Der gleiche Ansatz wurde in regionalen Workshops verwendet, um unterschiedliche Standpunkte zu fördern. Die Fragebögen enthielten ebenfalls offene Denkanstöße, um eine tiefere Reflexion zu ermöglichen.

Die Teilnehmenden wurden darüber informiert, dass ihre Antworten anonym bleiben – mit ihren Kommentaren werden keine Namen, Institutionen oder sonstige Identifikationsmerkmale in Verbindung gebracht. Angesichts der Sensibilität des Themas war dies unerlässlich, um einen sicheren Raum für offene und ehrliche Gespräche zu schaffen.

Kurzbeschreibung der Tätigkeiten

- Länderbesuche: Es wurden sieben Länder besucht: Indonesien (ASOSAI), Jamaika (CAROSAI), Jordanien (ARABOSAI), Liberia (AFROSAI-E), Marokko (AFROSAI und ARABOSAI), Paraguay (OLACEFS) und Spanien (EUROSAI). Es wurden über 90 Interviews mit Prüferinnen und Prüfern, Beamtinnen und Beamten, Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft geführt. Diese Besuche gaben einen tiefen Einblick in die Frage, wie formelle Regeln in der Praxis funktionieren – oder auch nicht.
- Regionale Workshops: Workshops fanden in Dschibuti (CREFIAF), Jordanien (ARABOSAI), Neukaledonien (PASAI) und auf den Philippinen (ASOSAI) statt. Dort kamen ORKB aus verschiedenen Regionen zusammen, um Erfahrungen auszutauschen und Erkenntnisse zu bestätigen.
- ORKB-Fragebögen: In Zusammenarbeit mit der ORKB der USA wurde ein detaillierter Fragebogen an die ORKB der OECD-Länder sowie an 21 Nicht-OECD-Länder verschickt. Darin wurden rechtliche Schutzmaßnahmen, Erfahrungen mit Einflussnahmen, institutionelle Stärken und verbesserungsbedürftige Bereiche erfragt.
- Stakeholder-Umfragen: Auch an externe Stakeholder wurden Umfragen verschickt, darunter an:
 - Mitglieder des Parlamentariernetzwerks der OECD,
 - die zentrale Harmonisierungsstelle der OECD,
 - zivilgesellschaftliche Organisationen, und zwar im Rahmen einer Partnerschaft mit dem World Justice Project (WJP). Über das WJP-Netzwerk wurden über 1.700 Rückmeldungen von Rechtsexpertinnen und -experten aus 80 Ländern zusammengetragen, die wertvolle Einblicke in Wahrnehmungen und institutionelle Dynamiken lieferten.

Partnerschaften mit relevanten Akteurinnen und Akteuren

Das Globale Projekt zur ORKB-Unabhängigkeit hat eine vielfältige Gruppe von Partnerorganisationen zusammengebracht, um dessen Planung, Gestaltung und Umsetzung zu unterstützen. Diese Partnerschaften haben maßgeblich dazu beigetragen, die Ausrichtung des Projekts festzulegen sowie die Einhaltung internationaler Normen und bewährter Verfahren sicherzustellen.

Das Generalsekretariat der INTOSAI war ausschlaggebend daran beteiligt, die anhaltende Relevanz der Deklaration von Mexiko hervorzuheben, ohne dabei die Förderung der Erforschung innovativer, ergänzender Ansätze zur Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit aus den Augen zu verlieren.

Das INTOSAI-Komitee für Politik, Finanzen und Verwaltung (PFAC) unterstützte das Projekt durch zwei seiner Mitglieds-ORKB:

- Die ORKB Saudi-Arabien stellte finanzielle Mittel und technisches Fachwissen für die Länderbesuche zur Verfügung.
- Die ORKB der Vereinigten Staaten von Amerika trug zur Gesamtausgestaltung des Projekts sowie zur Ausarbeitung seiner Datenerhebungsmethodik bei.

Das Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) leistete durch strategischen Input, fachliche Beratung und finanzielle Mittel wichtige Unterstützung.

Von Anfang an spielten auch der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank wichtige Rollen und sorgten dafür, dass das Projekt im Einklang mit umfassenderen Bemühungen zur Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung sowie zur Förderung der finanzpolitischen Transparenz steht.



Quelle: AFROSAI-E

ORKB-Unabhängigkeit fördern mit dem Mustergesetz über die staatliche Finanzkontrolle der AFROSAI-E

Autoren: Annerie Loubser, Wynand Wentzel und Gordon Kandoro

In ganz Afrika steht die Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden (ORKB) zunehmend unter Druck. Politische Umbrüche, Finanzkrisen und Herausforderungen im Bereich der Regierungsführung haben in einigen Fällen zu Versuchen geführt, die Befugnisse von ORKB einzuschränken, den Zugang zu Ressourcen zu beschränken oder die Amtszeit der ORKB-Leiterinnen bzw. -Leiter zu beeinträchtigen. Solche Bedrohungen untergraben nicht nur die Glaubwürdigkeit von ORKB, sondern auch ihre Fähigkeit, unparteiische Prüfungen, die öffentliche Gelder schützen und das Vertrauen in die Regierung stärken, durchzuführen. In diesem Zusammenhang ist die legislative, administrative und finanzielle Unabhängigkeit keine theoretische Bestrebung, sondern eine praktische Notwendigkeit für ORKB, um ihre verfassungsmäßigen Aufgaben ohne Furcht oder Bevorzugung erfüllen zu können.

Als regionale Organisation spielt die AFROSAI-E eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, ihre 26 Mitglieds-ORKB für die Bewältigung dieser Risiken zu wappnen. Durch die Bereitstellung von Hilfsmitteln, Leitlinien und Plattformen für kollaboratives Lernen unterstützt die AFROSAI-E ihre Mitglieder dabei, Schwachstellen zu ermitteln und ihre Rechtsrahmen zu stärken. Zu den diesbezüglich wichtigsten Initiativen zählt das Mustergesetz über die staatliche Finanzkontrolle, das mit Unterstützung des Programms „Good Financial Governance in Africa“ (dt. etwa „Gute Finanzpolitik in Afrika“) der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) erarbeitet wurde.

Die acht Grundsätze der ORKB-Unabhängigkeit, wie sie von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) formuliert wurden, bilden eine globale Referenz. Für viele Länder besteht die Herausforderung jedoch darin, diese Grundsätze in nationale Rechtsrahmen zu übertragen, die klar, umfassend und durchsetzbar sind. Das Mustergesetz über die staatliche Finanzkontrolle nimmt dieses Problem direkt in Angriff, indem es einen bewährten Rechtsrahmen mit modernen Bestimmungen zum Schutz sowie zur Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit bietet. Es ist als praktisches Hilfsmittel gedacht, das Länder nutzen können, um

- ein neues Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle zu entwerfen, wenn derzeit keines existiert.
- bestehende Gesetze zu überprüfen oder zu ändern, um Lücken in den Rechtsrahmen der ORKB zu schließen.
- Parlamente, Finanzministerien, die Zivilgesellschaft und sonstige Stakeholder einzubeziehen, um ein gemeinsames Verständnis dafür zu entwickeln, warum rechtliche Unabhängigkeit wichtig ist.

Zusammenarbeit und Konsultation

Im vergangenen Jahr veröffentlichte die AFROSAI-E den Entwurf des Mustergesetzes zur öffentlichen Begutachtung und bat um Rückmeldungen von ORKB, Rechtsexpertinnen und -experten sowie Stakeholdern aus dem Governance-Bereich aus der gesamten Region. Auf diesen Rückmeldungen aufbauend versammelte sich eine Gruppe von Rechtsexpertinnen und -experten aus der Region in Südafrika, um den Entwurf des Mustergesetzes über die staatliche Finanzkontrolle im Detail durchzusehen und für die Veröffentlichung fertigzustellen.

Das Expertenteam konzentrierte sich darauf, sicherzustellen, dass das Rahmenwerk internationale Normen widerspiegelt und dabei gleichzeitig den Gegebenheiten der afrikanischen Governance-Landschaft Rechnung trägt. Im Rahmen der Konsultationen kamen mehrere praktische Probleme zum Vorschein, mit denen ORKB häufig konfrontiert sind, darunter

- die Unterscheidung zwischen der Leiterin bzw. dem Leiter der ORKB (der Person) und der ORKB selbst (der Institution),
- die Klärung der Stellung, Befugnisse und Zuständigkeiten der ORKB-Leiterin bzw. des ORKB-Leiters,
- die Festlegung der Ernennung und Amtszeit der stellvertretenden ORKB-Leiterin bzw. des stellvertretenden ORKB-Leiters,
- die Beseitigung falscher Annahmen darüber, wer berechtigt ist, Prüfberichte zu zeichnen.

Diese Diskussionen betonten die Bedeutung kontextspezifischer Leitlinien. Zu diesem Zweck enthält das Mustergesetz Erläuterungen dazu, wie bestimmte Bestimmungen an unterschiedliche rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen angepasst werden können.

Von den Grundsätzen zur Praxis

Die AFROSAI-E erstellt derzeit weitere Leitfäden zur ORKB-Unabhängigkeit und zu Rechtsrahmen, darunter Musterverordnungen zur Ergänzung des Mustergesetzes sowie zur weiteren praktischen Unterstützung. Diese zusätzlichen Leitfäden und Hilfsmittel werden

- die konzeptionellen Grundlagen der Unabhängigkeit definieren, wobei sie sich auf die Deklarationen von Lima, Mexiko und den Vereinten Nationen stützen,
- einen AFROSAI-E-Selbstbewertungsansatz zum Ausbau von institutionellen Sachkompetenzen einführen, um Gefahren für die Unabhängigkeit ermitteln und mindern zu können,
- regional und weltweit innerhalb der INTOSAI-Gemeinschaft bewährte Verfahren vergleichen,
- Leitlinien zur Klärung der Rollen von Gremien oder Kommissionen (ohne Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der ORKB-Leiterin bzw. des ORKB-Leiters) bereitstellen,
- ORKB in die Lage versetzen, bei der Befürwortung von Gesetzesreformen mit Akteurinnen und Akteuren aus Exekutive sowie Legislative zusammenzuarbeiten.

Weitere Schritte

Das Mustergesetz über die staatliche Finanzkontrolle ist ein leistungsstarkes Hilfsmittel für ORKB und deren Fürsprecherschaft, um Gesetzesreformen, welche die Unabhängigkeit stärken, zu fördern, die Glaubwürdigkeit zu erhöhen und letztlich die Wirksamkeit der staatlichen Finanzkontrolle zu steigern. Indem sie die INTOSAI-Grundsätze der Unabhängigkeit in durchsetzbaren nationalen Gesetzen verankern, können Länder entscheidende Schritte setzen, um sicherzustellen, dass ihre Rechnungskontrollbehörden über die Freiheit, das Mandat und die Ressourcen verfügen, ihre verfassungsmäßige Rolle zu erfüllen – und zwar ohne Furcht oder Bevorzugung.

Das Mustergesetz über die staatliche Finanzkontrolle wurde am 9. Oktober 2025 anlässlich der 20. Fachkonferenz der AFROSAI-E offiziell veröffentlicht. Es ist auf der Website der AFROSAI-E öffentlich zugänglich: www.afrosai-e.org.za.

In einem Kontext, in dem die ORKB-Unabhängigkeit sowohl eine Herausforderung als auch ein Triumph ist, stellt das Mustergesetz über die staatliche Finanzkontrolle der AFROSAI-E einen konkreten Schritt nach vorne dar – indem es Grundsätze in die Praxis und Bestrebungen in dauerhafte institutionelle Garantien überführt.



Quelle: INTOSAI CBC

ORKB-Unabhängigkeit: die Grundlage für den erfolgreichen Ausbau von Sachkompetenzen in ORKB

Autor: INTOSAI-Komitee für den Ausbau von Sachkompetenzen

Der Strategische Plan der INTOSAI für die Jahre 2023–2028 legt die Förderung und Unterstützung der Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) als zentrale Priorität fest. Er hebt hervor, wie die INTOSAI die Bemühungen von ORKB zur Verbesserung und zum Schutz ihrer Unabhängigkeit fördert sowie unterstützt, um ORKB in die Lage zu versetzen, ihre Aufgabe zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger zu erfüllen.

Im ersten Einsatzplan für Ziel 2, der im Jahr 2022 vom INTOSAI-Komitee für den Ausbau von Sachkompetenzen (CBC), den Regionalen Organisationen der INTOSAI, der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI), ORKB, die Peer-Unterstützung anbieten, und der Kooperation INTOSAI-Gebergemeinschaft erarbeitet wurde, wurde Unabhängigkeit angesichts der zahlreichen innerhalb der INTOSAI bereits laufenden Initiativen nicht als spezifischer Indikator aufgeführt. Seitdem hat sich jedoch gezeigt, dass Unabhängigkeit ein wiederkehrendes Thema ist, das fast allen Herausforderungen, mit denen ORKB konfrontiert sind, einschließlich des Ausbaus von Sachkompetenzen, zugrunde liegt.



Sitzung des Ausschusses für Kapazitätsaufbau in London, 2025. Quelle: INTOSAI Journal

Angesichts dieser zunehmenden Realisierung führt der vom Steuerungskomitee des CBC im Juni dieses Jahres genehmigte Einsatzplan für Ziel 2 für den Zeitraum 2026–2028 einen neuen Indikator mit Schwerpunkt auf ORKB-Unabhängigkeit ein:

Prozentualer Anteil (%) der ORKB mit (a) einem Rechtsrahmen, der die Bedingungen für die finanzielle und operative Unabhängigkeit der ORKB festsetzt, und (b) Unabhängigkeit bei der Personaleinstellung.

Die Unabhängigkeit von ORKB ist nicht nur ein rechtlicher Grundsatz, sondern auch eine praktische Voraussetzung für den Ausbau und die Aufrechterhaltung ihrer Kompetenzen und Fähigkeiten. Hierfür gibt es unter anderem folgende wichtige praktische Gründe:

- *Stabile und vorhersehbare Mittelbereitstellung für den Ausbau von Sachkompetenzen:* Ohne finanzielle Unabhängigkeit können ORKB willkürlichen Budgetkürzungen oder Verzögerungen seitens der Exekutive ausgesetzt sein, wodurch sie nur eingeschränkt in Schulungen, moderne Prüfungsmethoden, digitale Hilfsmittel oder Personalentwicklung investieren können. Eine vorhersehbare Mittelausstattung ermöglicht es ORKB außerdem, langfristige Initiativen zum Ausbau von Sachkompetenzen zu planen.
- *Fähigkeit, talentiertes Personal zu rekrutieren, zu halten und zu fördern:* Operative Unabhängigkeit stellt sicher, dass ORKB ihre eigenen Personalrichtlinien festlegen, qualifizierte Fachkräfte einstellen und Leistungen honorieren können. Ohne diese Unabhängigkeit könnten sie durch restriktive Vorschriften für den öffentlichen Dienst oder politische Einflussnahme eingeschränkt werden, was ihre Fähigkeit beeinträchtigt, Personen mit seltenen Qualifikationen anzuziehen.
- *Flexibilität bei den Tätigkeiten und Innovation:* Eine unabhängige Kontrolle über ihre Tätigkeiten ermöglicht es ORKB, ihre Prüfungsmethoden zu modernisieren, internationale Normen/die Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAIs) zu übernehmen und sich an der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Entwicklungsunterstützung zu beteiligen.
- *Gestärkte Rechenschaftspflicht und Glaubwürdigkeit:* ORKB, die sichtbar unabhängig sind, auch in finanzieller und operativer Hinsicht, signalisieren dem Parlament, Bürgerinnen und Bürgern sowie internationalen Partnerorganisationen, dass sie eine professionelle Institution sind, die ihre Unterstützung wert ist. Diese Glaubwürdigkeit zieht die Unterstützung von Geberorganisationen, Möglichkeiten zur regionalen Zusammenarbeit und Wissensaustausch an, was direkt zur Stärkung der Sachkompetenzen beiträgt.

Aufbauend auf diesem Bekenntnis zur Unabhängigkeit unter Ziel 2 werden im weiteren Verlauf dieses Beitrags einige der Initiativen hervorgehoben, mit denen das CBC diesbezüglich das Bewusstsein geschärft, Gefahren für die ORKB-Unabhängigkeit ermittelt und ORKB dabei unterstützt hat, nachhaltige Wege in Richtung Unabhängigkeit einzuschlagen.

Herausforderungen bei der Einhaltung internationaler Normen: fehlende Unabhängigkeit als Grundursache

Anlässlich des Treffens des CBC-Steuerungskomitees im Jahr 2023 hob die CAROSAI – mit Unterstützung der PASAI und der AFROSAI-E – die dringenden Herausforderungen hervor, mit denen ORKB in kleinen Inselentwicklungsländern und anderen komplexen Umfeldern konfrontiert sind. Während der ursprüngliche Schwerpunkt auf der Anwendung der ISSAI in diesen Kontexten lag, erkannte das CBC die Notwendigkeit, gründlicher nachzuforschen, und gab eine Studie in Auftrag, um die Ursachen für die Schwierigkeiten dieser ORKB ausfindig zu machen.

Die Studie ermittelte mehrere wiederkehrende Probleme, darunter ressourcenbedingte und finanzielle Engpässe, Personal- und Kompetenzlücken, technologische Einschränkungen und die Komplexität der ISSAls. Eine wichtige Erkenntnis dieser Studie war jedoch auch, dass fehlende wahrhaftige Unabhängigkeit – sowohl in finanzieller als auch in operativer Hinsicht – ein grundlegendes Hindernis für die Bewältigung dieser Herausforderungen darstellt.

Unabhängigkeit erwies sich nicht nur als Lösung, sondern auch als Voraussetzung für nachhaltige Verbesserungen. Die Studie betonte die Bedeutung solider Richtlinien und Rechtsrahmen, die ORKB die Unabhängigkeit garantieren, ihre eigenen Mittel zu verwalten, qualifiziertes Personal einzustellen und frei von äußeren Einflüssen tätig zu sein. Die Forscherinnen und Forscher sprachen sich nachdrücklich dafür aus, die ORKB weiterhin in ihren Bemühungen um Rechtsreformen zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit zu unterstützen und somit ihre organisatorische Stabilität sowie Wirksamkeit zu verbessern.

Um die Vielschichtigkeit dieser Herausforderungen zu veranschaulichen: Einige ORKB berichteten, dass sie in der Theorie zwar finanziell unabhängig seien, aber nicht befugt seien, Personal einzustellen. Andere konnten zwar eigenständig einstellen, waren jedoch durch eine unzureichende Mittelausstattung eingeschränkt. Diese Beispiele spiegeln die fragmentierte und oft oberflächliche Natur der tatsächlichen Unabhängigkeit wider und unterstreichen, dass ein ganzheitlicher Ansatz notwendig ist, um die Unabhängigkeit von ORKB zu stärken.

Bewahrung der Unabhängigkeit bei Prüfungen von Gebermitteln

Während der COVID-19-Pandemie veranstaltete das CBC zwei Webinare, die sich mit der Prüfung von Gebermitteln durch ORKB in ihren jeweiligen Ländern befassten. Diese Sitzungen behandelten Herausforderungen, bewährte Verfahren und Chancen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf der Förderung eines gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen ORKB und Geberorganisationen im Kontext der Entwicklungshilfe und der finanziellen Rechenschaftspflicht lag.

Die Diskussionen brachten eine kritische Spannung zum Vorschein: Obwohl ORKB das Mandat für die Prüfung von Gebermitteln im Allgemeinen begrüßen – da sie dessen Bedeutung für eine umfassende Kontrolle der staatlichen Finanzen anerkennen –, kann diese Aufgabe erhebliche Risiken für ihre Unabhängigkeit mit sich bringen.

Ein zentraler Grundsatz der ORKB-Unabhängigkeit ist die Fähigkeit, auf der Grundlage objektiver Risikobeurteilung und Wesentlichkeit zu entscheiden, was und wie geprüft wird. Diese Eigenständigkeit wird jedoch oft beeinträchtigt, wenn Geberorganisationen Vereinbarungen mit Regierungen treffen, die ORKB verpflichten, Gebermittel unter bestimmten Bedingungen zu prüfen – beispielsweise mit festem Zeitplan, vorgeschriebenen Normen oder Berichtsformaten, die außerhalb der üblichen Verfahren der ORKB liegen. Derartige von außen auferlegte Anforderungen untergraben die Fähigkeit der ORKB, unabhängig und strategisch zu arbeiten. Die Anpassung an die unterschiedlichen Erwartungen der Geberorganisationen belastet zudem die begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen, wodurch ORKB in ihrer Fähigkeit eingeschränkt werden, ihr umfassenderes Mandat zu erfüllen, und der Ausbau nachhaltiger institutioneller Sachkompetenzen behindert wird.

Darüber hinaus werden ORKB für diese Prüfungen selten angemessen entlohnt. In einigen Fällen werden anstelle finanzieller Unterstützung Schulungen angeboten. Jedoch tragen Schulungen, die eng auf die Bedürfnisse von Geberorganisationen zugeschnitten sind, oft nicht zum Ausbau dauerhafter institutioneller Sachkompetenzen bei. Dieser Ansatz birgt die Gefahr, ORKB als Dienstleister für Geberorganisationen/externe Agenden zu positionieren, und nicht als unabhängige Institutionen, die Bürgerinnen und Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig sind und ihnen im Rahmen ihres nationalen Mandats einen Nutzen bringen.

In Anbetracht dieser Risiken rief das CBC einen speziellen Workstream ins Leben, um diesen Bedenken weiter nachzugehen. ORKB werden ermutigt, sich an dieser laufenden Tätigkeit zu beteiligen und sich diesbezüglich an das CBC-Sekretariat (secretariat@intosaicbc.org) zu wenden.



Eva Theisz, Direktorin für internationale Beziehungen bei Riksrevisionen, moderiert eine Diskussion über die Wahrung der Unabhängigkeit bei der Prüfung von Gebermitteln während der Sitzung des INTOSAI-Ausschusses für Kapazitätsaufbau 2025 in London. Quelle: INTOSAI Journal.



Nancy Gathungu, Rechnungshofpräsidentin von Kenia, Karin Nordlöf, Senior International Advisor der Riksrevisionen, und Collins Acheampong, Leiter der Abteilung Professional Services im Büro des Generalinspektors des Global Fund, sprechen während der Sitzung des INTOSAI-Ausschusses für Kapazitätsaufbau 2025 in London in einer Podiumsdiskussion über die Wahrung der Unabhängigkeit bei der Prüfung von Gebermitteln. Quelle: INTOSAI Journal.

Unabhängigkeit in komplexen und herausfordernden Kontexten

Unabhängigkeit ist besonders schwer zu erreichen, wenn die politische und institutionelle Fragilität hoch ist. Der CBC-Workstream zu ORKB in komplexen und schwierigen Kontexten befasst sich mit vielen Fragen, die von seinen Mitgliedern aufgeworfen werden, darunter auch mit jenen zur ORKB-Unabhängigkeit. Dennoch ist Fortschritt möglich.

Im Februar 2024 berichtete die ORKB Somalia über die Verabschiedung des Gesetzes Nr. 14 zur Finanzkontrolle (2023). Dies stellte angesichts der politischen Komplexität des Landes einen wichtigen Meilenstein dar. Das neue Gesetz stärkt finanzielle Rechenschaftspflicht sowie Transparenz und bildet einen wichtigen Schritt zur Modernisierung des Aufsichtsrahmens. Dieser Prozess erforderte Ausdauer sowie strategisches Engagement und dient als Beispiel dafür, wie Rechtsreformen selbst unter schwierigsten Bedingungen vorangetrieben werden können. Die Aufzeichnung des Webinars zur Entwicklung sowie den wichtigsten Erkenntnissen der ORKB Somalia steht auf der [Website des INTOSAI-Komitees für den Ausbau von Sachkompetenzen](#) zur Verfügung.

Regionale Initiativen zur Unterstützung der ORKB-Unabhängigkeit

Regionale Organisationen spielen eine entscheidende Rolle bei der Förderung der Unabhängigkeitsagenda.

Anlässlich des CBC-Treffens im Juni 2025 stellte die AFROSAI-E ihre laufenden Bemühungen zur Bewältigung der Herausforderungen im Hinblick auf Unabhängigkeit, mit denen ORKB in ihrer Region konfrontiert sind, vor. Beruhend auf den Ergebnissen der globalen Umfrage der INTOSAI, des „IDI Global SAI Stocktaking Report“ (dt. etwa „Bericht zur globalen ORKB-Bestandsaufnahme der IDI“) und Selbstbewertungen regionaler ORKB stellte die AFROSAI-E mehrere anhaltende Bedrohungen für die Unabhängigkeit ihrer ORKB fest. Dazu gehören:

- unzureichende gesetzliche Bestimmungen zum Schutz der Unabhängigkeit
- eingeschränkte Prüfungsaufträge
- mangelnde finanzielle und administrative Eigenständigkeit
- unklare oder eingeschränkte Mandate und Amtszeiten für die ORKB-Leiterin bzw. den ORKB-Leiter

In Anbetracht der Tatsachen, dass legislative Veränderungen nur langsam vonstatten gehen und bestehende Gesetze über die Finanzkontrolle in der Praxis oft nicht angewendet werden, hat die AFROSAI-E einen proaktiven und strategischen Ansatz gewählt, um ihre Mitglieder bei der Sicherung einer wahrhaftigen Unabhängigkeit zu unterstützen.

Die Erstellung einer Musterstruktur für ein Finanzkontrollgesetz bildet dabei ein zentrales Element dieser Bemühungen. Sie fußt auf regionalen Erfahrungen und steht im Einklang mit den Normen sowie bewährten Verfahren der INTOSAI. Dieses Mustergesetz zur Finanzkontrolle, das anlässlich des CBC-Treffens zur Stellungnahme vorgelegt wurde, soll einen klaren, ISSAI-konformen Rahmen für die Änderung der nationalen Gesetzgebung bieten. Damit möchte die AFROSAI-E ORKB in die Lage versetzen, sich für Reformen einzusetzen, die ihre rechtliche und tatsächliche Eigenständigkeit gewährleisten.

Über Gesetzesentwürfe hinaus engagiert sich die AFROSAI-E auch für die Zusammenarbeit mit Stakeholdern auf Länderebene, um die Unabhängigkeit der ORKB zu fördern, und arbeitet aktiv mit globalen Organisationen, Forschungseinrichtungen und Entwicklungspartnerorganisationen zusammen, um ihre Arbeit zu verbreiten und ihre Wirkung zu verstärken.

Auch die PASAI hat ORKB-Unabhängigkeit als strategische Priorität in ihren Strategischen Plan 2024–2034 aufgenommen und damit anerkannt, dass Unabhängigkeit eine Voraussetzung für den Aufbau von Resilienz unter ORKB im pazifischen Raum ist. Durch die Einbindung des Themas Unabhängigkeit in die langfristige Planung signalisiert die PASAI, dass Eigenständigkeit auch im nächsten Jahrzehnt ein zentraler Bestandteil der regionalen Entwicklungsagenda bleiben wird.



Esther Lameko-Poutoa, Geschäftsführerin des PASAI-Sekretariats, spricht auf der Sitzung des INTOSAI-Ausschusses für Kapazitätsaufbau 2025 in London über PASAI-Initiativen. Quelle: INTOSAI Journal.



PASAI teilt die Erfahrungen der pazifischen ORKB auf der Sitzung des INTOSAI-Ausschusses für Kapazitätsaufbau 2025 in London. Quelle: INTOSAI Journal. Quelle: INTOSAI Journal.



Quelle: Weltbank

Perspektiven der Weltbank auf ORKB-Unabhängigkeit durch die Linse des Unabhängigkeitsindex

Autorin: Mona El-Chami, leitende Governance-Spezialistin, Weltbank

Einleitung

Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) bilden einen Eckpfeiler für die öffentliche Finanzverwaltung und gute Regierungsführung. Unabhängig arbeiten zu können ist unerlässlich für Transparenz, Rechenschaftspflicht und die sinnvolle Verwendung öffentlicher Mittel. Die Weltbank ist der Ansicht, dass die Unabhängigkeit von ORKB nicht nur ein rechtliches oder formales Ziel, sondern auch eine entwicklungspolitische Notwendigkeit ist. Das Mandat von ORKB besteht darin, Vertrauen in der Öffentlichkeit aufzubauen, Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen und zu den nationalen Entwicklungszielen beizutragen, insbesondere zum nachhaltigen Entwicklungsziel 16 zu Frieden, Gerechtigkeit und starken Institutionen (Vereinte Nationen, 2015). Sie können dies jedoch nur bewerkstelligen, wenn sie vollständig unabhängig sind.

Dieser Beitrag behandelt die Ursprünge und die Struktur des „SAI Independence Index“ (dt. etwa „ORKB-Unabhängigkeitsindex), kurz InSAI, beleuchtet wichtige Trends sowie Erkenntnisse aus aktuellen Berichten und erörtert die Auswirkungen für ORKB und Gebergemeinschaft. Außerdem werden wichtige neue Entwicklungen und Erkenntnisse aus aktuellen Berichten angesprochen. Der Beitrag sieht auch Möglichkeiten für die Zusammenarbeit und kontinuierliche Verbesserung im Rahmen des Strebens nach stärkeren, unabhängigeren ORKB auf der ganzen Welt.

Ursprünge des ORKB-Unabhängigkeitsindex

Der ORKB-Unabhängigkeitsindex (InSAI) wurde als Reaktion auf die wachsende Erkenntnis der internationalen Rechenschaftsgemeinschaft entwickelt, dass ORKB-Unabhängigkeit sowohl unerlässlich als auch in verschiedenen Ländern und Regionen unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Obwohl sich viele Länder offiziell zur Unabhängigkeit ihrer ORKB verpflichtet haben, gab es nicht genügend reguläre, vergleichbare Daten, um den tatsächlichen Grad der Unabhängigkeit zu ermitteln und den Fortschritt im Laufe der Zeit nachzuverfolgen.

Der InSAI ergänzte die Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI), das Rahmenwerk zur Leistungsbewertung von ORKB (SAI PMF) sowie andere bestehende Instrumente und Ansätze der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI), um Einblicke in die Unabhängigkeit von ORKB zu geben. Er sollte den Arbeitsgruppen der Weltbank sowie Entwicklungspartnerorganisationen Informationen liefern und sie besser wappnen, Kundenländer bei der Stärkung ihrer ORKB zu unterstützen. Außerdem sollte er dazu beitragen, die laufende Zusammenarbeit zwischen der INTOSAI und den Entwicklungsagenturen darauf auszurichten, das hartnäckige Problem der ORKB-Unabhängigkeit in Angriff zu nehmen. Der InSAI wurde von einem Team bestehend aus ORKB-Expertinnen und -Experten der Weltbank entwickelt sowie von Expertinnen und Experten der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI), der ORKB der Vereinigten Staaten von Amerika (US GAO), der ORKB Frankreich, der ORKB Ghana, des Global Fund und des britischen Außen-, Commonwealth- und Entwicklungsministeriums geprüft.

Die Struktur des ORKB-Unabhängigkeitsindex

Der InSAI umfasst 10 Indikatoren, die auf internationalen Normen sowie Praktiken beruhen und die Vielschichtigkeit der ORKB-Unabhängigkeit widerspiegeln. Diese Indikatoren sind anhand der folgenden wichtigen Dimensionen untergliedert:

- *Rechtsrahmen*: Inwieweit schützen die Verfassung und Gesetze des Landes die Unabhängigkeit der ORKB?
- *Finanzielle Autonomie*: Können ORKB ihre eigenen Mittel verwalten und Ressourcen nach Bedarf den richtigen Bereichen zuordnen?
- *Personelle Autonomie*: Haben ORKB die Befugnis, qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne übermäßige Hilfe von außen einzustellen, zu halten und zu führen?

- *Operative Autonomie*: Haben ORKB die Freiheit, Prüfungsschwerpunkte, -methoden und Berichterstattungspraktiken festzulegen?
- *Zugang zu Informationen*: Haben ORKB das Recht auf Zugang zu allen Unterlagen und Informationen, die für eine ordnungsgemäße Prüfungsdurchführung erforderlich sind?
- *Berichterstattung und Follow-up*: Können ORKB öffentlich über Erkenntnisse berichten und gewährleisten, dass Empfehlungen nachgegangen wird?

Die Methode des Index kombiniert Dokumentation sowie fachliches Urteilsvermögen und verlangt schriftliche Begründungen für die Auswertung jeder Dimension. Die Gesamtauswertung (0–10) spiegelt den Grad der ORKB-Unabhängigkeit wider. Dieser Ansatz sorgt für ein differenziertes Verständnis der formellen und informellen Faktoren mit Einfluss auf die Unabhängigkeit von ORKB in realen Situationen.

Trends und Erkenntnisse

Regionale und globale Muster

Der erste InSAI-Index, der im Jahr 2021 veröffentlicht wurde, zeigte erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen und Ländern. Nur zwei Länder erreichten das höchste Unabhängigkeitsniveau, was die weiterhin bestehenden Herausforderungen verdeutlicht. Zu den wichtigsten Erkenntnissen gehörten:

Schwächen bei der finanziellen und personellen Autonomie: Viele ORKB haben keine Kontrolle über ihre eigenen Budgets und sind bei der Einstellung sowie Bindung von qualifiziertem Personal mit Einschränkungen konfrontiert. Diese Einschränkungen beeinträchtigen ihre Fähigkeit, wirksame Prüfungen durchzuführen und auf neu aufkommende Risiken zu reagieren.

Unterschiede bei der Unabhängigkeit zwischen verschiedenen Regionen: Einige Regionen, beispielsweise Südasien, erzielten eine vergleichsweise hohe Bewertung, insbesondere in Bezug auf operative Autonomie und Prüftätigkeiten, während Regionen wie Subsahara-Afrika und der Nahe Osten ein geringeres Maß an Unabhängigkeit aufwiesen, insbesondere in Bezug auf finanzielle Autonomie und Rechtsrahmen.

Einfluss von Geberorganisationen auf die Förderung der Unabhängigkeit: Die gewonnenen Erkenntnisse unterstreichen, dass ORKB, die nachhaltige Unterstützung von Geberorganisationen erhalten, deutlichere Verbesserungen ihrer Rechtsrahmen, Prüfungskompetenzen und operativen Unabhängigkeit aufweisen.

Der zweite InSAI-Index, der im Jahr 2023 fertiggestellt wurde, hob hervor, dass zwar Fortschritte erzielt wurden – insbesondere in Bezug auf Transparenz und operative Autonomie –, aber weiterhin hartnäckige Herausforderungen bestehen. Finanzielle und personelle Einschränkungen halten nach wie vor viele ORKB davon ab, unabhängig zu arbeiten. Politischer Druck, begrenzte Ressourcen und lückenhafte Rechtsrahmen sind wiederkehrende Themen in Ländern, in denen die ORKB-Unabhängigkeit am schwächsten ist.

Beachtenswerte Verbesserungen und Herausforderungen

Der InSAI-Index zeigte eine Reihe positiver Trends auf, darunter:

Stärkerer rechtlicher Schutz: In vielen Ländern wurden Gesetzesänderungen vorgenommen, um die Versprechen der Regierungen in Bezug auf unabhängige ORKB zu festigen. Dies wird häufig durch fachliche Unterstützung von Geberorganisationen ermöglicht.

Bessere Rechenschaftspflicht: Immer mehr ORKB treten in den Dialog mit der Öffentlichkeit und veröffentlichen ihre Ergebnisse, wodurch eine Kultur der Rechenschaftspflicht geschaffen wird.

Bessere Organisationspraktiken: Dank Programmen zum institutionellen Sachkompetenzausbau können ORKB moderne Prüfungsmethoden und internationale Normen anwenden.

Dennoch bestehen weiterhin Herausforderungen. In vielen Kontexten bleibt die Kluft zwischen formaler Unabhängigkeit und tatsächlicher Ausübung groß. Informelle Normen, politische Dynamiken und begrenzte Ressourcen können selbst die besten Rechtsrahmen untergraben.

Auswirkungen für ORKB

Reformgrundlage und politischer Dialog

Der InSAI-Index ist zu einem wertvollen Instrument für ORKB, politische Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie Entwicklungspartner geworden. Durch eine klare, evidenzbasierte Beurteilung der ORKB-Unabhängigkeit bietet der Index eine Grundlage für Reformen und den politischen Dialog, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene.

Der Index dient ORKB als Referenzwert für die Selbstbewertung und strategische Planung. Er unterstützt bei der Ermittlung von Stärken und Schwächen, der Priorisierung von Reformen und der Überwachung des im Laufe der Zeit gemachten Fortschritts. Für Regierungen und Gesetzgeber unterstreicht der Index, wie wichtig es ist, rechtliche Maßnahmen für den Schutz der Unabhängigkeit von ORKB zu verabschieden und durchzusetzen.

Anwendungsfälle bei Bewertungen auf Länderebene und bei der Koordinierung von Geberorganisationen

Entwicklungspartner, darunter die Weltbank, nutzen den InSAI-Index als Grundlage für die Gestaltung und Umsetzung von Projekten im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung (Public Financial Management; PFM). Der Index unterstützt Geberorganisationen dabei, mit ihrer Unterstützung auf jene Bereiche abzielen, in denen sie am dringendsten benötigt wird, ihre Bemühungen mit anderen Partnerorganisationen abzustimmen und die Wirkung ihrer Maßnahmen zu überwachen.

Beispielsweise zielen Teile von PFM-Projekten der Weltbank häufig auf die Stärkung der ORKB-Autonomie ab: zum Beispiel auf die Unterstützung von Rechtsreformen, die Bereitstellung fachlicher Unterstützung sowie den Ausbau institutioneller Sachkompetenzen. Der Index bietet einen Rahmen, um die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu messen und stellt sicher, dass sie zu einer nachhaltigen Verbesserung der ORKB-Unabhängigkeit beitragen.

Umfassendere Bemühungen von Geberseite zur Unterstützung der ORKB-Unabhängigkeit

Die Weltbank und andere Geberorganisationen engagieren sich für ORKB-Unabhängigkeit mit einer Vielzahl von Mechanismen und Partnerschaften:

Institutionelle Stärkung: Viele ORKB benötigen sowohl finanzielle als auch fachliche Ressourcen, um ihre Unabhängigkeit zu stärken. Von Geberorganisationen finanzierte Projekte konzentrieren sich häufig auf den Ausbau institutioneller Sachkompetenzen von ORKB, einschließlich Investitionen in Technologie, Infrastruktur und Schulungen.

Fachliche Unterstützung und Rechtsreformen: Geberorganisationen haben ORKB eine ausschlaggebende Unterstützung bei der Ausarbeitung von Gesetzen, die ihre Autonomie fördern, geboten.

Globale Interessenvertretung: Zusammenarbeit mit und Interessenvertretung durch Entwicklungspartnerorganisationen zeigte schon immer Wirkung. Dies trug dazu bei, den Grundsatz der Unabhängigkeit in globalen Rahmenwerken wie der Aktionsagenda von Addis Abeba zur Entwicklungsfinanzierung (Vereinte Nationen, 2015; INTOSAI, 2007) zu verankern.

Ausblick: das Globale Projekt zur ORKB-Unabhängigkeit

Obwohl bereits erheblicher Fortschritt erzielt wurde, besteht noch ein langer Weg zur vollständigen ORKB-Unabhängigkeit. Politischer Druck, Ressourcenknappheit sowie informelle Hindernisse stellen weiterhin große Herausforderungen dar. Die Weltbank ist sich bewusst, dass die Erzielung tatsächlicher Unabhängigkeit ein langfristiges Unterfangen ist, das ein nachhaltiges Engagement aller Beteiligten erfordert.

Das Globale Projekt zur ORKB-Unabhängigkeit, unter der Leitung der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der IDI und der ORKB der USA (GAO), stellt einen neuen Abschnitt in der Geberunterstützung dar. Diese Initiative verfolgt das Ziel, nicht nur die rechtlichen und formalen Aspekte der Unabhängigkeit zu beleuchten, sondern auch die informellen Faktoren – wie Normen, Traditionen und Beziehungen zu wichtigen staatlichen Stakeholdern –, welche die Wirksamkeit einer ORKB beeinflussen. Durch die Berücksichtigung sowohl der expliziten als auch der impliziten Spielregeln soll das Projekt sinnvolle und dauerhafte Veränderungen herbeiführen. Die InSAI-Methode könnte anhand der Ergebnisse des Globalen Projekts weiterentwickelt werden.

Fazit

Die Unabhängigkeit von ORKB ist ein wesentlicher Bestandteil guter Regierungsführung, nachhaltigen Wachstums und der effizienten Verwaltung öffentlicher Gelder. Der InSAI-Index hat der internationalen Gemeinschaft ein Instrument an die Hand gegeben, mit dem sie die Unabhängigkeit von ORKB weltweit bewerten, vergleichen und stärken kann. Er wird aktualisiert, um seinen Anwendungsbereich, seine Präzision und Reaktionsfähigkeit auf sich wandelnde politische Gegebenheiten zu verbessern. Die Weltbank und die Entwicklungspartnerorganisationen setzen sich dafür ein, dass ORKB unabhängig genug sind, um im Interesse der Öffentlichkeit zu handeln und zu einer transparenteren, rechenschaftspflichtigeren sowie wohlhabenderen Welt beizutragen.

Appell

Wir fordern alle Mitglieder der INTOSAI-Gemeinschaft dazu auf, sich gemeinsam mit uns für die Förderung unabhängiger, wirksamer und vertrauenswürdiger ORKB auf der ganzen Welt einzusetzen.

Quellenangaben

1. Weltbank. (2021). Supreme Audit Institutions Independence Index (InSAI) Global Report. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/supreme-audit-institutions-independence-index>
2. INTOSAI Entwicklungsinitiative. (2023). Global SAI Stocktaking Report. <https://gsr.idi.no/>
3. INTOSAI. (2007). Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit (INTOSAI-P 10). <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-10-mexico-declaration-on-sai-independence/>
4. Vereinte Nationen. (2015). Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development. <https://www.un.org/esa/ffd/ffd3/>
5. INTOSAI Entwicklungsinitiative. (2024). Resource Kit on SAI Independence for SAI Leaders. <https://sirc.idi.no/document-database/documents/intosai-publications/79-resource-kit-on-sai-independence-for-sai-leaders/file>
6. INTOSAI-Zeitschrift (2024). Relevante und innovative Ansätze zur Unterstützung der ORKB-Unabhängigkeit: Erkenntnisse aus dem Krisenreaktionsmechanismus betreffend die Unabhängigkeit von ORKB (SIRAM). <https://intosaijournal.org/de/journal-entry/relevante-und-innovative-ansaezte-zur-unterstuetzung-der-orkb-unabhaengigkeit-erkenntnisse-aus-dem-krisenreaktionsmechanismus-betreffend-die-unabhaengigkeit-von-orkb-siram/>



Teilnehmer der hochrangigen Veranstaltung zur Unabhängigkeit der ORKB in der EU.
Quelle: ORKB Zypern

Die ORKB Zypern organisiert eine hochrangige Veranstaltung zum Thema ORKB-Unabhängigkeit in der EU

Autor: Akis Kikas, Prüfungsleiter, Oberste
Rechnungskontrollbehörde der Republik Zypern

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) Zypern organisierte am 15. Oktober 2024 eine hochrangige Veranstaltung zur ORKB-Unabhängigkeit in der Europäischen Union (EU) in Paphos. Die Hauptvortragenden waren von der Europäischen Kommission, der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI), der Initiative zur Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems (SIGMA)/der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und dem Repräsentantenhaus der Republik Zypern. An der Veranstaltung nahmen 21 ORKB aus der Europäischen Union sowie 5 ORKB aus Kandidatenländern und potenziellen Kandidatenländern teil. Ziel der Veranstaltung war es, dass ORKB ihr Engagement für die Bewahrung ihrer Unabhängigkeit bekräftigen, Herausforderungen in Angriff nehmen, die diese Unabhängigkeit gefährden könnten, und mögliche Lösungen diskutieren.

Während der Veranstaltung stellte Herr Akis Kikas, Prüfungsleiter an der ORKB Zypern, die geltenden fachlichen Verlautbarungen zur ORKB-Unabhängigkeit vor und betonte, dass die Unabhängigkeit der prüfenden Stellen nicht nur eine fachliche Anforderung sei, sondern auch ein Grundpfeiler der Demokratie und ein unverzichtbares Instrument zur Gewährleistung der Integrität in der öffentlichen Verwaltung. Daher sei die Einhaltung der in der Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit festgelegten Grundsätze von höchster Bedeutung. Er wies ferner darauf hin, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGA) in ihren Resolutionen 66/209 aus dem Jahr 2011 und 69/228 aus dem Jahr 2014 die Rolle von ORKB bei der Förderung der staatlichen Rechenschaftspflicht für die Mittelverwendung und die Leistung bei der Erreichung der Entwicklungsziele anerkennen. In dem Bewusstsein, dass die Unabhängigkeit ein übergeordnetes Ziel aller ORKB bleiben sollte, nehmen die Resolutionen auch die Deklarationen von Lima und Mexiko zur Kenntnis und ermutigen die Mitgliedstaaten, diese in Übereinstimmung mit ihren nationalen institutionellen Strukturen anzuwenden. Darüber hinaus erinnerte er die Teilnehmenden daran, dass die Aktionsagenda von Addis Abeba zur Entwicklungsfinanzierung, die durch die Resolution 69/313 der Generalversammlung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2015 gebilligt wurde, die Mitgliedstaaten auffordert, sich zur Stärkung nationaler Kontrollmechanismen, zum Beispiel ORKB, zu verpflichten. Um sicherzustellen, dass ORKB dieses Ziel erreichen können, fordert das Dokument die Mitgliedstaaten auf, der Unabhängigkeit und dem Sachkompetenzausbau von ORKB gebührend Rechnung zu tragen, und zwar auf eine Weise, die mit ihren nationalen institutionellen Strukturen im Einklang steht. Es wurde ebenfalls auf eine für die ORKB in der Europäischen Union bedeutende Entwicklung der letzten Jahre hingewiesen: Die Einhaltung der oben genannten INTOSAI-Grundsätze wurde als Vorbeitrittsvoraussetzung für Kandidatenländer aufgenommen. Daher ist es offensichtlich, dass diese nun Teil des gemeinschaftlichen Besitzstands sind und ihre Anwendung daher mutatis mutandis in allen Mitgliedstaaten erwartet wird.



Quelle: ORKB Zypern

Frau Androulla Ioannou, stellvertretende Leiterin der Prüfdirektion für Kohäsion der Europäischen Kommission, erläuterte die Rolle unabhängiger ORKB für gute Regierungsführung sowie Rechtsstaatlichkeit und betonte die langfristigen Vorteile sowohl für ORKB als auch für die Öffentlichkeit. Sie wies darauf hin, dass ORKB ein zentraler Bestandteil des Rahmenwerks zur Korruptionsbekämpfung sind und zur Integrität der öffentlichen Finanzen beitragen, aber auch einen wichtigen Bestandteil der Kontrollmechanismen in den nationalen Systemen ausmachen. Ferner hob sie hervor, dass die Europäische Kommission Entwicklungen in Bezug auf die Unabhängigkeit, Ressourcen und Befugnisse von ORKB in ihrem jährlich erstellten Bericht über die Rechtsstaatlichkeit überwacht.

Herr Chrisis Pantelides, stellvertretender Vorsitzender des Ständigen Komitees für Entwicklungspläne und Kontrolle der Staatsausgaben des Repräsentantenhauses der Republik Zypern, betonte, dass der parlamentarische Kontrollausschuss ohne den Beitrag der ORKB nicht funktionieren könne und die Ausübung der parlamentarischen Kontrolle sehr mangelhaft, wenn nicht gar inexistent wäre.

Herr Einar Johan Gørrissen, Generaldirektor der IDI, stellte die Ergebnisse des Abschnitts zur ORKB-Unabhängigkeit des „INTOSAI Global SAI Stocktaking Report“ (dt. etwa „Bericht zur globalen ORKB-Bestandsaufnahme der INTOSAI“) vor. Ziel des alle drei Jahre veröffentlichten Berichts ist es, eine Momentaufnahme der Leistungen und Kompetenzen von ORKB zu erstellen. Herr Gørrissen erklärte, dass ein allgemeiner Rückgang des ORKB-Unabhängigkeitsindex, der auf den Grundsätzen der Deklaration von Mexiko beruht, zu verzeichnen sei, mit negativen Entwicklungen bei Rechtsrahmen (Grundsatz 1), dem Zugang zu Informationen (Grundsatz 4) und finanzieller Autonomie (Grundsatz 8). Er wies außerdem auf einen Anstieg der gemeldeten Einflussnahmen auf ORKB hin, insbesondere bei der Auswahl der Prüfungsbereiche. Mehr als die Hälfte der ORKB habe bei äußeren Einflussnahmen keine Möglichkeit, vor dem Obersten Gerichtshof Beschwerde einzulegen, und 10 % gaben an, dass die ORKB-Leiterinnen und -Leiter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Einmischungen erfahren hätten.

Herr Freddy Ndjemba, leitende Führungskraft bei der IDI, ließ den Teilnehmenden Erkenntnisse aus dem Krisenreaktionsmechanismus betreffend die Unabhängigkeit von ORKB (SIRAM) der IDI zuteilwerden und Frau Bianca Brétéché, stellvertretende Leiterin des SIGMA-Programms der OECD, stellte das globale Projekt von IDI und OECD zur ORKB-Unabhängigkeit vor.



Quelle: ORKB Zypern

In der anschließenden Diskussion waren sich die Teilnehmenden einig, dass bestehende Verlautbarungen der INTOSAI, insbesondere die Deklaration von Mexiko, einen soliden Rahmen für die ORKB-Unabhängigkeit bieten, und bekräftigten ihr unerschütterliches Bekenntnis zu den Unabhängigkeitsgrundsätzen der Deklaration von Mexiko als Grundpfeiler für ihre Wirksamkeit sowie Glaubwürdigkeit. Sie räumten jedoch auch ein, dass die Wirksamkeit dieser Grundsätze in verschiedenen Rechtssystemen stark variiert. Sie erkannten die Bedeutung einer formellen Bezugnahme auf die INTOSAI-Normen zum Thema ORKB-Unabhängigkeit im Rahmen des gemeinschaftlichen Besitzstands an, nicht nur als Vorbeitrittsvoraussetzung für Kandidatenländer, sondern auch für alle Mitgliedstaaten. Unabhängigkeit ist von entscheidender Bedeutung für ORKB, damit sie ihre Aufgabe bei der Überwachung öffentlicher Ausgaben und der Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit ordnungsgemäß erfüllen können. Jedoch sind folgende zentrale Herausforderungen zu beobachten:

- eingeschränkter Zugang zu Daten
- finanzielle Unabhängigkeit
- fehlende rechtliche Immunität für Leiterinnen und Leiter bzw. Mitglieder von ORKB

Die Teilnehmenden erkannten die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen ORKB in der EU und mit EU-Institutionen durch regelmäßigen Informationsaustausch, gemeinsame Initiativen und Interessenvertretung an und bekundeten ihr Engagement für die Förderung der ORKB-Unabhängigkeit auf EU- sowie nationaler Ebene. Folgende Überlegungen zur Interessenvertretung in Bezug auf ORKB-Unabhängigkeit in der EU wurden vorgebracht:

- Wissensaustausch und Peer-to-Peer-Lernen, um die Kontextualisierung von Unabhängigkeit in verschiedenen Rechtssystemen zu unterstützen.
- Entwicklung spezifischer Fähigkeiten, zum Beispiel rechtlicher Kompetenzen, innerhalb von ORKB, um die Unabhängigkeit zu sichern und die Statuten der ORKB zu schützen: ORKB sollten ihre geltenden rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene überprüfen und sich für die Stärkung dieser Rahmenbedingungen einsetzen, um ihre Unabhängigkeit zu sichern.
- Maßnahmen sollten ergriffen werden, um die Europäische Kommission dazu zu bewegen, ausdrücklich zu fordern, dass die Grundsätze der ORKB-Unabhängigkeit in den EU-Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Das ist unerlässlich, um ORKB ihre Aufgabe zu erleichtern sowie ihre Rolle zu stärken und sie in die Lage zu versetzen, ihre Rolle im Kontext der Rechtsstaatlichkeit erfolgreich zu übernehmen. Die Beurteilung der ORKB-Unabhängigkeit sollte durch die Aufnahme in den von der Europäischen Kommission erstellten Bericht über die Rechtsstaatlichkeit systematisiert und die Ergebnisse als Grundlage für künftige Reformen genutzt werden.
- Den Beitrag von ORKB zu guter Regierungsführung, Transparenz und Rechenschaftspflicht klarer formulieren und verdeutlichen: ORKB sollten ihre Kommunikation verbessern, um das Bewusstsein der Öffentlichkeit für ihre Rolle sowie die Bedeutung ihrer Unabhängigkeit zu schärfen.
- Internationale Zusammenarbeit: ORKB sollten weiterhin mit internationalen Organisationen und anderen Aufsichtsgremien zusammenarbeiten, um gute Regierungsführung und Rechenschaftspflicht zu fördern.



Quelle: Adobe Stock Images, tarasov_vi

Drei falsche Vorstellungen über die Unabhängigkeit von ORKB

von Vincent Frigon

Unabhängigkeit ist das, was Oberste Rechnungskontrollbehörden benötigen, um ihre zentrale Rolle – Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Verwaltung – zu erfüllen. Doch oft wird sie durch politische Einflussnahme gefährdet. Was sind die wirksamsten Strategien, um sie zu schützen? Forschung deutet darauf hin, dass in diesem wichtigen Bereich möglicherweise einige falsche Vorstellungen über die Wirksamkeit bestehender Maßnahmen kursieren.

Irrglaube Nr. 1: Mit Geld erkauft man Willen

Verschiedene sozioökonomische Faktoren, beispielsweise das Bruttoinlandsprodukt, können sich darauf auswirken, ob Regierungen ORKB mit ausreichend Ressourcen ausstatten können. Die Annahme, dass die Unabhängigkeit einer ORKB stark vom Einkommensniveau eines Staats abhängt, ist jedoch laut dem Supreme Audit Institutions Independence Index (dt. etwa „ORKB-Unabhängigkeitsindex“) der Weltbank, der 118 Länder untersuchte, ein Irrglaube. Die Ergebnisse zeigen, dass viele ORKB in Ländern mit geringem Einkommen ihre Pendants in reicheren Staaten übertreffen, und legen nahe, dass Unabhängigkeit eher eine Frage der Priorität ist¹.

Regierungen, die gewillt sind, ihre ORKB zu stärken, können robuste Gesetze verabschieden, um deren Unabhängigkeit zu gewährleisten. Diese Gesetze skizzieren dabei die Befugnisse und den Auftrag der ORKB sowie Maßnahmen, um sie vor der Einflussnahme seitens Exekutive und Politik zu schützen. Sie ermöglichen und erleichtern es der ORKB, sich von der Exekutive zu distanzieren – außer wenn die Zusammenarbeit für ihre Tätigkeiten erforderlich ist –, um Objektivität zu fördern.

In Südafrika beispielsweise ist die Rolle der ORKB seit ihrer Gründung im Jahr 1911 in der Verfassung des Landes verankert. Als die neue Landesverfassung im Jahr 1994 in Kraft trat, wurden die Funktion und die Zuständigkeiten der ORKB Südafrika (Auditor-General of South Africa; AGSA) erweitert, um die Institution in die Lage zu versetzen, ihren verfassungsmäßigen Auftrag zu erfüllen. Gleichzeitig „erlangte die Institution Unabhängigkeit und wurde vom öffentlichen Sektor entkoppelt, sodass sie nicht an die Regeln und Vorschriften des öffentlichen Dienstes gebunden ist“, erklärt AGSA-Sprecher Harold Maloka². Diese strukturelle Unabhängigkeit ermöglicht es der Institution, sich gemäß ihrem eigenen Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle, dem Public Audit Act (PAA), selbst zu verwalten, was ihre Autonomie stärkt. Laut Weltbank-Index ist der AGSA eine der wenigen ORKB, die bei der Erfüllung ihres Prüfungsauftrags vollständige Unabhängigkeit genießen.

Irrglaube Nr. 2: Auf asphaltierten Autobahnen gibt es keine Schlaglöcher

Ein weiterer Irrglaube ist, dass rechtliche Unabhängigkeit auch tatsächliche Unabhängigkeit bedeutet. Ein solider Rechtsrahmen ist wie eine Autobahn: Er ermöglicht eine schnellere Fahrt, aber Hindernisse – wie Schlaglöcher – können den Fortschritt trotzdem behindern. Im ORKB-Tagesgeschäft kann die faktische Unabhängigkeit durch politischen Druck, unzureichende Finanzierung oder eingeschränkten Informationszugang beeinträchtigt werden. Wie in einer Literaturstudie der INTOSAI Entwicklungsinitiative hervorgehoben wird, können die Institutionen auch mit Problemen wie Personalmangel, der Ablehnung ihrer Empfehlungen oder mangelnder Glaubwürdigkeit zu kämpfen haben, die ihre Fähigkeit, bedeutende Veränderungen voranzutreiben, beeinträchtigen³. Um ihren Auftrag erfolgreich erfüllen zu können, sind ORKB auf die Unterstützung verschiedener Stakeholder angewiesen: Dazu zählen das Parlament, die Zivilgesellschaft und die Medien. In Südafrika beispielsweise unterstützt das Parlament den AGSA über den Ständigen ORKB-Ausschuss (Standing Committee on the Auditor-General; SCOAG).

Irrglaube Nr. 3: Unabhängigkeit und Zusammenarbeit sind unvereinbar

Unter einigen Regulierungsbehörden staatlicher Institutionen herrscht der Irrglaube, dass ORKB vollständig isoliert von allen Stakeholdern sein sollten, um potenzielle politische Voreingenommenheit auf ein Minimum zu reduzieren. Die Förderung einer ausgewogenen Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, dem Parlament und internationalen Organisationen stärkt jedoch sowohl die Unabhängigkeit als auch die Wirksamkeit dieser Institutionen. Politikerinnen und Politiker sollten ORKB nicht als Gegnerinnen betrachten, sondern als unparteiische Verbündete, deren Prüfungstätigkeiten das Ziel verfolgen, Dienstleistungen sowie Programme für Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. Auch gewählte Amtsträgerinnen und Amtsträger können von dieser Zusammenarbeit profitieren, sofern sie Abstand davon nehmen, Prüfungsverfahren zu beeinflussen.

Um die wahrgenommene Bedrohung für Regierungen zu mindern, sind ORKB aufgefordert, häufiger mit ihren Stakeholdern in Kontakt zu treten, um Rollen sowie Zuständigkeiten zu klären und ihre Tätigkeiten transparenter zu gestalten. Offenheit trägt auch dazu bei, Vertrauen aufzubauen und Erwartungen zu managen. In Südafrika beispielsweise hat der AGSA ein eigenes System entwickelt, um Herausforderungen wie Widerstand oder mangelnde Kooperationsbereitschaft von Regierungsstellen bei Prüfungen zu bewältigen. Wie Maloka anmerkt: „Obwohl es verschiedene parlamentarische Kontrollmechanismen gibt, die den AGSA bei der Erfüllung seines Auftrags Schutz bieten, beispielsweise das Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle aus dem Jahr 2004 (PAA) und den Ständigen ORKB-Ausschuss (SCoAG), hat der AGSA im Laufe der Jahre einen kooperativen und entwicklungsorientierten Ansatz gegenüber den von ihm überprüften Stellen etabliert.“ Dieser Ansatz verringert nicht nur Spannungen, sondern fördert auch einen produktiven Dialog zwischen dem Prüfungspersonal und den Regierungsstellen und bekräftigt die Bedeutung der Zusammenarbeit für die Erreichung eines gemeinsamen Ziels: die erfolgreiche Erbringung von Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger.

Die Zusammenarbeit mit den Medien ist eine weitere wichtige Methode zur Stärkung der Unabhängigkeit. Auch wenn Medienberichte nicht immer mit den Ansichten der ORKB übereinstimmen, spielen sie dennoch eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, Prüfungserkenntnisse öffentlich bekannt zu machen sowie gewählte Amtsträgerinnen und Amtsträger zu motivieren, diese zu beachten. Regulierungsbehörden staatlicher Institutionen befürchten oft, dass die öffentliche Unterstützung von Politikerinnen und Politikern aufs Spiel gesetzt werden könnte, wenn ORKB mit Journalistinnen und Journalisten kommunizieren dürfen – insbesondere wenn Fälle von Misswirtschaft auf den Titelseiten landen. Erfahrene Gesetzgeber wissen jedoch, dass solche Berichte das öffentliche Ansehen auch steigern können, wenn die betroffenen Personen beweisen, dass sie auf Bedenken reagieren und Empfehlungen aktiv umsetzen.

Mediale Berichterstattung stellt auch einen Gradmesser für die Unabhängigkeit der ORKB dar. In Südafrika ist das häufig der Fall, so der Experte Herman de Jager. Der AGSA „ist bereit, die Öffentlichkeit über Misswirtschaft und Mängel in staatlichen Institutionen zu informieren, was einmal mehr aufzeigt, dass der AGSA aufgrund seiner Unabhängigkeit nicht davor zurückschreckt, staatliche Institutionen und die Regierung zu konfrontieren“⁴, schrieb er.

Vincent Frigon ist Kommunikationsexperte und arbeitet derzeit für das Büro des Auditor General of Canada. Als dieser Artikel verfasst wurde, war er für die INTOSAI-Entwicklungsinitiative in Madagaskar tätig.

Dieser Beitrag wurde erstmals in der Zeitschrift „SAI Monitor“ veröffentlicht.

Fußnoten:

1. Weltbank. 2021. Supreme Audit Institutions Independence Index: 2021 Global Synthesis Report. Equitable Growth, Finance and Institutions Insight;. © Weltbank. <http://hdl.handle.net/10986/36001> Lizenz: CC BY 3.0 IGO. 
2. E-Mail-Interview mit dem Autor. ORKB Südafrika. 23. Juli 2025. Genehmigung, den Beitrag in der INTOSAI-Zeitschrift zu veröffentlichen, am 25. September 2025 gewährt. 
3. INTOSAI Entwicklungsinitiative. 2021. SAI Independence: Literature Review On Supreme Audit Institution Independence. 17 Seiten. 
4. De Jager, Herman. Leitartikel: The Auditor General. Auditing SA. Sommer 2006/7. Internet: <https://repository.up.ac.za/server/api/core/bitstreams/3c9125f2-f7e9-480f-8f75-c71ea6df53e6/content> 



Quelle: Adobe Stock Images, alexdndz

Scan der Unabhängigkeit Oberster Rechnungskontrollbehörden: ein Blick auf indirekte Einflussnahme

Autoren: Nicolás Lagos, Doktorand, Rutgers Universität, Osvaldo Rudloff, Anwalt, MSc und internationaler Berater

Einleitung: die Bedeutung der ORKB-Unabhängigkeit

Der Grundsatz der Unabhängigkeit bildet den Grundstein einer glaubwürdigen staatlichen Finanzkontrolle. Grundlegende Dokumente wie die Deklaration von Lima (INTOSAI 1977), die Deklaration von Mexiko (INTOSAI 2007) und wegweisende Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, darunter A/RES/66/209 (2011), A/RES/69/228 (2014) und die politische Erklärung der Sondersitzung gegen Korruption, A/S-32/L.1 (2021), stützen einen globalen Konsens, dass starke, unabhängige ORKB wesentliche Säulen für die demokratische Rechenschaftspflicht sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit sind.

Die Notwendigkeit einer robusten Unabhängigkeit wird durch die sich wandelnde Rolle von ORKB in der modernen Regierungsführung noch verstärkt. Angetrieben durch Reformen der öffentlichen Verwaltung (Bouckaert und Put 2016) haben sich ORKB über ihren traditionellen Schwerpunkt auf finanzielle Integrität hinaus entwickelt und sind zu wichtigen Akteurinnen für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit staatlicher Programme geworden (Pollitt und Summa 1997) (Power 2009). Die Organisationen haben wichtige Funktionen in den Bereichen gute Regierungsführung sowie politische Analyse übernommen und befassen sich mit komplexen sowie politisch sensiblen Themen, zum Beispiel Korruptionsbekämpfung (Dye und Stapenhurst 1998), Umweltschutz (OISC/CPLP 2023) und Geschlechtergleichstellung (OLACEFS 2019). Da sich ORKB von traditionellen Kontrollinstanzen zu einflussreichen Partnerinnen im Bereich Governance wandeln, wird ihre Unabhängigkeit von politischem und administrativem Druck wichtiger denn je. Diese Entwicklung führt zu einem wesentlichen Spannungsfeld zwischen der Bewahrung von Autonomie und der direkten Einflussnahme auf die Politik. Deshalb müssen ORKB sorgfältig mit ihren Beziehungen zu Stakeholdern umgehen, um die Unparteilichkeit und Glaubwürdigkeit ihrer Erkenntnisse sicherzustellen (Pierre und De Fine Licht 2017).

Obwohl der Grundsatz der Unabhängigkeit weithin anerkannt ist, bleibt die Bewertung seiner Umsetzung in den verschiedenen ORKB eine Herausforderung. In diesem Beitrag werden wichtige globale Daten analysiert, um Erkenntnisse und bewährte Verfahren für die Stärkung der Unabhängigkeit in der gesamten INTOSAI-Gemeinschaft aufzuzeigen.

Unser datengestütztes Analyseraster: IDI Global Stocktaking Report

Unsere Analyse basiert auf Daten aus dem Global Stocktaking Report (dt. etwa „Bericht zur globalen Bestandsaufnahme“) der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI) (INTOSAI Entwicklungsinitiative 2024), der eine umfassende globale Bewertung der Leistung und Kompetenzen von ORKB enthält.

Bei der Verwendung dieser Daten ist es jedoch wichtig, sich ihre Stärken und Grenzen vor Augen zu führen. Der Hauptwert des Berichts liegt in seinem großen Umfang und der standardisierten Datenerhebung, die beispiellose globale sowie regionale Vergleiche ermöglichen. Dies erlaubt der ORKB-Gemeinschaft, systemische Trends, gemeinsame Herausforderungen und Bereiche kollektiver Stärke zu ermitteln. Eine Einschränkung ist hingegen, dass der Bericht von Daten abhängig ist, welche die ORKB selbst melden. Wie in wissenschaftlichen Studien festgestellt wurde, besteht ein entscheidender Unterschied zwischen den institutionellen Rahmenbedingungen *de jure* und den differenzierteren Gegebenheiten, die *de facto* im Tagesgeschäft bestehen (Blume und Voigt 2011). Daher wird der Bericht in diesem Beitrag nicht als endgültiges Urteil über eine einzelne ORKB herangezogen, sondern als Indikator, der die Gesamtlage in Bezug auf die Unabhängigkeit beleuchtet und als Leitfaden für die gemeinsame Diskussion sowie die Bemühungen zum Ausbau von Sachkompetenzen dient.

Wichtige Erkenntnisse aus dem IDI Global Stocktaking Report aus dem Jahr 2023

Der Stocktaking Report stellt die weltweit umfassendste ORKB-Leistungsbewertung dar. Von besonderem Interesse ist Frage 13, die von 166 ORKB beantwortet wurde und mit der erfragt wurde, inwieweit ORKB bei ihren Kerntätigkeiten im Zeitraum 2020–2022 frei von legislativer bzw. exekutiver Einflussnahme waren. Dieser Ansatz verlagert die Debatte von abstrakten Rechtsgrundsätzen hin zu konkreten Situationen, in denen die Unabhängigkeit untergraben wird, und ermöglicht es, aufzuzeigen, wie sich die Einflussnahme in der Praxis auf ORKB auswirkt.

Die Frage unterscheidet neun Kerntätigkeiten, bei denen ORKB Einflussnahme ausgesetzt sein können. Diese können analytisch in direkte und indirekte Formen der Einflussnahme unterteilt werden. Direkte Einflussnahme bezieht sich auf offene Einschränkungen, die ORKB im Zentrum ihres Mandats sowie in ihrer Rechenschaftspflichtrolle treffen. Dazu zählen Einschränkungen bei der Auswahl der Prüfungsprogramme, der Planung und Durchführung von Prüfungen, der Vorlage eines Tätigkeitsberichts, der Entscheidung über den Inhalt und den Zeitpunkt von Berichten, der Veröffentlichung von Prüfberichten sowie der Durchführung von Follow-up-Überprüfungen. Im Gegensatz dazu umfasst indirekte Einflussnahme Druck, der das Prüfungsmandat zwar nicht offiziell verändert, aber dennoch die Autonomie der ORKB bei der wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben untergräbt. Diese Einflussnahme äußert sich in Einschränkungen beim zeitnahen und uneingeschränkten Zugang zu Dokumenten und Informationen, Beschränkungen bei der Verwaltung des Organisationsbudgets und einer verminderten Kontrolle über die Verwaltungs- und Organisationsführung. Diese Unterscheidung unterstreicht, dass die Unabhängigkeit nicht nur durch sichtbare Eingriffe in den Prüfdienst untergraben werden kann, sondern auch durch subtilere operative Einschränkungen, welche die Handlungsfähigkeit der Institution stillschweigend schwächen.

Die Fragestellung bediente sich einer vierstufigen Ordinalskala von „überhaupt nicht“ (1) über „in begrenztem Umfang“ (2) und „weitgehend“ (3) bis hin zu „vollkommen“ (4). Zu Analysezwecken wurden die ersten beiden Kategorien (überhaupt nicht frei und in begrenztem Umfang frei) zusammengezogen. Beide Antworten zeigen, dass es Einflussnahme gibt – sei sie vollkommen oder teilweise –, sodass ihre Zusammenfassung ein klareres Bild davon vermittelt, wo ORKB in der Praxis auf Einschränkungen stoßen. Im Gegensatz dazu erfassen die letzten beiden Kategorien (weitgehend frei und vollständig frei) Situationen, in denen weniger Einflussnahme zu verzeichnen war, sodass leichter zwischen Tätigkeiten unterschieden werden kann, bei denen Herausforderungen häufig auftreten, und solchen, bei denen sie relativ selten sind.

Aus den Ergebnissen geht ein einheitliches Muster hervor, das sich über alle neun Tätigkeiten hinweg abzeichnet. Am oberen Ende gaben die meisten ORKB an, dass sie bei der Durchführung ihrer Kernaufgaben keiner Einflussnahme ausgesetzt sind. Dazu zählen die Vorlage eines Tätigkeitsberichts (75 %), die Planung und Durchführung von Prüfungen (74 %), die Auswahl des Prüfprogramms (72 %) und Follow-up-Überprüfungen (69 %). Ebenso gaben mehr als zwei Drittel an, dass sie bei der Entscheidung über den Inhalt und den Zeitpunkt von Berichten (68 %) sowie der Veröffentlichung von Prüfungserkenntnissen (66 %) nicht mit äußeren Einflüssen konfrontiert sind. Demgegenüber ist die geringste Freiheit von Einflussnahme in indirekten Bereichen zu beobachten. Nur 41 % der ORKB gaben an, bei der Budgetführung keinerlei Einflüssen ausgesetzt zu sein, 46 % waren es beim zeitnahen Zugang zu Dokumenten und Informationen sowie 57 % bei der Verwaltungs- und Organisationsführung. Diese Ergebnisse zeigen eine klare Zweiteilung: Während die meisten ORKB ihrem offiziellen Prüfdienst ohne nennenswerte Behinderungen nachgehen können, sieht sich ein beträchtlicher Teil von ihnen nach wie vor mit Einschränkungen konfrontiert, wenn es um die internen und operativen Bedingungen geht, die sie für eine wirksame Wahrnehmung dieser Aufgaben benötigt.

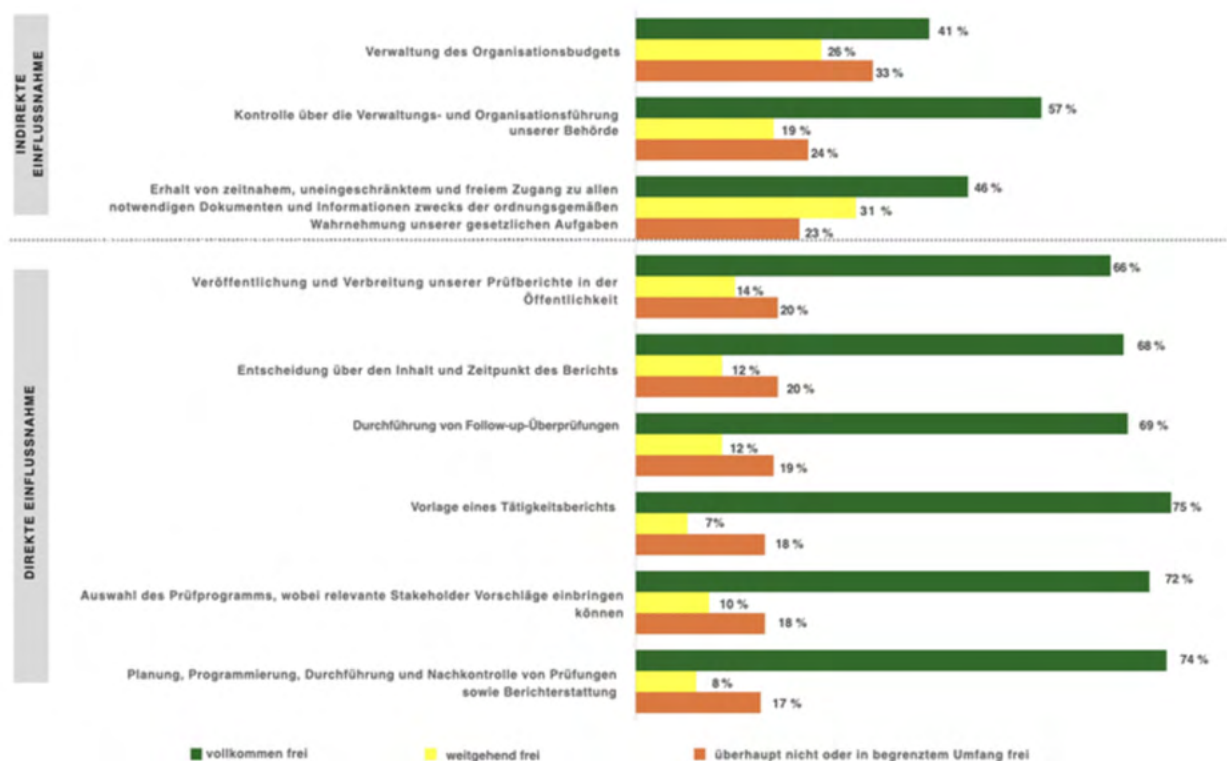


Bild 1: Umfang der gemeldeten Freiheit von Einflussnahme auf die ORKB-Tätigkeiten (2020–2022)
Quelle: 2023 IDI Global Stocktaking Report.

Warum es wichtig ist, sich auf indirekte Einflussnahme zu konzentrieren

Seit Jahrzehnten wird die Unabhängigkeit von ORKB sowohl im akademischen Diskurs als auch in praktischen Reformen als grundlegende Säule für eine wirksame staatliche Finanzkontrolle angesehen. Ein Großteil dieser Aufmerksamkeit konzentrierte sich auf die hochrangige politische Unabhängigkeit – den Schutz von ORKB vor offenem politischem Druck, unzulässigen Eingriffen zur Vermeidung von Prüfungen, Einschränkungen des Prüfungsauftrags oder Beschränkungen bei der Veröffentlichung von Berichten. Obwohl solche Formen der direkten Einflussnahme nach wie vor relevant sind, zeigen die Daten, dass sie nicht die einzigen und auch nicht unbedingt die häufigsten Bedrohungen sind, denen ORKB in der Praxis ausgesetzt sind.

Die Daten zeigen, dass indirekte Einflussnahme die tägliche Arbeit von ORKB zunehmend prägt. Diese Einflussnahme manifestiert sich hauptsächlich auf zwei Arten. Zum einen gibt es Einschränkungen in der internen Verwaltung, insbesondere in Bezug auf finanzielle, personelle und technologische Ressourcen. Bei begrenzter Budgetkontrolle wird die Fähigkeit von ORKB eingeschränkt, mittel- und langfristig zu planen sowie zu investieren, was zu Personalmangel, Schwierigkeiten bei der Bindung qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie unzureichendem Zugang zu modernen, für komplexe Prüfungen erforderlichen Technologien führt. Diese Einschränkungen schwächen die institutionellen Kompetenzen von innen heraus und untergraben nach und nach die Wirksamkeit, selbst wenn die formale Unabhängigkeit gesetzlich garantiert ist.

Zum anderen bestehen Hindernisse für den zeitnahen und uneingeschränkten Zugang zu Informationen, die für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben unverzichtbar sind. Selbst wenn Rechtsrahmen offiziell weitreichende Mandate gewähren, können ORKB ihre Arbeit nicht ausführen, wenn die überprüften Stellen den Datenzugang verzögern, behindern oder unvollständige Daten liefern. Dies beeinträchtigt die Qualität der Prüfungserkenntnisse und mindert ihre Relevanz für Rechenschaftspflicht sowie Maßnahmengestaltung. In der Praxis sind Prüfteams täglich mit diesen Hürden konfrontiert, die oft unmittelbarere Auswirkungen haben als hochrangige politische Einflussnahme.

Daher ist es zwar nach wie vor unbedingt notwendig, die rechtlichen und verfassungsmäßigen Garantien für die Unabhängigkeit von ORKB zu stärken, aber ebenso wichtig ist es, sich auf die operativen Gegebenheiten zu konzentrieren, mit denen Prüfungsinstitutionen konfrontiert sind. Wenn man darauf achtet, wie die oberste Führungsebene und Prüfteams mit internen Managementeinschränkungen und Herausforderungen beim Zugang zu Informationen umgehen, erhält man ein vollständigeres Bild davon, was Unabhängigkeit in der Praxis bedeutet und wo Reformen am dringendsten benötigt werden.

Fazit

Heutzutage ist die Unabhängigkeit von ORKB zunehmend durch indirekte Einflussnahme bedroht, die still, aber beharrlich die Funktionsfähigkeit von ORKB untergräbt. Dieser Druck, der sich in budgetären Beschränkungen, Einschränkungen beim Personal und in der internen Verwaltung sowie Hindernissen beim zeitnahen Zugang zu Informationen äußert, betrifft die Haupttätigkeiten von ORKB und schwächt ihre Fähigkeit, ihr Mandat zu erfüllen, selbst wenn rechtliche Garantien stark erscheinen. Diese Formen der Einflussnahme zu erkennen und zu bewältigen ist daher ebenso wichtig, wie ORKB vor direktem politischem Druck zu schützen. Es gibt kein Patentrezept, um diese Herausforderungen zu meistern. Die Förderung stärkerer regulatorischer Rahmenbedingungen, die langfristige Budgetstabilität gewährleisten und ORKB mehr Freiheit bei der Führung ihrer Teams geben, ist jedoch unabdingbar, um ihre operative Unabhängigkeit zu sichern. Gleichzeitig ist es von entscheidender Bedeutung, den zeitnahen Zugang zu vollständigen Informationen zu verbessern. Die fortschreitende Digitalisierung staatlicher Daten bietet eine vielversprechende Möglichkeit: Anstatt auf die Lieferung bestimmter Dokumente angewiesen zu sein, kann den ORKB ein sicherer Zugang zu ganzen Datenbanken gewährt werden. Diese Umstellung birgt das Potenzial, die Effizienz, Vollständigkeit sowie Aktualität der Prüfungen zu verbessern und gleichzeitig Möglichkeiten für indirekte Einflussnahme durch Behinderung oder Verzögerung zu eliminieren.

Zitierte Werke

1. Blume, Lorenz und Stefan Voigt. 2011. „Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment.“ *European Journal of Political Economy* 27 (2): 215-229.
2. Bouckaert, Geert und Vital Put. 2016. „Managing Performance and Auditing Performance.“ In *The Ashgate Research Companion to New Public Management (E-Book)*, von Tom Christensen und Per Lægreid, 223-236. London: Routledge.
3. Dye, Kenneth M. und Rick Staphenurst. 1998. „Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption.“ *sirc.idi.no*. <https://sirc.idi.no/document-database/documents/development-partner-publications/43-pillars-of-integrity-the-importance-of-supreme-audit-institutions-in-curbing-corruption/file>.
4. Fredriksen, Camilla. 2023. „Global SAI Stocktaking Report 2023.“ *idi.no*. <https://idi.no/elibrary/global-sai-stocktaking-reports-and-research/2001-global-sai-stocktaking-report-2023-english/file>.
5. INTOSAI. 1977. „INTOSAI-P 1 Deklaration von Lima.“ *sirc.idi.no*. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_de_2019.pdf
6. —. 2007. „INTOSAI-P 10 Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit“ *sirc.idi.no*. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Deklaration-von-Mexiko.pdf>
7. OISC/CPLP. 2023. „Sumario Ejecutivo. Áreas protegidas: auditoria coordinada.“ *agora-parl.org*. https://agora-parl.org/sites/default/files/palop-publications/web-Sumário%20Executivo%20ACAP_v09.pdf.
8. OLACEFS. 2019. „Auditoría Iberoamericana sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5: Igualdad de Género.“ *olacefs.com*. <https://olacefs.com/gtg/wp-content/uploads/sites/12/2021/12/04-00-Informe-ODS-5-ESP.pdf>.
9. Pierre, Jon und Jenny De Fine Licht. 2017. „How do supreme audit institutions manage their autonomy and impact? A comparative analysis.“ *Journal of European Public Policy* 26 (2): 226-245.
10. Pollitt, Christopher und Hilikka Summa. 1997. „Reflexive Watchdogs? How Supreme Audit Institutions Account for Themselves.“ *Public Administration* 313-336.
11. Power, Michael. 2009. „The Theory of the Audit Explosion.“ In *The Oxford Handbook of Public Management*, von Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn und Christopher Pollitt, 326–344. Oxford University Press.
12. Prasad, Awadhesh. 2018. „Environmental Performance Auditing in the Public Sector.“ *taylorfrancis.com*. 13. Juni. <https://doi.org/10.4324/9781351273480>.



Charles Deguara, Rechnungshofpräsident des Nationalen Rechnungshofs von Malta. Quelle: Nationaler Rechnungshof von Malta.

Die Gründung der ORKB Malta: verfassungsmäßiger Schutz der ORKB- Unabhängigkeit

Autor: Charles Deguara, Leiter der Obersten
Rechnungskontrollbehörde Malta

Die Verfassungs- und Gesetzesverabschiedungen im Jahr 1997 stellten ein prägendes Ereignis in der Geschichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde Malta dar, deren Ursprung auf eine Rechnungskontrollabteilung im öffentlichen Dienst zurückgeht. Dieses historische Ereignis ist vergleichbar mit der Gründung des ehemaligen Rechnungskontrollamts durch den ersten britischen Gouverneur von Malta, Sir Thomas Maitland, im Jahr 1814 und der Gewährung eines grundlegenden verfassungsrechtlichen Schutzes für die Leiterin bzw. den Leiter des Rechnungskontrollamts, als Malta im Jahr 1964 ein unabhängiger Staat wurde.

Um diesem wichtigen Meilenstein im Jahr 2022 zu gedenken, veröffentlichte die Oberste Rechnungskontrollbehörde Malta (ORKB) unter anderem ein wissenschaftliches Buch mit dem Titel „State Audit in Times of Transition – Reflections on Change and Continuity, Challenge and Opportunity from Malta and Beyond“ (dt. etwa „Staatliche Finanzkontrolle in Zeiten des Wandels – Überlegungen zu Veränderung und Kontinuität, Herausforderungen und Chancen aus Malta und darüber hinaus“). Das von Professor Edward Warrington herausgegebene Werk enthält eine Sammlung von Studien, die im Wesentlichen über die Vergangenheit und Gegenwart reflektieren sowie einen Blick in die Zukunft unserer Institution werfen. Dieser Beitrag beruht auf der Einleitung dieses Buchs, die auf unserer Website ([State-Audit-in-Times-of-Transition](#)) verfügbar ist.

Die Bedeutung des Gesetzes, das die Regierungs- und Oppositionsmitglieder des Parlaments im Juli 1997 einstimmig verabschiedeten, kann gar nicht groß genug eingeschätzt werden. Bis dahin unterlag das Rechnungskontrollamt im Allgemeinen der Kontrolle des Finanzministeriums. Mit der Änderung von Artikel 108 der Verfassung und der Verabschiedung des Gesetzes über die ORKB-Leiterin bzw. den ORKB-Leiter und die Oberste Rechnungskontrollbehörde aus dem Jahr 1997 wurde die ORKB zu einer vollständig unabhängigen Aufsichtsbehörde, die der Führung einer ORKB-Leiterin bzw. eines ORKB-Leiters und ihrer bzw. seiner Stellvertretung untersteht. Für deren Ernennung ist stets die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Abgeordneten erforderlich. Weitere wichtige Gesetzesbestimmungen, beispielsweise in Bezug auf die Personaleinstellung und die Finanzierung der ORKB, stärken die vollständige Unabhängigkeit der Behörde von der Exekutive.

Dank dieser wichtigen Gesetzesänderungen erfüllt die ORKB Malta die Anforderungen der Deklarationen von Lima und Mexiko über die Aufgaben, die Unabhängigkeit sowie das Ethos Oberster Rechnungskontrollbehörden. Zweifellos kann nur ein vollständig unabhängiger externer Prüfdienst eine zuverlässige, faire sowie vertrauenswürdige Berichterstattung über Prüfungserkenntnisse und -empfehlungen gewährleisten.

Fairerweise muss gesagt werden, dass das ehemalige Rechnungskontrollamt trotz der offensichtlichen Einschränkungen seiner Unabhängigkeit und Ressourcen so weit wie möglich eine faire sowie objektive Berichterstattung verfolgte. Die grundlegende Prüfungsmethode und die über 150 Jahre gesammelte Erfahrung in der staatlichen Finanzkontrolle bildeten einen sehr wertvollen Ausgangspunkt für die neu gegründete ORKB. Das institutionelle Wissen sowie die Erfahrung bestimmter Mitglieder der Führungsebene, von denen einige noch immer in der ORKB tätig sind, erwiesen sich während dieses schrittweisen, aber entschlossenen Übergangs als äußerst nützlich. Daher übernahm unsere Behörde das Ethos sowie die Grundwerte ihres Vorgängers und ist entschlossen, diese im Einklang mit den internationalen Normen für die staatliche Finanzkontrolle weiterhin hochzuhalten.

Von den Aufgaben und Befugnissen, die der ORKB übertragen wurden, möchte ich die Kernverpflichtung hervorheben, dem Parlament sowie letztlich unseren Bürgerinnen und Bürgern – unseren wichtigsten Stakeholdern – stets eine faire, wahrheitsgemäße und objektive Gewähr dafür zu bieten, dass öffentliche Mittel für die bewilligten Zwecke verwendet werden, und zwar im Einklang mit geltenden Regeln und Vorschriften sowie möglichst wirtschaftlich, wirksam und effizient (die berühmten drei „E“ von „economical“, „effective“ und „efficient“). Beobachterinnen und Beobachter der zeitgenössischen Regierungsführung verweisen heutzutage auf zwei weitere wichtige „E“: „environment“ (dt. „Umwelt“) und „ethics“ (dt. „Ethik“) – beides hat in unserer heutigen Prüftätigkeit zunehmend an Bedeutung gewonnen. Wir erfüllen diese anspruchsvolle Aufgabe im Wesentlichen durch eine völlig unabhängige Auswahl der Prüfungsgegenstände, die unseren Prüfplan für ein bestimmtes Jahr ausmachen. Dies erfordert einen sorgfältigen internen Austausch- und Analyseprozess, der sich an bestimmten Kriterien, zum Beispiel Wesentlichkeit und Risiko, orientiert. Deshalb haben wir in unserer Behörde ein umfassendes Rahmenwerk zur Risikobeurteilung erarbeitet, das bei der Festlegung unseres Prüfplans von großem Nutzen ist. In dieser Risikobeurteilung werden unter anderem die finanzielle Wesentlichkeit, die sozioökonomische Sensibilität der Programme und Aktivitäten des öffentlichen Sektors sowie der Stand früherer Bedenken, welche unsere Behörde in den letzten Jahren geäußert hat, berücksichtigt.



DO | Clodagh O'Neill

Nationaler Rechnungshof von Malta mit Ihrer Exzellenz, der Präsidentin der Republik Malta, Dr. Myriam Spiteri Debono. Quelle: Nationaler Rechnungshof von Malta.

Um unsere Arbeit gut und im Einklang mit internationalen Prüfungsnormen ausführen zu können, verleiht das Gesetz der ORKB-Leiterin bzw. dem ORKB-Leiter sowie dem ORKB-Personal die Befugnis, jederzeit freien Zugang zu sämtlichen Informationen von Beamtinnen und Beamten sowie sonstigen Mitarbeitenden von Ministerien oder Behörden oder von Einrichtungen, die ihrer Prüfung unterliegen, zu erhalten, die sie für die ordnungsgemäße Ausübung ihrer Tätigkeiten gemäß den gesetzlichen Bestimmungen benötigen könnten. Die ORKB ist berechtigt, von diesen Beamtinnen und Beamten sowie sonstigen Mitarbeitenden Berichte und Erklärungen einzuholen, die sie für diese Zwecke für erforderlich hält.

Darüber hinaus unterliegt die Leitung sowie die stellvertretende Leitung der ORKB gemäß Artikel 108 Absatz 12 der Verfassung bei der Ausübung ihrer Aufgaben keinerlei Weisung oder Kontrolle durch andere Personen. Dies spiegelt die vollständige Autonomie der ORKB wider – eine unabdingbare Voraussetzung, damit sie ihre verfassungsmäßigen Aufgaben so objektiv und unabhängig wie möglich erfüllen kann.

Während meiner langen Amtszeit war ich stets der festen Überzeugung, dass unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zweifellos unser höchstes Gut sind. Daher müssen wir kontinuierlich in unser hochqualifiziertes Personal investieren, insbesondere durch die Bereitstellung geeigneter beruflicher Weiterbildungsprogramme, um sicherzustellen, dass es über die richtigen Hilfsmittel verfügt, um seine Prüftätigkeit gemäß den höchsten professionellen Standards auszuführen. Die ORKB benötigt auf allen Organisationsebenen die richtigen Hilfsmittel, um zu gewährleisten, dass wir auf die neuen Herausforderungen, die sich aus komplexen Veränderungen ergeben, insbesondere im öffentlichen Sektor selbst, entsprechend vorbereitet sind. Dies erfordert Anpassungen und Innovationen der Arbeitsweisen des öffentlichen Sektors, insbesondere die Anwendung komplexerer öffentlicher Beschaffungsverfahren und gesamtstaatlicher Ansätze. Derartige Hilfsmittel bilden eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass eine nationale Rechnungskontrollbehörde vollständige operative Unabhängigkeit genießen und ausüben kann.

In Zeiten komplexer sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und technologischer Umbrüche gewinnen die externen Beziehungen einer Institution noch mehr an Bedeutung – vielleicht keine mehr als die Beziehung der ORKB Malta zur Führungsebene der von ihr überprüften Stelle, nämlich dem öffentlichen Dienst Maltas. Unter strikter Wahrung unserer verfassungsmäßigen und beruflichen Unabhängigkeit bemüht sich die ORKB Malta eifrig um die Aufrechterhaltung guter Arbeitsbeziehungen zur Führungsebene des öffentlichen Dienstes, wie in unserem Strategischen Plan 2024–2028 mit dem Titel „Enhancing Audit Impact“ (dt. etwa „Verbesserung der Prüfungswirkung“) klar festgelegt ist. Ich verweise auf meine Einleitung dazu: „Im Mittelpunkt des Ethos der ORKB steht das Bekenntnis zu Unabhängigkeit und Autonomie, um sicherzustellen, dass Prüfungen unparteiisch und objektiv, frei von äußeren Einflüssen durchgeführt werden ...“

Ein weiterer Aspekt der vollständigen Autonomie der ORKB äußert sich dadurch, dass wir trotz unserer Stellung als kleinste nationale Rechnungskontrollbehörde der Europäischen Union auf internationaler Ebene an Sichtbarkeit gewonnen haben. Wir sind sehr aktiv in mehreren internationalen Arbeitsgruppen, wie dem EU-Kontaktausschuss (einem aktiven Netzwerk der Leiterinnen und Leiter der nationalen Rechnungskontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten) und in den Arbeitsgruppen Umweltprüfung und Informationstechnologie (IT) der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI). Es sei darauf hingewiesen, dass wir im Jahr 2025 die wichtige 23. Versammlung der INTOSAI-Arbeitsgruppe Umweltprüfung (Juli 2025) in Malta veranstaltet und in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof die Ausrichtung des Kontaktausschusses im November 2025 vorbereitet haben.

Die ORKB bildet das Herzstück eines Netzwerks an institutionellen Beziehungen, insbesondere zu den von ihr überprüften Stellen, das sich über den gesamten Staat erstreckt. Im Wesentlichen würde ich das Ethos dieser Beziehungen über gegenseitiges Vertrauen und Respekt definieren. Die Werte stehen in einer Wechselbeziehung zueinander. Vertrauen und Respekt sorgen dafür, dass die Berichte sowie die Arbeit der ORKB vom Parlament, den überprüften Stellen und der breiten Öffentlichkeit, deren Interessen wir versuchen, zu wahren, hinreichend akzeptiert werden, zumal es letztlich die steuerzahlende Öffentlichkeit ist, welche die Tätigkeiten der Regierung finanziert. Natürlich muss dieses Vertrauen kontinuierlich aufgebaut werden. Das bedeutet wiederum, dass all unsere Tätigkeiten ohne Voreingenommenheit oder Bevorzugung auf den Grundwerten Objektivität und Fairness beruhen müssen.



Nationaler Rechnungshof von Malta. Quelle: Nationaler Rechnungshof von Malta.

Zweifelloos hat sich die ORKB in den letzten 28 Jahren erheblich weiterentwickelt. In diesem Zusammenhang möchte ich mich herzlich bedanken für die Bemühungen meiner Vorgängerinnen und Vorgänger sowie aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ORKB. Es sei darauf hingewiesen, dass vor den Gesetzesänderungen im Jahr 1997 lediglich der Jahresbericht über die öffentlichen Finanzen veröffentlicht wurde (der die Prüfung der Rechnungsführung des Finanzberichts der Regierung und eine Reihe von Prüfungen der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit umfasste); es wurden kaum eigenständige Berichte herausgegeben. Heute veröffentlicht die ORKB neben den beiden Jahresberichten – einem mit Schwerpunkt auf die öffentlichen Finanzen und den anderen mit Fokus auf die Tätigkeiten der Lokalverwaltungen – mehrere eigenständige Berichte, zum Beispiel Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte, IT-Prüfungsberichte sowie Sonderprüfungs- und Ermittlungsberichte. Letztere werden größtenteils auf Antrag des Rechnungsprüfungsausschusses, eines parlamentarischen Sonderausschusses, durchgeführt. Darüber hinaus begann die ORKB vor fast einem Jahrzehnt damit, Berichte zu Follow-up-Überprüfungen zu veröffentlichen, die sich damit befassen, inwieweit die wichtigsten Empfehlungen der ORKB aus den Berichten der Vorjahre umgesetzt wurden. Es ist erfreulich festzustellen, dass die überwiegende Mehrheit unserer Empfehlungen entweder bereits umgesetzt wurde oder sich derzeit in Umsetzung befindet.

Ich bin der festen Überzeugung, dass der Hauptgrund für diese bedeutende Entwicklung in dem strengen, transparenten und zukunftsorientierten Personalauswahlverfahren liegt, das seit der Gründung der ORKB zur Anwendung kommt. Das ist, wie oben bereits betont, ein äußerst wichtiger Aspekt der vollständigen Autonomie, welche die ORKB heute genießt, und führte nach und nach zur Einstellung von fachlich qualifizierten sowie kompetenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Bereich Rechnungswesen (für Prüfungen der Rechnungsführung sowie Prüfungen der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit) sowie in anderen Wissenschaftsfeldern (für die anderen Prüfungsarten). Wir haben uns auch intensiv darum bemüht, die Moral und Motivation unseres Personals zu steigern, insbesondere in einer für die ORKB sehr schwierigen Zeit, als die Arbeitsbedingungen nicht besonders attraktiv waren und sehr gute Mitarbeitende unser Team verlassen haben. Heute sind die Kündigungszahlen in unserer Behörde drastisch zurückgegangen.

Die Anzahl unserer Angestellten ist zwar in etwa mit dem Niveau vor einigen Jahrzehnten vergleichbar, ihre Fähigkeiten, ihr Fachwissen und ihre Professionalität sind jedoch bemerkenswert angestiegen. Dies zählt zu den wichtigsten Ergebnissen der Autonomie, die unsere Behörde genießt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die ORKB die Nachfolgerin einer der ältesten staatlichen Institutionen Maltas ist: Als Erbin hat sie die der staatlichen Finanzkontrollinstitution übertragene Aufgabe sowie das beständige Ethos ihres Vorgängers, des Rechnungskontrollamtes, übernommen. Durch ihre Tätigkeiten ist die ORKB bestrebt, nicht nur die passive Hüterin eines leblosen Vermächtnisses zu sein. Im Gegenteil: Sie pflegt dieses Vermächtnis mit außerordentlichem Engagement und Elan, um die staatliche Verwaltung Maltas dabei zu unterstützen, deren eigene Aufgabe zum Wohle der Allgemeinheit unter den herausfordernden Umständen des 21. Jahrhunderts gewissenhaft zu erfüllen. Diese Unterstützung besteht im Wesentlichen daraus, die gute Regierungsführung im gesamten öffentlichen Sektor unter Berücksichtigung der hohen Priorität, die der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung eingeräumt wird, kontinuierlich zu verbessern. Dieses unerschütterliche Engagement und dieser Elan stimmen mich zuversichtlich, dass die ORKB ihrem verfassungsmäßigen Mandat trotz der Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert ist, weiterhin bestmöglich nachkommen wird – letztendlich im besten Interesse der Bürgerinnen und Bürger, denen sie dienen möchte.

- *Charles Deguara, ORKB-Leiter*



Bikram Gurung, stellvertretender Rechnungshofpräsident. Quelle: ORKB Bhutan

Bewahrung der Unabhängigkeit: Erfolge und Herausforderungen der Königlichen Obersten Rechnungskontrollbehörde Bhutan

Autor: Bikram Gurung, stellvertretender ORKB-Leiter, ORKB Bhutan

Einleitung

Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) sind von entscheidender Bedeutung für gute Regierungsführung, Rechenschaftspflicht und Transparenz. In Bhutan prüft die Königliche Oberste Rechnungskontrollbehörde (Royal Audit Authority; RAA) öffentliche Mittel. Ihre Wirksamkeit beruht dabei in entscheidendem Ausmaß auf ihrer Unabhängigkeit von politischem, wirtschaftlichem oder institutionellem Druck. Dieser Beitrag befasst sich mit den praktischen Erfahrungen der ORKB Bhutan, beleuchtet ihre Erfolge bei der Bewahrung ihrer Unabhängigkeit sowie die anhaltenden Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert ist. Hierfür werden Erkenntnisse aus offiziellen Publikationen, Peer Reviews und konkreten Prüfungsfällen herangezogen.

Rechtliche und verfassungsmäßige Grundlagen für die Unabhängigkeit der RAA

Die Unabhängigkeit der RAA ist fest verankert in Bhutans Rechts- und Verfassungsrahmen. Die Verfassung von Bhutan (2008) und das Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle von Bhutan 2018 [1, 2] errichten die RAA als unabhängige Behörde mit mehreren wichtigen Schutzvorkehrungen:

- *Ernennung und Amtszeit der ORKB-Leiterin bzw. des ORKB-Leiters (Auditor General; AG):* Die bzw. der AG wird vom Druk Gyalpo (dem König) aus einer Liste mit Empfehlungen, die von wichtigen Verfassungsbeamtinnen und -beamten gemeinsam erstellt wird, ernannt. Dies gewährleistet eine parteiunabhängige Auswahl. Die bzw. der AG hat eine feste, nicht verlängerbare Amtszeit von fünf Jahren oder bis zum Alter von 65 Jahren und kann nur durch ein Amtsenthebungsverfahren abgesetzt werden. Sie bzw. er genießt somit eine umfangreiche Amtszeitgarantie, die ihr bzw. sein Amt vor politischer Einflussnahme schützt [1, 2].
- *Operative Unabhängigkeit:* Das Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle gewährt der RAA vollständige operative Unabhängigkeit in allen Bereichen der Finanzkontrolle – Planung, Programmgestaltung, Prüfung und Berichterstattung. Es sieht vor, dass die Tätigkeiten ohne Furcht, Bevorzugung oder Vorurteile durchgeführt werden, und legt ausdrücklich fest, dass die RAA keinen externen Weisungen unterliegt, sofern nicht ausdrücklich im Gesetz angeführt [2].
- *Zugang zu Informationen:* Der uneingeschränkte Zugang zu für die Prüfung benötigten Informationen ist sowohl durch die Verfassung als auch durch das Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle gewährleistet [1, 2].
- *Berichterstattung und Verbreitung:* Die RAA ist verpflichtet, über ihre Erkenntnisse in Form von jährlichen Prüfberichten an den Druk Gyalpo, die Premierministerin bzw. den Premierminister sowie das Parlament zu berichten, wobei sie völlige Freiheit hinsichtlich Inhalt, Zeitpunkt und Verbreitungsart genießt [1, 2].
- *Finanzielle Absicherungen:* Der Staat ist verfassungsrechtlich verpflichtet, angemessene finanzielle Maßnahmen zu treffen. Eine maßgebliche Bestimmung gewährleistet eine Zwischenfinanzierung, die bei einer Verzögerung des Staatsbudgets zumindest das Vorjahresbudget garantiert und somit den finanziellen Druck mindert [2].

Zusammen schützen diese Bestimmungen die Unabhängigkeit der RAA vor politischen, wirtschaftlichen sowie institutionellen Einflüssen und sichern ihre Rolle bei der Aufrechterhaltung von Rechenschaftspflicht und Transparenz im öffentlichen Sektor.

Herausforderungen für die Unabhängigkeit der RAA

Trotz ihres starken Rechtsrahmens ist die RAA mit mehreren Herausforderungen konfrontiert:

- *Parlamentarische Prüfungsanträge:* Während die RAA die Kontrolle über die Prüftätigkeit hat, gewährt der Rechtsrahmen der bzw. dem AG kein ausdrückliches Recht, parlamentarische Anträge auf bestimmte Prüfungen abzulehnen [3]. Obwohl die bzw. der AG derartigem Druck in der Vergangenheit standgehalten hat, bleibt diese Uneindeutigkeit eine potenzielle Schwachstelle im Hinblick auf externe Einflussnahme.
- *Überschneidung mit der Königlichen Kommission für den öffentlichen Dienst (Royal Civil Service Commission; RCSC):* Das Gesetz über den öffentlichen Dienst gewährt der RCSC die Aufsicht über die RAA, einschließlich der Befugnis, interne organisatorische Angelegenheiten zu genehmigen, und des Mandats, die RAA und ihr Personal zu prüfen [3]. Dies führt zu einem potenziellen Konflikt in Bezug auf die Führungs- und Verwaltungsunabhängigkeit der RAA sowie ihre Hauptaufgabe: das Prüfwesen. Denn eine externe Stelle prüft die ORKB selbst, was die Unabhängigkeit der RAA in den Bereichen Personalmanagement und interne Führung beeinträchtigen könnte.
- *Budgetäre Einschränkungen:* Trotz verfassungsrechtlicher Vorgaben für eine angemessene finanzielle Ausstattung war der Anteil der RAA am Staatshaushalt gering (0,36 % bis 0,38 % zwischen 2012 und 2015) [3]. Budgetkürzungen, beispielsweise während der COVID-19-Pandemie, beeinträchtigen die Fähigkeit der RAA, qualitativ hochwertige Prüfungen durchzuführen, erheblich und schränken damit ihre Reichweite sowie Wirksamkeit ein [3].

Fallbeispiele zur Veranschaulichung der Unabhängigkeit und ihrer Auswirkungen

Zwei Fallbeispiele veranschaulichen die Unabhängigkeit der RAA sowie ihre konkreten Auswirkungen auf die Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor:

1. Fallbeispiel: Die RAA deckt finanzielle Unregelmäßigkeiten in Höhe von 2.840,092 Mio. NU auf (Haushaltsjahr 2022–23).

Dieses Fallbeispiel unterstreicht die proaktive Rolle der RAA im Bereich der finanziellen Rechenschaftspflicht. Im Haushaltsjahr 2022–23 veröffentlichte die RAA 456 Prüfberichte, in denen Unregelmäßigkeiten in Höhe von insgesamt 2.840,092 Mio. NU (ca. 34 Mio. USD) festgestellt wurden [4]. Diese umfassten:

Kategorie der Unregelmäßigkeit	Betrag (in Mio. NU)	Prozentualer Anteil an der Gesamtsumme	Beschreibung
Betrug und Korruption	39.604	139%	vorsätzliche Verschaffung unrechtmäßiger Vorteile, Anscheinsbeweis für Betrug oder Täuschung
Verstöße gegen Gesetze, Regeln und Vorschriften	2.244,804	7,904%	Abweichungen von Gesetzen, Regeln, Vorschriften, Richtlinien, ständigen Dienstanweisungen und Vereinbarungen
Mängel, Versäumnisse und Unzulänglichkeiten	555.683	1,957%	wesentliche Auswirkungen, die eine potenzielle Gefahr für das wirtschaftliche und effiziente Funktionieren darstellen

Der Bericht führte die Maßnahmen an, welche die überprüften Stellen ergreifen müssen, und benannte die für die Lösung zuständigen Beamtinnen und Beamten bzw. nötige Sanktionen und Korrekturmaßnahmen. Die Veröffentlichung dieser Erkenntnisse, die den Betrug und die Verstöße auf bestimmte Behörden zurückführen, hebt die operative Unabhängigkeit sowie das Bekenntnis der RAA zu Transparenz hervor und fördert die Rechenschaftspflicht trotz erheblicher finanzieller Folgen. [4].

2. Fallbeispiel: RAA-Prüfung des Justizsystems (2019)

In ihrem Bericht „Review of Judiciary System and Practices, 2019“ (dt. etwa „Prüfung des Justizsystems und der Justizpraktiken 2019“) stellte die RAA fest, dass Gerichtsurteile der Öffentlichkeit weitgehend unzugänglich sind [5]. Diese Prüfung ist von großer Bedeutung: Sie stellt die Bereitschaft der RAA, die Justiz – einen der drei gleichberechtigten Zweige der Staatsgewalt – ohne Furcht, Bevorzugung und Vorurteile zu prüfen, unter Beweis.

Die Erkenntnisse der RAA führten zu positiven Entwicklungen: Am Obersten Gerichtshof wurde eine Medien- und Kommunikationsabteilung eingerichtet und im Jahr 2022 wurden die Justizdienste von der Bhutanischen Kommission für den öffentlichen Dienst entkoppelt, um die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken [5]. Dieses Fallbeispiel veranschaulicht die zunehmende Bedeutung der RAA für die Förderung von Rechenschaftspflicht und Transparenz auf allen staatlichen Ebenen, selbst in sensiblen Bereichen.

Erfolgreiche Modelle, Schutz- und Fördermaßnahmen

Die Fähigkeit der RAA, ihre Unabhängigkeit zu bewahren, beruht auf folgenden Faktoren:

- *Soliden rechtlichen Bestimmungen:* Die verfassungsrechtliche Verankerung und detaillierten Bestimmungen im Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle von Bhutan aus dem Jahr 2018 enthalten grundlegende Absicherungen, darunter die sichere Amtszeit der bzw. des AG, die operative Unabhängigkeit und der garantierte Zugang zu Informationen, die einen starken Schutzschild bilden [1, 2].
- *Parlamentarischer Kontrolle:* Der Rechnungsführungsausschuss (*Public Accounts Committee; PAC*) des Parlaments bespricht die Berichte der RAA und sorgt für Follow-up-Überprüfungen, wodurch eine externe Rechenschaftspflicht gewährleistet wird und Prüfungserkenntnisse in konkrete Reformen umgesetzt werden [1].
- *Proaktivem Engagement:* Die INTOSAI-Peer-Review (2016) empfahl kontinuierliches Engagement für die Stärkung der rechtlichen und finanziellen Unabhängigkeit, insbesondere im Hinblick auf parlamentarische Prüfungsanträge und die Überschneidung mit dem RCSC [3]. Die Tatsache, dass die RAA in der Vergangenheit bestimmte parlamentarische Anträge auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage abgelehnt hat, zeugt von ihrem internen Einsatz sowie ihrem Engagement für ihr Mandat.

Auswirkungen auf Rechenschaftspflicht und Transparenz im öffentlichen Sektor

Die Unabhängigkeit der RAA trägt unmittelbar zur Verbesserung der Prüfungswirkung, der Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor und der Transparenz bei. Die Erkenntnisse über finanzielle Unregelmäßigkeiten (2.840,092 Mio. NU im Haushaltsjahr 2022–23) und die Prüfung des Justizsystems unterstreichen die Fähigkeit der RAA, systemische Schwächen aufzudecken und öffentliche Stellen zur Rechenschaft zu ziehen [4, 5]. Durch die öffentliche Berichterstattung über Betrug, Verstöße und Ineffizienzen liefert die RAA der Öffentlichkeit sowie dem Parlament wichtige Informationen, fördert Transparenz und treibt notwendige Reformen voran. Follow-up-Maßnahmen und Reformen haben konkrete Auswirkungen auf die Regierungsführung sowie das Ressourcenmanagement in Bhutan.

Strategien und gewonnene Erkenntnisse für andere ORKB

Die Erfahrungen der RAA bieten anderen ORKB in Entwicklungsländern praktische Strategien:

- Priorisierung eines starken Rechtsrahmens: Förderung verfassungsmäßiger und rechtlicher Bestimmungen, welche die Unabhängigkeit der ORKB ausdrücklich garantieren, einschließlich einer sicheren Amtszeit, operativer Unabhängigkeit und angemessener finanzieller Ausstattung. Das ist die erste Verteidigungslinie.
- Förderung von proaktivem Engagement: Proaktiver Einsatz für Unabhängigkeit, insbesondere bei rechtlicher Uneindeutigkeit. Prinzipielle Standpunkte können auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage Präzedenzfälle schaffen und die institutionelle Entschlossenheit stärken.
- Pflege der Zusammenarbeit mit Aufsichtsbehörden: Aufbau starker, kooperativer Beziehungen mit parlamentarischen Aufsichtskomitees (wie dem PAC in Bhutan), um sicherzustellen, dass Prüfungserkenntnisse zu konkreten Maßnahmen sowie Reformen führen und somit die Wirkung der ORKB verstärken.
- Mehr Transparenz in der Berichterstattung: Veröffentlichung von Prüfungserkenntnissen, auch aus sensiblen Bereichen, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen und externen Druck für mehr Rechenschaftspflicht zu erzeugen. Transparenz ist ein leistungsstarkes Instrument.
- Investition in den laufenden Ausbau von Sachkompetenzen: Investitionen in berufliche Weiterbildung und die Einführung moderner Prüfverfahren (z. B. digitale Prüfung, Datenanalyse), um die Prüfungsqualität und -wirkung zu steigern. Dies stärkt Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit, wie in den strategischen Reformen der RAA nahegelegt.

Fazit

Die Königliche Oberste Rechnungskontrollbehörde Bhutan ist ein Beispiel für eine ORKB, die es trotz der Tatsache, dass sie in einem Entwicklungsland tätig ist, weitgehend geschafft hat, ihre Unabhängigkeit zu bewahren. Dank ihrer starken verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Verankerung sowie ihres proaktiven Ansatzes bei Prüfung und Berichterstattung ist es ihr gelungen, erhebliche finanzielle Unregelmäßigkeiten aufzudecken und Reformen voranzutreiben, selbst in sensiblen Bereichen wie der Justiz. Auch wenn weiterhin Herausforderungen bestehen, insbesondere im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle und die Rolle der RCSC, liefert der Weg der RAA ORKB weltweit wertvolle Erkenntnisse: Ein solider Rechtsrahmen, kontinuierliche Fürsprache, strategische Zusammenarbeit mit Aufsichtsbehörden und unerschütterliche Transparenz sind von entscheidender Bedeutung für die Bewahrung der Unabhängigkeit sowie die Gewährleistung einer wirksamen Rechenschaftspflicht im öffentlichen Sektor.

Quellenangaben

1. Königliche Oberste Rechnungskontrollbehörde Bhutan. (2018). Audit Act of Bhutan 2018. <https://www.bhutanaudit.gov.bt/wp-content/uploads/2020/07/Audit-Act-of-Bhutan-2018.pdf>
2. Verfassung des Königreichs Bhutan. (2008). Art. 25. <https://www.bhutanaudit.gov.bt/wp-content/uploads/2020/07/Constitution-of-Bhutan.pdf>
3. INTOSAI. (2016). Peer Review on the Independence of the Office of the Royal Audit Authority of Bhutan. https://www.bhutanaudit.gov.bt/wp-content/uploads/2020/11/Peer_Review_Bhutan_2016_english.pdf
4. Deki, S. (o. D.). RAA Confronts NU 2,840.092 Million Financial Irregularities. Bhutan Today. <https://www.bhutantoday.bt/raa-confronts-nu-2840-092-million-financial-irregularities/>
5. BTI-Projekt. (2024). BTI 2024 Bhutan Country Report. <https://bti-project.org/en/reports/country-report/BTN>



Finau Nagera, Rechnungshofpräsident von Fidschi. Quelle: Rechnungshof von Fidschi

Stärkung der Unabhängigkeit: Fidschis Weg zu einem modernen Finanzkontrollgesetz

Autorin: Grace Tuvakasiga, Leitende Kommunikationsbeauftragte, Rechnungshof von Fidschi

Die Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) ist fundamental für die Gewährleistung von Rechenschaftspflicht, Transparenz und guter Führung im öffentlichen Sektor. Für die ORKB Fidschi stand dieser Grundsatz im Zentrum eines langen und entschlossenen Weges hin zur Modernisierung des Rechtsrahmens, der ihre Tätigkeiten leitet. Die Verabschiedung des Finanzkontrollgesetzes 2025 bildet einen historischen Meilenstein, der Beharrlichkeit, Zusammenarbeit und Engagement für die Bewahrung der Unabhängigkeit der ORKB Fidschi widerspiegelt. Das Finanzkontrollgesetz 2025 trat im Mai 2025 in Kraft.

Warum Unabhängigkeit wichtig ist

Eine unabhängige ORKB stellt sicher, dass öffentliche Mittel effektiv verwaltet werden, Regierungsprogramme einen Mehrwert schaffen und Entscheidungen auf der Grundlage genauer sowie objektiver Informationen getroffen werden. Ohne Unabhängigkeit – sei es auf institutioneller, finanzieller oder operativer Ebene – läuft eine ORKB Gefahr, ihre Glaubwürdigkeit sowie ihre Fähigkeit zu verlieren, als unparteiische Hüterin öffentlicher Interessen zu agieren.

Auf globaler Ebene sind die Grundsätze der ORKB-Unabhängigkeit in der Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit (ISSAI-P 10) verankert, die von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) verabschiedet wurde. Die Deklaration von Mexiko umreißt acht Grundsätze, darunter die Unabhängigkeit des ORKB-Rechtsrahmens, finanzielle Autonomie, freie Auswahl der Prüfungsgegenstände und uneingeschränkter Zugang zu Informationen. Diese Grundsätze sind zu einem Maßstab geworden, mit dem die Stärke von ORKB auf der ganzen Welt beurteilt wird.

Das fidschianische Finanzkontrollgesetz aus dem Jahr 1969 spiegelte diese Grundsätze nicht zur Gänze wider. Es leistete dem Land zwar jahrzehntelang gute Dienste, berücksichtigte jedoch weder das erweiterte Mandat in der Verfassung der Republik Fidschi aus dem Jahr 2013, noch war es auf internationale Normen und neu aufkommende Herausforderungen im öffentlichen Sektor ausgerichtet.

Ein langer Reformprozess

Die Erkenntnis, dass das Finanzkontrollgesetz Fidschis veraltet war, gab den Anstoß für den Reformprozess. Dieser begann offiziell im Jahr 2018, als die ORKB Fidschi, mit fachlicher Unterstützung der Pazifischen Assoziation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (PASAI), eine Rechtsberaterin mit der Prüfung des Finanzkontrollgesetzes aus dem Jahr 1969 beauftragte. Der Beraterin wurde die Aufgabe übertragen, das fidschianische Gesetz anhand global bewährter Verfahren zu bewerten sowie Empfehlungen zur Erweiterung des Mandats der ORKB Fidschi im Einklang mit der Verfassung der Republik Fidschi aus dem Jahr 2013 und internationalen Normen abzugeben.

Im Jahr 2023 billigte die fidschianische Regierung den Überprüfungsprozess und gab damit den politischen Auftrag, die Reform voranzutreiben. Dies stellte einen Wendepunkt dar: Der Schwerpunkt verlagerte sich von der fachlichen Vorarbeit auf den aktiven Austausch und die Gesetzesausarbeitung.

Es ist wichtig, anzumerken, dass der Reformprozess nicht isoliert stattfand. Die Öffentlichkeit wurde aufgefordert, schriftliche Stellungnahmen einzureichen, und es wurden Workshops für den Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien sowie Behörden, zivilgesellschaftlichen Organisationen und sonstigen interessierten Kreisen abgehalten. Dieser integrative Ansatz gewährleistete, dass die Entwürfe das Regierungsumfeld Fidschis sowie die Erwartungen der Bevölkerung in Bezug auf Rechenschaftspflicht und Transparenz widerspiegeln.

Ein ausschlaggebender Erfolgsfaktor dieser Gesetzesreform war, dass die ORKB Fidschi die Einbindung von Stakeholdern nutzen konnte. Die Stakeholder leisteten im Laufe des Prozesses Beiträge in Form von schriftlichen Stellungnahmen, mündlichem Feedback und der Teilnahme an Präsenzworkshops zum Zwecke des Austausches.

Diese breit angelegte Einbindung schuf ein Gefühl der gemeinsamen Verantwortung für die Gesetzesreform und sicherte die Akzeptanz sowohl von staatlichen als auch von nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren. Sie bekräftigte auch die Rolle des Austausches als Eckpfeiler einer erfolgreichen Verwaltungsreform.

Die ORKB profitierte von ihrer starken Partnerschaft mit der PASAI, die im Laufe des Prozesses sowohl finanzielle als auch fachliche Unterstützung leistete. Diese Zusammenarbeit unterstrich den Einfluss regionaler Zusammenarbeit bei der Stärkung staatlicher Institutionen und hob die Bedeutung von Solidarität zwischen ORKB im gesamten Pazifikraum hervor.

Mehr Unabhängigkeit: institutionell, finanziell und operativ

Das Finanzkontrollgesetz 2025 erweitert die Befugnisse und Pflichten der ORKB und bekräftigt ihre Berechtigung, innerhalb des gesetzlich vorgegebenen Rahmens ohne äußere Einflussnahme zu handeln. Ein wesentliches Merkmal ist die Immunitätsklausel, welche die ORKB-Leiterin bzw. den ORKB-Leiter sowie das ORKB-Personal bei der Ausübung ihrer Dienstpflichten vor jeglicher Haftung schützt. Das Gesetz ist mit nur 26 Paragraphen auf 17 Seiten zwar kurz und knapp, wird jedoch durch strenge verfassungsrechtliche Bestimmungen in den Bereichen Ernennung, Entlassung, Entlohnung, Unabhängigkeit, Prüfungsauftrag, Aspekte des Informationszugangs, Finanzierung und Führung der Behörde untermauert.

Beharrlichkeit und Widerstandsfähigkeit

Der Weg hin zu dieser Errungenschaft war lang und zeitweise herausfordernd. Gesetzesreformen sind von Natur aus komplex und erfordern die Einbeziehung zahlreicher Akteurinnen und Akteure, fachliche Debatten sowie die Berücksichtigung konkurrierender Interessen. Geleitet von ihrem verfassungsmäßigen Auftrag und der Überzeugung, dass Unabhängigkeit für die staatliche Finanzkontrolle unerlässlich ist, blieb die ORKB ihrem Kurs treu.

Jede Phase des Prozesses, von der rechtlichen Prüfung über den landesweiten Austausch bis hin zur parlamentarischen Debatte, brachte zusätzlichen Schwung in das Projekt. Die Widerstandsfähigkeit der ORKB Fidschi wurde durch die Unterstützung ihrer Stakeholder gestärkt, die erkannten, dass es bei der Stärkung der Unabhängigkeit der ORKB Fidschi letztlich um die Stärkung der Governance im öffentlichen Sektor geht.

Ein Meilenstein für die ORKB Fidschi

Das Finanzkontrollgesetz 2025 läutet ein neues Zeitalter für die ORKB Fidschi ein. Es modernisiert den Rechtsrahmen, setzt veraltete Gesetze außer Kraft und enthält strengere Bestimmungen, welche die Befugnisse, Pflichten und Unabhängigkeit der ORKB stärken. Es stellt nicht nur einen rechtlichen, sondern auch einen symbolischen Meilenstein dar: die Anerkennung der Bedeutung einer unabhängigen staatlichen Finanzkontrolle für die Schaffung von öffentlichem Vertrauen und Rechenschaftspflicht.

Diese Errungenschaft trägt auch dazu bei, dass der pazifische Raum sich zunehmend an internationalen Normen zum Thema ORKB-Unabhängigkeit orientiert. Mit der Modernisierung seines Finanzkontrollgesetzes schließt sich Fidschi anderen Ländern in der Region und darüber hinaus an, die sich zur Einhaltung der Deklaration von Mexiko sowie der INTOSAI-Grundsätze bekennen.

Dies ist eine Erinnerung für die Republik Fidschi, dass Institutionen angesichts des Wandels stärker, widerstandsfähiger und relevanter werden können. Für die globale ORKB-Gemeinschaft ist es ein Beispiel dafür, wie Beharrlichkeit, Zusammenarbeit und die Einbindung von Stakeholdern die Grundsätze der Unabhängigkeit in gelebte Wirklichkeit umsetzen können.

Für die ORKB Fidschi ist dieser Meilenstein der Abschluss einer langen Reise und der Beginn eines neuen Kapitels, in dem Unabhängigkeit nicht nur ein Grundsatz ist, sondern eine praktische Grundlage für Rechenschaftspflicht, Transparenz und bessere Regierungsführung im Dienste der Bevölkerung Fidschis.



*Office of the Auditor General
Republic of Fiji*

**Auditing for Better Public Sector
Performance and Accountability**

Quelle: Rechnungshof von Fidschi



Quelle: Rechnungshof der Republik Indonesien (BPK RI)

Der Weg der ORKB Indonesien zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit

Autorinnen und Autoren: R. Yudi Ramdan Budiman, Teguh Widodo und Sherlita Nurosidah, ORKB Indonesien

Die Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) gilt seit Langem als Fundament für die Gewährleistung von Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit in der staatlichen Finanzkontrolle. Seit der Verabschiedung der Deklaration von Lima im Jahr 1977 besteht weltweite Einigkeit darüber, dass ORKB ihre Kontrollfunktion ohne ein hohes Maß an Unabhängigkeit, das sowohl formal garantiert als auch praktisch ausgeübt wird, nicht wirksam erfüllen können. Unabhängigkeit hat nicht nur eine formale Funktion, sondern auch eine normative Bedeutung, da sie die Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern untermauert sowie zu dem übergeordneten Ziel der institutionellen Stärkung beiträgt, wie in den nachhaltigen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen, insbesondere in Ziel 16 zu Frieden, Gerechtigkeit und starken Institutionen, formuliert ist.

Konzeptionell gesehen ist Unabhängigkeit multidimensional. Oft wird zwischen der *de jure* Unabhängigkeit, die in Verfassungen und gesetzlichen Rahmenwerken verankert ist, und der *de facto* Unabhängigkeit unterschieden, die sich auf die tatsächliche Fähigkeit der ORKB bezieht, in der Praxis ohne äußere Einflussnahme tätig zu sein. Die *de jure* Unabhängigkeit sorgt zwar für Legitimität, reicht jedoch nicht aus, wenn sie nicht mit einer *de facto* Unabhängigkeit einhergeht, die es den Institutionen ermöglicht, eigenständig zu handeln und ihre Erkenntnisse durchzusetzen. Die Oberste Rechnungskontrollbehörde der Republik Indonesien (ORKB Indonesien oder BPK) stellt ein anschauliches Beispiel dafür dar, wie diese beiden Aspekte zusammenwirken. Obwohl die Unabhängigkeit des BPK in der indonesischen Verfassung und den nachfolgenden Gesetzen verankert ist, musste die Rechnungskontrollbehörde ihre Unabhängigkeit in der Praxis durch institutionelle Reformen, die Einbindung von Stakeholdern sowie die strategische Ressourcenzuweisung kontinuierlich stärken und verteidigen.

Von internationalen Organisationen entwickelte Rahmenwerke bieten nützliche Anhaltspunkte für die Beurteilung der Unabhängigkeit einer ORKB. Die INTOSAI-Deklaration von Mexiko legt acht Grundsätze dar – unter anderem einen umfassenden Prüfungsauftrag, uneingeschränkten Informationszugang und freie Berichterstattung –, während die InSAI-Indikatoren der Weltbank zehn messbare Dimensionen der Unabhängigkeit festlegen. Diese Rahmenwerke betonen, dass Unabhängigkeit keine statische oder einmalige Errungenschaft ist, sondern vielmehr ein dynamischer Prozess, der geschützt und an sich ändernde Umstände angepasst werden muss. In diesem Zusammenhang lassen sich die Erfahrungen des BPK anhand von vier miteinander verbundenen Dimensionen nachvollziehen: Diese sind operative Autonomie, finanzielle Autonomie, personelle Autonomie und Mechanismen zur Sicherstellung einer wirksamen Follow-up-Überprüfung von Prüfungsempfehlungen. Mehr Informationen zu den zehn InSAI-Indikatoren für die Unabhängigkeit des BPK finden Sie unter <https://bpk.id/appendix-BPK-Independence>.

Operative Autonomie bildet das Fundament für Unabhängigkeit. In Indonesien wird diese Autonomie nicht nur durch die Verfassung garantiert, sondern auch in Gesetzen konkretisiert, insbesondere im Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle aus dem Jahr 2004 und im BPK-Gesetz aus dem Jahr 2006. Diese Gesetze legen die Befugnisse des BPK fest und bestätigen seine Gleichstellung mit anderen hochrangigen staatlichen Institutionen, wodurch sichergestellt wird, dass es der Exekutive nicht untergeordnet werden kann. Operative Autonomie muss jedoch in die Praxis umgesetzt werden. Das BPK hat bedeutende organisatorische Reformen durchgeführt, darunter die Überarbeitung der internen Aufgabenverteilung unter den ORKB-Mitgliedern und die Einrichtung neuer Abteilungen sowie Regionalbüros, um neu aufkommenden administrativen und territorialen Anforderungen gerecht zu werden. In einem Land mit über 17.000 Inseln, in dem sich Prüferinnen und Prüfer an unterschiedliche lokale Gegebenheiten anpassen müssen, haben diese Reformen die Unabhängigkeit des BPK gestärkt, da sie ihr kontextuelles Verständnis vertieft haben (Nurosidah, 2024). Darüber hinaus hat das BPK interne Regeln zur Operationalisierung seines Mandats verabschiedet, von Prüfungsnormen und Ethikkodizes bis hin zu detaillierten Verfahren für investigative Prüfungen sowie die Berechnung staatlicher Verluste. Diese Hilfsmittel verbessern die Professionalität, Konsistenz und Glaubwürdigkeit bei den Prüfungsverfahren.

Ebenso wichtig ist, dass die operative Unabhängigkeit nicht isoliert, sondern in ständiger Interaktion mit externen Stakeholdern ausgeübt wird. Das BPK arbeitet mit dem Parlament, Strafverfolgungsbehörden, Berufsverbänden und der Zivilgesellschaft zusammen, um sicherzustellen, dass seine Erkenntnisse legitim sind und zu konkreten Maßnahmen führen. So stärkt beispielsweise die Zusammenarbeit mit dem Parlament die politische Berechtigung der Prüfberichte, während die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden die Durchsetzung von Erkenntnissen im Zusammenhang mit Betrug oder Korruption fördert. Durch den Aufbau von Unterstützungsnetzwerken schützt das BPK nicht nur seine Unabhängigkeit vor potenzieller äußerer Einflussnahme, sondern stellt auch sicher, dass seine Arbeit zu echten Ergebnissen im Bereich Rechenschaftspflicht führt.

Die zweite Dimension ist die finanzielle Autonomie, die von entscheidender Bedeutung ist. Denn bei unzureichenden Ressourcen besteht die Gefahr, dass die Unabhängigkeit rein symbolisch ist. Die indonesischen Gesetze schreiben vor, dass das BPK-Budget im Staatshaushalt als separate Position aufgeführt werden muss. In der Praxis waren jedoch zunächst zwischengeschaltete Ministerien an der Einreichung und Genehmigung des Budgets beteiligt, was der Exekutive die Möglichkeit einer Einflussnahme eröffnete. Durch Reformen wurde diese Schwachstelle schrittweise verringert. Mittlerweile kann das BPK dem Parlament das Budget direkt vorlegen. Im Rahmen anschließender Diskussionen wird das Finanzministerium nur noch bei fachlichen Fragen einbezogen. Diese Anpassung hat die institutionelle Unabhängigkeit gestärkt und zu konkreten Ergebnissen geführt, insbesondere zu einer Budgeterhöhung um 25 Prozent im Jahr 2025 gegenüber 2024. Dank der Erhöhung konnte das BPK seine Infrastruktur ausbauen, in moderne Prüfungstechnologien investieren und für bessere Entlohnung sorgen – alles Aspekte, die seine institutionelle Widerstandsfähigkeit stärken.

Bei der finanziellen Autonomie geht es nicht nur um die Sicherung einer angemessenen Mittelausstattung, sondern auch um die Art und Weise, wie Mittel verwaltet werden. Das BPK hat eine umsichtige Mittelverwaltung unter Beweis gestellt sowie dafür gesorgt, dass Mittel auf die strategischen Prioritäten abgestimmt und Ausgaben transparent sind. Durch die verantwortungsvolle Verwaltung seines Budgets stärkt das BPK seine Glaubwürdigkeit, wenn es Rechenschaft von anderen Institutionen fordert. Finanzielle Unabhängigkeit ist daher sowohl eine Voraussetzung für institutionelle Integrität als auch ein Spiegelbild davon.

Die dritte Dimension, die personelle Autonomie, ist von besonderer Bedeutung, um die Qualität der Prüftätigkeit zu gewährleisten. Personalressourcen bilden den Grundpfeiler institutioneller Sachkompetenzen. Daher ist die Fähigkeit, qualifiziertes Personal einzustellen, weiterzubilden und zu halten, unverzichtbar, um Unabhängigkeit zu bewahren. In Indonesien wickeln das Ministerium für den Staatsapparat und die nationale Agentur für den öffentlichen Dienst die Einstellung von Beamtinnen und Beamten zentral ab. Das BPK beteiligt sich allerdings aktiv an diesem Prozess, indem es seinen Personalbedarf definiert, Vorstellungsgespräche führt und sicherstellt, dass Kandidatinnen und Kandidaten den beruflichen Standards entsprechen. Dadurch werden die institutionellen Sachkompetenzen des BPK erheblich gestärkt.

Neben dem Aufnahmeverfahren in den öffentlichen Dienst verfügt das BPK über die Befugnis, externe Prüferinnen und Prüfer sowie Fachleute zu beauftragen, was ihm Flexibilität bei der Erfüllung spezieller oder fachlicher Prüfungsanforderungen einräumt. Ein spezielles Ausbildungs- und Schulungszentrum stärkt die internen Sachkompetenzen durch das Angebot von Programmen zur kontinuierlichen beruflichen Weiterbildung zusätzlich. Darüber hinaus hat sich das BPK erfolgreich für differenzierte Zulagen für sein Personal eingesetzt, um den besonderen Anforderungen der Prüftätigkeit Rechnung zu tragen und durch eine an die Verantwortung angepasste Entlohnung berufliche Integrität sicherzustellen. Zusammen sorgen diese Maßnahmen dafür, dass die personelle Autonomie nicht durch allgemeine bürokratische Zwänge untergraben wird und die Institution ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz beibehalten kann.

Die vierte Dimension betrifft die Wirksamkeit der Follow-up-Mechanismen für Prüfungsempfehlungen. Unabhängigkeit endet nicht mit der Veröffentlichung von Berichten. Sie muss sich auch darin widerspiegeln, ob Empfehlungen umgesetzt werden. Das BPK hat klare Verfahren eingeführt, die von überprüften Stellen verlangen, innerhalb von 60 Tagen auf Empfehlungen zu reagieren. Diese Antworten werden durchgesehen und geprüft. Zur Verbesserung von Effizienz und Rechenschaftspflicht hat das BPK ein integriertes IT-System eingeführt, das Folgemaßnahmen in regelmäßigen Abständen überwacht. Diese Innovation sorgt nicht nur für mehr Transparenz, sondern stellt auch sicher, dass Prüfungserkenntnisse konkrete Verbesserungen der Regierungsführung nach sich ziehen. Das System ermöglichte es dem BPK zudem, Daten zu den Umsetzungsraten zu generieren. Dies stärkt die Aufsicht durch das Parlament und fördert eine größere Rechenschaftspflicht seitens der überprüften Stellen.

Die Erfahrungen Indonesiens liefern mehrere allgemeine Erkenntnisse für die Unabhängigkeit von ORKB in Theorie und Praxis. Erstens sind verfassungsrechtliche und gesetzliche Garantien zwar unerlässlich, reichen isoliert jedoch nicht. Unabhängigkeit muss kontinuierlich in die Praxis umgesetzt und gestärkt werden, und zwar im Alltag, durch institutionelle Reformen und strategisches Engagement. Zweitens erfordert Unabhängigkeit eine angemessene Mittelausstattung. Ohne ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen läuft selbst die formal unabhängigste Institution Gefahr, keinerlei Wirkung zu erzielen. Drittens ist die Einbindung von Stakeholdern ausschlaggebend. Unabhängigkeit geht nicht mit Isolation einher. ORKB müssen viel eher konstruktive Beziehungen zu anderen Institutionen pflegen, um so ihre Legitimität zu erhöhen und die Durchsetzung ihrer Erkenntnisse zu fördern. Viertens spielt technologische Innovation eine immer wichtigere Rolle, wenn es um die Bewahrung der Unabhängigkeit geht, da sie für mehr Transparenz, Effizienz und Rechenschaftspflicht in Prüfungsverfahren sorgt. Schließlich sollte Unabhängigkeit eher als Prozess als als Ziel verstanden werden. Angesichts der sich verändernden politischen, institutionellen und sozialen Dynamik bedarf sie ständiger Wachsamkeit, Anpassung und Stärkung.

Fazit

Fast fünf Jahrzehnte nach der Deklaration von Lima ist der Grundsatz der ORKB-Unabhängigkeit nach wie vor fundamental für eine wirksame Regierungsführung. Die Erfahrungen des BPK zeigen, dass verfassungsrechtliche Garantien zwar eine solide Grundlage bilden, es für die praktische Umsetzung von Unabhängigkeit jedoch strategischer Reformen in mehreren Bereichen bedarf. Durch Maßnahmen in den Bereichen operative Autonomie, finanzielle Regelungen, Personalpolitik und Follow-up-Mechanismen ist es dem BPK gelungen, sowohl seine de jure als auch seine de facto Unabhängigkeit zu stärken. Diese Reformen haben nicht nur seine Glaubwürdigkeit im Inland gestärkt, sondern auch zum globalen Ziel der Stärkung von Institutionen, wie im nachhaltigen Entwicklungsziel 16 festgelegt, beigetragen. Wie hier gezeigt, ist Unabhängigkeit sowohl ein Rechtsgrundsatz als auch eine gelebte institutionelle Praxis, die kontinuierlich geschützt werden muss, um Rechenschaftspflicht, Transparenz und Integrität in der öffentlichen Finanzverwaltung zu bewahren.

Quellenangaben

1. INTOSAI. (1977). Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle. Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden.
2. INTOSAI. (2007). Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit (INTOSAI-P 10). Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden.
3. Nurosidah, Sherlita. (2024). Neu aufgedeckte Herausforderungen: Prüfung kleiner Inseln der indonesischen Inselgruppe. Internationale Zeitschrift für Staatliche Finanzkontrolle.
4. Republik Indonesien. (2004). Gesetz Nr. 15 aus dem Jahr 2004 über die Staatliche Finanzkontrolle.
5. Republik Indonesien. (2006). Gesetz Nr. 15 aus dem Jahr 2006 über die Oberste Rechnungskontrollbehörde der Republik Indonesien.
6. Vereinte Nationen. (2015). Die Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Resolution, A/RES/70/1. Weltbank. (2021). Supreme Audit Institutions Independence Index (InSAI): Global SAI Independence Report. Washington, DC: Weltbank.



Caroline Spencer, Rechnungsprüferin für Westaustralien. Quelle: Amt des Rechnungsprüfers für Westaustralien

Unabhängigkeit in der staatlichen Finanzkontrolle

von Caroline Spencer, Auditor General der
Rechnungskontrollbehörde Westaustralien

Unabhängigkeit ist der Grundstein einer wirksamen staatlichen Finanzkontrolle.

In meiner Funktion als Auditor General Westaustraliens ist Unabhängigkeit nicht nur ein Konzept, sondern eine Praxis, die jeder von uns durchgeführten Prüfung zugrunde liegt. Diese Unabhängigkeit gewährleistet, dass unsere Prüfungen ohne Einflussnahme oder Einmischung durchgeführt werden, wodurch das Vertrauen des Parlaments und der Öffentlichkeit aufrecht bleibt.

In Westaustralien (WA) wird die bzw. der Auditor General für eine nicht verlängerbare Amtszeit von zehn Jahren ernannt und entscheidet als unabhängiges Parlamentsmitglied in völlig freiem Ermessen darüber, was geprüft wird, wann und wie berichtet wird und was in die Berichte aufgenommen wird.

Dadurch kann die bzw. der Auditor General ihre bzw. seine Aufgaben ohne Bedenken hinsichtlich einer Wiederernennung wahrnehmen und sicherstellen, dass Entscheidungen ausschließlich auf der Grundlage von Nachweisen, dem öffentlichen Interesse und der Verpflichtung, dass staatliche Stellen die Aufgaben erfüllen, die wir ihnen als Bürgerinnen und Bürger anvertrauen, getroffen werden.

Dieses Führungsmodell fördert Transparenz, Rechenschaftspflicht und das Vertrauen der Öffentlichkeit. Es sorgt außerdem für Stabilität und bietet die Möglichkeit einer neuen Führung am Ende jeder Amtszeit.

Unser Schwerpunkt liegt darauf, unabhängige Prüfungen der Staatsausgaben bereitzustellen, die Mängel in der öffentlichen Verwaltung sowie positive Erkenntnisse, die eine wirksame und effiziente Erbringung öffentlicher Dienstleistungen erkennen lassen, hervorzuheben. Unsere Prüfungserkenntnisse fließen in die legislative Kontrolle und Debatte ein. Wir liefern Informationen über bzw. Einblicke in Arbeitsweisen, die den Abgeordneten und den parlamentarischen Ausschüssen sonst oft nicht zur Verfügung stehen würden. In dieser Hinsicht fungieren wir als Augen und Ohren des Parlaments.

Wir streben auch danach, Wege aufzuzeigen, wie die Qualität und Normen im gesamten öffentlichen Sektor verbessert werden können, nicht nur in den von uns überprüften Stellen. Wir sind jedoch auf parlamentarische Ausschüsse wie den Rechnungsprüfungsausschuss (Public Accounts Committee; PAC) der Legislativversammlung Westaustraliens und den Ständigen Ausschuss für Voranschläge und Finanzgeschäfte (Estimates and Financial Operations Committee; EFOC) des Legislativrats angewiesen, um sicherzustellen, dass die Stellen unseren Empfehlungen nachkommen. Der PAC und der EFOC sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung für die Tätigkeiten und Wirksamkeit der Behörde, und über sie sind wir dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig.

Das vom Parlament im November 2022 verabschiedete, aber noch nicht verkündete Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die bzw. den Auditor General aus dem Jahr 2022 (Amendment Act) enthält Bestimmungen, die erhebliche Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit der bzw. des Auditor General aufwerfen. Diese Bestimmungen scheinen im Widerspruch zu der in der geltenden Gesetzgebung verankerten übergeordneten Unabhängigkeitsgarantie zu stehen, die eindeutig festlegt, dass die bzw. der Auditor General in Bezug auf die zu prüfenden oder zu berichtenden Sachverhalte keinerlei Weisung unterliegt. Solche Änderungen beeinträchtigen unter Umständen die Wirksamkeit der Funktion, da sie das fachliche Urteilsvermögen einschränken und die Möglichkeit, frei und im öffentlichen Interesse zu berichten, beschränken.

Der Amendment Act wurde zwar mit der erklärten Absicht eingeführt, für mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität auf allen staatlichen Ebenen zu sorgen, insbesondere durch die Klärung der Befugnisse im Bereich Informationszugang, jedoch verändert er auch das operative Rahmenwerk des Auditor General. Vor allem aber schränkt er die Ermessensfreiheit bei der Berichterstattung ein, indem er beispielsweise festlegt, wem der Auditor General Bericht erstatten darf und wer vor der Veröffentlichung Zugang zu Berichtsentwürfen erhält.

Als Auditor General sah ich mich in der Pflicht, diese Sachverhalte in den Tätigkeitsberichten der Rechnungskontrollbehörde für die Zeiträume 2022–23 und 2023–24¹ öffentlich anzusprechen und darauf hinzuweisen, dass die Änderungen die Möglichkeit beeinträchtigen, dem Parlament direkt Bericht über Angelegenheiten, deren Behandlung in den Augen der Behörde im öffentlichen Interesse liegt, zu erstatten. Fast drei Jahre später wurde der Amendment Act immer noch nicht verkündet. Meine Behörde und ich unterstützen die Verkündung in der derzeitigen Form nicht und halten es für angemessen, dass das Gesetz einer sorgfältigen Prüfung durch den Gemeinsamen Prüfungsausschuss des Parlaments unterzogen wird.²

Als Prüferinnen und Prüfer müssen wir unsere furchtlosen und gründlichen Ansätze beibehalten, aber im Umgang mit der Regierung sowie staatlichen Stellen achtsam und respektvoll bleiben. Auch wenn sich Parteien letztendlich darauf einigen können, unterschiedlicher Meinung zu sein, bleibt es dennoch unerlässlich, dass unsere Behörde im gesamten Prüfungsverfahren durch proaktive sowie transparente Zusammenarbeit auf Ministeriums-, Ressort- und Parlamentsebene einen „Keine Überraschungen“-Ansatz verfolgt. Dieser Grundsatz ist ein wesentlicher Bestandteil unserer Arbeitsphilosophie und -praxis.

Trotz dieser Bemühungen ist es verständlich, dass staatliche Stellen den Prüfberichten mit Vorsicht begegnen, insbesondere angesichts der möglichen Auswirkungen unserer Erkenntnisse auf die Medien und die Öffentlichkeit, die als letzte Instanz für die Bewertung der Regierungsleistung fungiert. Um unsere Glaubwürdigkeit zu wahren, müssen wir unpolitisch bleiben. Es ist von entscheidender Bedeutung, konsistent und ausgewogen zu berichten. Wir können nur prüfen und berichten, was wir vor Augen haben.

Dies unterstreicht, wie wichtig es ist, ausgewogen zu berichten. Dazu gehört auch die angemessene Würdigung positiver Aspekte. Auch wenn positive Erkenntnisse möglicherweise nicht das gleiche Maß an medialer Aufmerksamkeit erregen, dienen sie dennoch dazu, eine wirksame Staatsführung anzuerkennen und einen Maßstab für bessere Praktiken im gesamten Sektor zu schaffen.

Eine entscheidende Stärke unseres demokratischen Systems besteht darin, dass Regierungen die unabhängige Prüfung wichtiger Themen von öffentlichem Interesse zulassen und sich verpflichten, Empfehlungen für Verbesserungen nachzukommen. In autoritären Regimes ist nichts Vergleichbares zu beobachten.

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass unser Staat seine strengen Gesetze über die staatliche Finanzkontrolle aufrechterhält. Die Rolle der bzw. des Auditor General muss in einer eindeutigen, gesetzlich eingebetteten Unabhängigkeit verankert bleiben, um sicherzustellen, dass jede Person, die dieses Amt innehat, ihre Pflichten gegenüber dem Parlament sowie der Bevölkerung von Westaustralien integer, unparteilich und erfolgreich erfüllen kann.

Fußnoten

1. Office of the Auditor General, [Tätigkeitsbericht 2022–23](#), OAG-Website, 27. September 2023, S. 11, 110–111; Office of the Auditor General, OAG-Tätigkeitsbericht 2023–24, OAG-Website, 26. September 2024, S. 12. 
2. Gemäß Paragraph 48 des Gesetzes über den Auditor General aus dem Jahr 2006. 



Quelle: Oberster Rechnungshof von Saudi-Arabien

Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit: globaler Fortschritt und die Erfahrung Saudi-Arabiens

von Frau Areej Mousa Aljehani, Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) des Königreichs Saudi-Arabien

Einleitung

Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, öffentliche Ressourcen zu schützen, Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen sowie Transparenz in der Verwaltung öffentlicher Gelder zu fördern. Ein Schlüssel zur Erfüllung dieser Rolle ist, dass sie unabhängig von unzulässigen äußeren Einflüssen sind, was ihnen ermöglicht, Prüfungen objektiv und glaubwürdig durchzuführen. Wie in den Leitfäden der INTOSAI betont wird, zeigen die Tätigkeiten von ORKB die größte Wirkung, wenn sie vor äußerer Einflussnahme geschützt sind und ohne Einschränkungen Strategien entwickeln, notwendige Informationen einholen sowie Erkenntnisse veröffentlichen können (INTOSAI, 2019).

Politischer Einfluss, beschränkte Budgets und eingeschränkter Zugang zu Unterlagen können die Qualität der Prüfungen sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit untergraben. Dieser Beitrag analysiert, wie die Oberste Rechnungskontrollbehörde Saudi-Arabien (General Court of Audit; GCA) unabhängigkeitsbezogene Herausforderungen mithilfe robuster Rechtsrahmen und disziplinierten Vollzugs erfolgreich gemeistert hat. Daraus lassen sich praktische Erkenntnisse ableiten, die andere ORKB annehmen können, um ihre Unabhängigkeit zu stärken sowie damit die Regierungsführung und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu verbessern.

Stärkung der Unabhängigkeit: Reformen der ORKB Saudi-Arabien

Vor 2019 folgten die Tätigkeiten des GCA einem Governance- und Finanzrahmen, gemäß dem er dem Ministerrat unterstellt war und Führungspositionen sowohl eine ministerielle Entscheidung als auch die Zustimmung des Königs erforderten. Ohne einen klar definierten Prüfungsrahmen war die Fähigkeit des GCA, Prüfungen systematisch zu planen und zu priorisieren, jedoch eingeschränkt. Die Mittelzuweisung erfolgte über zentralisierte Budgetierungskanäle. Dies stellte ein Risiko für das Vermögen des GCA, unabhängig zu planen und zu arbeiten, dar. Diese Struktur war zwar funktional, setzte die Institution jedoch dem Einfluss der Öffentlichkeit aus, wodurch ihre Tätigkeiten anfällig für Druck von außen wurden.

Mit der Verabschiedung eines Königlichen Dekrets im Jahr 2020 wurden bedeutende Reformen eingeführt, durch welche die Ernennung von Führungskräften in die Zuständigkeit des Königs übergang. Dies stellte eine wesentliche Veränderung der Führung dar, minderte politischen Einfluss und stärkte die operative Autonomie. Zu den wichtigsten Bestimmungen gehörten die Ernennung der Präsidentin bzw. des Präsidenten sowie der Stellvertretung durch den König sowie finanzielle und administrative Unabhängigkeit, die es der Präsidentin bzw. dem Präsidenten ermöglicht, die Organisationsstruktur, das Budget und die Statuten auszuarbeiten und dem König zur Genehmigung vorzulegen. Diese Reformen brachten den GCA in Einklang mit den Grundsätzen der INTOSAI-P 10 (INTOSAI, 2019), da die Unabhängigkeit gesetzlich verankert wurde und gesetzliche Schutzmaßnahmen in die tägliche operative Praxis überführt wurden.

Operative Unabhängigkeit in der Praxis

In Saudi-Arabien ist die Unabhängigkeit nicht nur gesetzlich, sondern auch operativ verankert. Das Mandat des GCA garantiert uneingeschränkten Zugang zu Unterlagen, gestützt durch rechtliche Konsequenzen bei Nichteinhaltung. Es sieht auch die Befugnis vor, ungelöste Probleme an die höchsten Führungsebenen weiterzuleiten, wodurch Rechenschaftspflicht gewährleistet wird. Gleichzeitig stärkt die direkte Berichterstattung an den König den institutionellen Schutz vor äußeren Einflüssen. Im Zeitraum von 2020 bis 2025 ermöglichten diese Schutzmaßnahmen den Prüfteams, Verfahren ohne unzulässige Einflussnahme durchzuführen, wodurch die Qualität und Häufigkeit der Prüfberichte erheblich gesteigert wurde.

Im täglichen Betrieb gewährleiten der Rechtsrahmen und institutionelle Praktiken einen nahtlosen Zugang zu den erforderlichen Unterlagen und klare Konsequenzen, wenn sich die überprüften Stellen der Zusammenarbeit widersetzen. Der GCA kann den höchsten Instanzen Berichte vorlegen und mit den überprüften Stellen in Kontakt treten, um Erkenntnisse zu besprechen, wobei ungelöste Probleme an höhere Ebenen weitergegeben werden. Diese Kombination aus rechtlichem Schutz und operativen Verfahren setzt die gesetzliche Unabhängigkeit in erfolgreiche Praxis um, gewährleistet Objektivität, schützt öffentliche Mittel und fördert die Vision des GCA, eine Vorreiterrolle in Bezug auf Spitzenleistungen in der staatlichen Finanzkontrolle einzunehmen.

Dennoch bestehen institutionelle Zwänge, die der Durchführung einer Prüfung inhärent sind. Die überprüften Stellen bevorzugen oft kooperative statt kritische Beurteilungen. Der GCA hat darauf reagiert, indem seine Tätigkeiten in internationalen Standards fußen und im Einklang mit den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI) sowie den International Standards on Auditing (ISA) stehen, um Objektivität zu gewährleisten. Er hat auch in spezialisiertes Fachwissen in den Bereichen IT-Systeme, finanzielle Vermögenswerte sowie Vertragsprüfungen investiert. Dadurch sind seine Teams für die souveräne Durchführung komplexer Prüfungen gewappnet. Die Berichterstattung an den König sorgte für mehr Transparenz. Und der GCA hielt einen konstruktiven Dialog mit den Ministerien aufrecht und stellte gleichzeitig klar, dass die Institution allein die endgültigen Prüfungsurteile trifft. So wurde beispielsweise bei der Prüfung von Privatisierungsprogrammen und großen Infrastrukturprojekten besonderer Wert auf die Transparenz im Beschaffungswesen, die Bewertung von Vermögenswerten sowie Vertragserfüllung gelegt. Selbst wenn politisch sensible Erkenntnisse klar und deutlich berichtet wurden, stärkte dies die Glaubwürdigkeit des GCA als neutraler Hüter öffentlicher Gelder.



Abbildung 1. Entwicklung der GCA-Reformen in Saudi-Arabien (Expertenbüro, 2019; ORKB, 2020).

Praktische Erkenntnisse zur Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit

Die Erfahrung Saudi-Arabiens zeigt, dass Unabhängigkeit nicht nur gesetzlich verankert sein, sondern auch in der täglichen Praxis gelebt werden muss. Das bedeutet, dass der Zugang zu Informationen, Fachwissen und Hilfsmitteln unerlässlich ist. Rechtliche Reformen, zum Beispiel explizite Mandate, klare Berichterstattung und die geschützte Ernennung von Führungskräften, bilden die Grundlage, müssen jedoch durch finanzielle sowie administrative Autonomie ergänzt werden, um die interne Entscheidungsfindung zu schützen.

Ebenso wichtig ist die operative Unabhängigkeit, die einen garantierten Zugang zu Unterlagen, technisches Fachwissen für die Durchführung komplexer Prüfungen sowie eine transparente Berichterstattung an die höchsten Regierungsebenen und die Öffentlichkeit erfordert. Transparenz erhöht Glaubwürdigkeit, während eine konstruktive Zusammenarbeit mit den überprüften Stellen die Unabhängigkeit stärken kann. Es ist unerlässlich, dass die ORKB die vollständige und uneingeschränkte Kontrolle über die Berichterstattung ihrer Erkenntnisse behält, ohne dass in den Inhalt ihrer Berichte eingegriffen wird. Am wichtigsten ist vielleicht die Anpassungsfähigkeit: Analog zu staatlichen Reformen müssen ORKB ihre Methoden und Fähigkeiten weiterentwickeln, um relevant und glaubwürdig zu bleiben.

Darauf aufbauend hat sich der GCA als Teil seiner eigenen Strategie zur Stärkung der Unabhängigkeit proaktiv in internationalen Peer-Netzwerken engagiert, unter anderem in Initiativen der INTOSAI und der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI). Im Zuge dessen hat der GCA seinen rechtlichen, finanziellen sowie operativen Schutz mit global bewährten Verfahren verglichen und die gewonnenen Erkenntnisse an seinen nationalen Kontext angepasst. Die Institution hat vom Erfahrungsaustausch mit anderen ORKB profitiert und gelernt, mit Herausforderungen wie politischem Druck, beschränkten Budgets und sensiblen Prüfungen umzugehen. Dieser Austausch hat die Glaubwürdigkeit und operative Autonomie des GCA gestärkt, seine faktische Unabhängigkeit gefestigt und ihm Zugang zu fachlichen Leitfäden, Rahmenwerken und Hilfsmitteln verschafft, die nationale Reformen ergänzen. Durch die Integration der Erkenntnisse aus den globalen Netzwerken in seine eigenen Praktiken hat der GCA sein internationales Engagement in einen konkreten, praktischen Mechanismus zur Bewahrung sowie Stärkung seiner Unabhängigkeit umgemünzt.

Fazit

Unabhängigkeit ist keine einmalige Reform, sondern ein fortlaufender Prozess. Die Erfahrung der ORKB Saudi-Arabien zeigt, dass rechtlicher Schutz, operative Autonomie und starke institutionelle Praktiken zusammenwirken müssen, um Unabhängigkeit zu einer praktischen Gegebenheit zu machen. Durch die Festlegung klarer Mandate, den Schutz der Ernennung von Führungskräften und die Gewährleistung solider Budgetrahmen sowie transparenter Berichterstattung hat der GCA seine Fähigkeit verbessert, ohne Einflussnahme zu prüfen und öffentliche Mittel zu schützen.

Sein proaktiver Ansatz, zu dem spezialisiertes Fachwissen und die Einbringung in internationale Peer-Netzwerke gehören, demonstriert, wie praktische Maßnahmen sowohl die gesetzliche als auch die tatsächliche Unabhängigkeit stärken können. Diese Erfahrung zeigt, dass die Unabhängigkeit von ORKB am stärksten ist, wenn rechtliche, institutionelle und operative Maßnahmen zusammenwirken, um Rechenschaftspflicht sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit sicherzustellen.

Quellenangaben

1. Expertenbüro (Königreich Saudi-Arabien). Gesetz über die Oberste Rechnungskontrollbehörde (geändert durch das Königliche Dekret Nr. M/178 vom 2/12/1441H). Riad: Expertenbüro, 2020.
https://laws.boe.gov.sa/BoeLaws/Laws/LawDetails/5dc538d4-5bbd-4995-8f0c-a9a700f2c88c/1?utm_source.
2. Allgemeiner Rechnungshof (Königreich Saudi-Arabien). Einführungsbroschüre. Riad: GCA, 2020.
<https://www.gca.gov.sa/uploads/documents/Introductory.brochure.pdf>
3. Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI). INTOSAI-P 10: Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit. Wien: INTOSAI (2019). <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Deklaration-von-Mexiko.pdf>.



Die Autorin, Frau Areej Mousa Aljehani. Quelle: Oberster Rechnungshof



Tempel von Garni, Armenien. Quelle: Adobe Stock Images, Vladimir Voronin

Unabhängigkeit durch Führung

Autor: Zhirayr Mkhitarian, Mitglied des Kollegiums der ORKB Armenien, Doktor der Wirtschaftswissenschaftens

Disclaimer: Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind jene des Autors und stellen nicht unbedingt die Ansichten der ORKB Armenien dar.

Seit ihrer Verabschiedung im Jahr 2007 ist die Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit ein Meilenstein für die Stärkung der Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) weltweit. Durch die Festlegung von acht Grundsätzen wurde ein globaler Konsens etabliert: Unabhängigkeit ist unerlässlich für eine glaubwürdige staatliche Finanzkontrolle.

Die Grundsätze der Deklaration konzentrieren sich jedoch weitgehend auf die externe und negative Dimension von Unabhängigkeit – also darauf, was andere (Parlament, Regierung) tun oder unterlassen müssen. Gesetzgeber sollten ORKB ein breites Aufgabengebiet, finanzielle und operative Autonomie sowie uneingeschränkten Zugang zu Informationen gewähren. Regierungen sollten sich nicht unangemessen in die vorgegebenen Bereiche einmischen. Diese Schutzmaßnahmen sind nach wie vor unabdingbar, insbesondere in Kontexten, in denen viele ORKB weltweit immer noch direktem externen Druck ausgesetzt sind.

Das ist jedoch nur eine Seite der Medaille. Die interne und positive Dimension von Unabhängigkeit – wie ORKB institutionell gestaltet und geführt werden – ist ebenso wichtig. Bei Unabhängigkeit geht es nicht nur um externe Garantien, sondern auch um interne Widerstandsfähigkeit. Institutionen, denen klare Kontrollmechanismen fehlen, können unter Umständen nicht unabhängig handeln oder als unabhängig wahrgenommen werden – selbst wenn externe Schutzmaßnahmen vorhanden sind.

Eine kürzlich durchgeführte Reform des Führungsmodells der ORKB Armenien veranschaulicht, wie diese Dimension operationalisiert werden kann. Zuvor bestand ihr Kollegium aus sieben Mitgliedern – allesamt ins Tagesgeschäft eingebundene Führungskräfte, die jeweils verschiedene Prüfteams und Projekte koordinierten. Heute hat das Kollegium auch nicht-exekutive Mitglieder, die nicht am Tagesgeschäft beteiligt sind. Diese Mitglieder haben die Mehrheit im Kollegialorgan. Vier Kollegialausschüsse sorgen nun für eine strukturierte Aufsicht:

- *Exekutivausschuss* – bestehend aus dem Vorsitz und zwei Kollegialmitgliedern. Die beiden Mitglieder koordinieren jeweils die Abteilung für Wirtschaftlichkeitsprüfungen und für Prüfungen der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit.
- *Qualitätsausschuss* – bestehend aus drei nicht-exekutiven Kollegialmitgliedern, die alle Phasen der Prüfungsprojekte von der Planung bis zur Berichterstattung überwachen.
- *Ethikausschuss* – bestehend aus drei nicht-exekutiven Kollegialmitgliedern, die für die ethische Aufsicht über die gesamte Institution zuständig sind.
- *Prüfungsausschuss* – bestehend aus drei nicht-exekutiven Kollegialmitgliedern, welche die internen Verfahren der ORKB überwachen.

Dieses System der intrainstitutionellen Kontrollmechanismen – sowohl horizontal (zwischen den Kollegialausschüssen) als auch vertikal (zwischen dem Kollegium und der Führungsebene) – fügt eine zusätzliche Schutzebene hinzu und stärkt die Unabhängigkeit der ORKB.

Fast zwei Jahrzehnte nach der Deklaration von Mexiko ist es an der Zeit, zu fragen: Sollten wir sie um einen „neunten Grundsatz“ erweitern, der die interne Dimension der Unabhängigkeit durch die Führungsweise der Behörde sicherstellt?



Quelle: Die Autoren Gustavo Felipe Mendes Corrêa und Andre de Oliveira Navarro.

Unabhängigkeit stärken durch operative Abläufe: Erfahrungen der Rechnungskontrollbehörde des Bundesstaats Goiás

von Gustavo Felipe Mendes Corrêa und Andre de Oliveira Navarro

Die Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) gilt weithin als Eckpfeiler einer wirksamen öffentlichen Aufsicht. In der Deklaration von Lima¹ (INTOSAI-P 1) wurde betont, dass ORKB „ihre Aufgaben nur dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen können, wenn sie von der überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind“. Aufbauend auf diesem Grundsatz hat die Rechnungskontrollbehörde des brasilianischen Bundesstaats Goiás (Tribunal de Contas do Estado de Goiás; TCE-GO) Investitionen getätigt, um die ISSAI-Grundsätze in konkrete operative Abläufe zu übertragen. Diese Bemühungen zielten nicht nur auf die Verbesserung der methodischen Qualität ab, sondern auch auf die Wahrung der praxisbezogenen Unabhängigkeit, um sicherzustellen, dass die Aufsichtstätigkeiten politischem, wirtschaftlichem sowie institutionellem Druck standhalten.

Von Grundsätzen zu Abläufen

Im Mittelpunkt dieser Initiative steht die Einführung von Arbeitsabläufen (Operational Procedures; OPs), einem Rahmenwerk, das die ISSAI-Leitlinien in standardisierte, überprüfbare und reproduzierbare Verfahren überträgt. Jede OP besteht aus drei sich ergänzenden Komponenten:

1. *Prozessabbildung*, die den gesamten Workflow jeder Prüfung darstellt und die einzelnen Schritte und Zuständigkeiten klar festlegt.
2. *Arbeitsanweisungen*, die Einzelheiten, fachliche Referenzen und praktische Anleitungen zur Erleichterung der Durchführung enthalten.
3. *Beschreibende Leitfäden*, die maßgeschneiderte Empfehlungen für die Besonderheiten jeder Art von Prüfungsvorhaben bieten.

Durch das Zusammenführen dieser Hilfsmittel hat der TCE-GO die Operationalisierung der ISSAI-Grundsätze standardisiert – insbesondere die in ISSAI 100² verankerten, welche die Rolle von Ethik und Unabhängigkeit für die Ausrichtung der Prüftätigkeiten hervorheben. Was einst abstrakte Grundsätze waren, ist nun in tägliche Arbeitsabläufe eingebettet. Dies bietet Prüferinnen und Prüfern eine klare methodische Unterstützung und schützt sie gleichzeitig vor willkürlichen Anweisungen oder inkonsistenten Verfahren.

Unabhängigkeit stärken durch operative Disziplin

Die OPs sind zu einem Schutzwall vor externem Druck geworden. In der Praxis äußert sich dieser Druck oft durch die verzögerte Beantwortung von Prüfungsanfragen, Versuche, Erkenntnisse aus politischen Gründen anzufechten, oder Druck, Schlussfolgerungen hinauszuzögern oder abzuschwächen. Die standardisierte Struktur der OPs verhindert, dass solche Einflüsse das Verfahren ändern. Jede Phase – von der Festlegung der Kriterien über die Erhebung von Nachweisen bis hin zur Berichterstattung – ist im Voraus festgelegt, dokumentiert und nachvollziehbar. Dies erschwert es externen Akteurinnen und Akteuren, Einfluss zu nehmen, und stellt sicher, dass die Prüfungsurteile konsistent sowie verteidigbar sind.

Darüber hinaus stärken OPs die interne Unabhängigkeit. Indem sie die übermäßige Abhängigkeit von hierarchischer Führung reduzieren, befähigen sie Prüferinnen und Prüfer am Anfang ihrer Karriere, innerhalb eines robusten methodischen Rahmenwerks autonom zu handeln. Anstatt von subjektiven Anweisungen abhängig zu sein, können Prüferinnen und Prüfer standardisierte Arbeitsabläufe zu Rate ziehen, die ihrem professionellen Urteilsvermögen Stabilität verleihen. Dies steht im Einklang mit der Forderung der Deklaration von Lima, dass das Prüfungspersonal selbst frei von unzulässiger Einflussnahme sein muss. So stellt die Deklaration sicher, dass Unabhängigkeit nicht nur institutionell, sondern auch operativ vorhanden ist.

Konkrete Auswirkungen

Die Institutionalisierung der OPs hat zu messbaren und symbolischen Ergebnissen geführt. Der TCE-GO hat erfolgreich vier ISO-Zertifizierungen erhalten – ISO 9001 (Qualitätsmanagement), ISO 14001 (Umweltmanagement), ISO 27001 (Informationssicherheitsmanagement) und ISO 37001 (Anti-Korruptionsmanagement). Zusammen belegen diese Zertifizierungen die Ausgereiftheit seiner Führungs- sowie Kontrollsysteme und signalisieren gleichzeitig die Einhaltung internationaler Vorgaben, die von ORKB weltweit übernommen wurden. Ebenso wichtig ist, dass die Einführung der OPs die Glaubwürdigkeit seiner Prüfungen erhöht hat, da gezeigt wurde, dass Erkenntnisse nicht das Ergebnis individueller Ermessensentscheidungen sind, sondern eines transparenten und reproduzierbaren Verfahrens.

Für das Prüfungspersonal gab es transformative Folgen. Anstatt sich in Unklarheiten zurechtfinden zu müssen, profitieren sowohl junge als auch erfahrene Prüferinnen und Prüfer von einem strukturierten Fahrplan für den Prüfungszyklus. So können sie Herausforderungen antizipieren, die nächsten Schritte planen und wichtige Entscheidungen dokumentieren. Durch die Einbettung von fachlichem Urteilsvermögen in ein transparentes Rahmenwerk stärken die OP sowohl Vertrauen als auch Rechenschaftspflicht. In der Praxis führt diese Unabhängigkeit zu einer wirksameren Überwachung von Unregelmäßigkeiten bei der Gehaltsabrechnung, Fehlberechnungen der Pensionen und Mängeln bei internen Kontrollen – Problemen mit erheblichen finanziellen und sozialen Auswirkungen.

Angleichung an international bewährte Verfahren

Der Ansatz des TCE-GO steht im Einklang mit bewährten Verfahren, die von führenden ORKB weltweit angenommen wurden.

- *ORKB des Vereinigten Königreichs*³: Verwendet Leitfäden für Prüferinnen und Prüfer sowie strukturierte Vorlagen mit integrierten Qualitätskontrollen.
- *Europäischer Rechnungshof (Europäische Union)*⁴: Betreibt die AWARE-Plattform, welche die Methodologie und die obligatorische Dokumentation von Risikobeurteilungen zentralisiert.
- *ORKB Kanadas*⁵: Verlangt die systematische Dokumentation widersprüchlicher Nachweise und führt Erkenntnisse in zentralen Speicherorten zusammen.
- *ORKB der Vereinigten Staaten von Amerika (USA)*⁶: Schreibt durch das Yellow Book eine transparente Dokumentation von Nachweisen, Urteilen und Schlussfolgerungen vor.

Aus diesen Erfahrungswerten gehen gemeinsame Themen hervor: Digitalisierung, Standardvorlagen, Entscheidungsprotokolle und proaktive Qualitätsprüfungen – alles Elemente, die in den OPs des TCE-GO enthalten sind. Damit hat sich die Rechnungskontrollbehörde innerhalb einer globalen Gemeinschaft von ORKB, die sich dafür einsetzt, Unabhängigkeit durch methodische Genauigkeit in die Praxis einzubetten, etabliert.

Herausforderungen und nächste Schritte: der kulturelle Wandel

Trotz der Bedeutung fachlicher Errungenschaften besteht die nächste Herausforderung im kulturellen Wandel. OPs können die Unabhängigkeit nur dann aufrechterhalten, wenn sie von der gesamten Organisation als unverzichtbare Hilfsmittel angenommen werden. Dies erfordert kontinuierliche Investitionen in:

- *Schulungen und Sachkompetenzausbau:* Workshops in regelmäßigen Abständen, um sicherzustellen, dass alle Prüferinnen und Prüfer sowohl die ISSAI-Grundsätze als auch deren praktische Anwendung verstehen.
- *Aktualisierung der OPs durch Feedbackschleifen:* Anpassungen aufgrund von während der Prüfungsdurchführung gewonnenen Erkenntnissen, um sicherzustellen, dass die Methoden relevant und dynamisch bleiben.
- *Peer-Learning und Wissensaustausch:* Förderung des Austausches über Erfahrungen sowie Dilemmata unter den Teams, wodurch eine Kultur der professionellen Skepsis und kollektiven Rechenschaftspflicht gefestigt wird.
- *Qualitätssicherung:* Verfestigung des Gedankens, dass Unabhängigkeit nicht nur durch die Abwehr externer Einflüsse, sondern auch durch die Bereitstellung hochwertiger, glaubwürdiger Prüftätigkeiten gewahrt wird.

Im Wesentlichen darf Unabhängigkeit nicht als defensiver Schutzschild angesehen, sondern muss als konstruktives Hilfsmittel betrachtet werden. OPs machen Unabhängigkeit greifbar, indem sie sie in Arbeitsabläufe einbetten. Allerdings ist es die Organisationskultur – kontinuierliche Schulungen, Aktualisierungen sowie Zusammenarbeit –, die dafür sorgt, dass sie lebendig und nachhaltig bleibt.

Fazit

Der Fall des TCE-GO zeigt, wie ORKB die Ideale der Unabhängigkeit in die Praxis umsetzen können. Die Verankerung der Prüftätigkeiten in standardisierten Arbeitsabläufen hat die Fähigkeit der Behörde gestärkt, externem Druck standzuhalten, die berufliche Autonomie der Prüferinnen und Prüfer verbessert sowie sein Ansehen durch internationale Zertifizierungen erhöht. Noch wichtiger ist, dass damit gezeigt wurde, dass Unabhängigkeit nicht nur eine verfassungsrechtliche Garantie ist, sondern eine operative Gegebenheit, welche die Art und Weise prägt, wie Prüfungen geplant sowie durchgeführt werden und wie über sie berichtet wird.

Wie uns die Deklaration von Lima in Erinnerung ruft, ist Unabhängigkeit unverzichtbar für objektive und wirksame Prüfungen. Durch die Überführung der ISSAI-Grundsätze in konkrete Arbeitsabläufe hat der TCE-GO nicht nur seine Unabhängigkeit geschützt, sondern auch sein Engagement für Transparenz, Rechenschaftspflicht und den verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Geldern bekräftigt. Seine Erfahrungen liefern ORKB weltweit, die Unabhängigkeit durch methodische Innovation und kulturellen Wandel institutionalisieren wollen, ein reproduzierbares Modell.

Quellenangaben

1. INTOSAI. (1977/1998). Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle (INTOSAI-P 1). Aufgerufen auf: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_de_2019.pdf
2. INTOSAI. (2013). ISSAI 100 – Allgemeine Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle. Aufgerufen auf: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Allgemeine-Grundsätze-der-staatlichen-Finanzkontrolle.pdf>
3. Oberste Rechnungskontrollbehörde (UK). Auditor Guidance Notes (AGN) and Quality Management System. Aufgerufen auf: <https://www.nao.org.uk/code-audit-practice/guidance-and-information-for-auditors/>
4. Europäischer Rechnungshof. Audit Methodology and AWARE Platform. Aufgerufen auf: <https://methodology.eca.europa.eu/aware/GAP/Pages/default.aspx>
5. Oberste Rechnungskontrollbehörde Kanada. Direct Engagement Manual. Aufgerufen auf: <https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/methodology/performance-audit/manual/index.shtm>
6. Oberste Rechnungskontrollbehörde der USA. (2018). Generally Accepted Government Auditing Standards (Yellow Book). Aufgerufen auf: <https://www.gao.gov/yellowbook>



Der Sitz des Rechnungshofs in Rabat. Quelle: ORKB Marokko

Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde: Herausforderungen und Chancen

Autoren: Samir Damou, leitender Berater; Abdelssadek Tadist, leitender Berater, Oberste Rechnungskontrollbehörde – Königreich Marokko

Einleitung

Das Thema Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) steht angesichts komplexer und miteinander verflochtener geopolitischer, wirtschaftlicher und ökologischer Veränderungen sowie Krisen wieder im Mittelpunkt des Interesses – mehr als je zuvor. In einer Zeit, in der unabhängige und wirksame Aufsichtsinstitutionen dringend benötigt werden, insbesondere angesichts des stetigen Anstiegs staatlicher Ausgaben und der Zunahme der Staatsverschuldung bei gleichzeitig begrenztem Einnahmenzuwachs, sehen sich diese Institutionen einem Druck ausgesetzt, der ihre Unabhängigkeit untergräbt sowie ihre Fähigkeit, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen, negativ beeinträchtigt.

Dieser Druck äußert sich auf verschiedene Arten, beispielsweise durch Budgetkürzungen oder fehlende Bereitstellung ausreichender Ressourcen für die Ausführung ihrer Tätigkeiten, durch Einflussnahme auf ihre Programme und Ergebnisse sowie in einigen Fällen durch Entlassung von Amtsträgerinnen und -trägern oder Verzögerungen bei deren Ernennung.

Dieser Beitrag behandelt die Erfahrungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde des Königreichs Marokko, einschließlich der regionalen Rechnungskontrollbehörden (im weiteren Verlauf des Beitrags als „ORKB“ bezeichnet), bei der Stärkung ihrer rechtlichen und tatsächlichen Unabhängigkeit in einem institutionellen und gesellschaftlichen Umfeld, das von zahlreichen Veränderungen sowie Herausforderungen geprägt ist und von vielen Ambitionen angetrieben wird. Diese Erfahrungen werden anhand von drei Hauptthemen aufgezeigt: die Strategie der ORKB zur Förderung ihrer Unabhängigkeit und die Faktoren, die zu ihrem Erfolg beitragen, die Auswirkungen der Förderung dieser Unabhängigkeit auf die Tätigkeiten der ORKB sowie die Herausforderungen und Zukunftsaussichten, die sich aus diesen Erfahrungen ergeben.

Der Beitrag stützt sich auf das INTOSAI-Rahmenwerk für Fachliche Verlautbarungen, insbesondere die Deklaration von Lima (INTOSAI-Grundsatz 1) und die Deklaration von Mexiko (INTOSAI-Grundsatz 10) sowie die Grundsätze für die gerichtsförmige Prüfung durch Oberste Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI-Grundsatz 50).

Die Strategie der ORKB zur Förderung ihrer Unabhängigkeit und Erfolgsfaktoren

Diese Strategie lässt sich durch ihre wichtigsten Bestandteile zusammenfassen: kumulative historische Entwicklung, eine klare Vision, Stärkung ihrer Ressourcen und proaktive Initiativen.

Kumulative historische Entwicklung hin zu einer unabhängigen ORKB Marokko

Die Gründung und Stärkung der ORKB Marokko als unabhängige Institution folgte einer kumulativen historischen Entwicklung, in der sie vier Hauptphasen durchlief:

1. Ein Rechnungsprüfungsausschuss, der bis 1978 dem Finanzministerium unterstellt war.
2. Eine unabhängige, gesetzlich geregelte Institution mit begrenzten Befugnissen und Kompetenzen (1979-1995).
3. Eine verfassungsmäßige Institution mit klaren Befugnissen, unterstützt durch regionale ORKB zur Förderung der lokalen Regierungsführung (1996–2010).
4. Eine Oberste Rechnungskontrollbehörde, deren Unabhängigkeit in der Verfassung verankert ist und deren Befugnisse seit 2011 erweitert wurden, um die Grundsätze und Werte gute Regierungsführung, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu schützen. Die ORKB hat die verfassungsmäßige Aufgabe, obligatorische Vermögenserklärungen entgegenzunehmen, nachzuverfolgen und zu kontrollieren. Außerdem wurde ihr gemäß dem Finanzorganisationsgesetz aus dem Jahr 2015 die Aufgabe übertragen, die staatlichen Rechnungsabschlüsse zu zertifizieren.

Dank des politischen Willens der höchsten Behörden des Landes genießt die ORKB nun vollständige Unabhängigkeit bei der Ausübung ihrer gerichtlichen und außergerichtlichen Befugnisse. Ihre Tätigkeiten werden von unabhängigen Richterinnen und Richtern unter der Aufsicht einer Präsidentin bzw. eines Präsidenten durchgeführt, die bzw. der vom König in seiner Eigenschaft als Staatsoberhaupt ernannt wird. Sie ist außerdem eine vom Parlament, der Regierung und der Justiz unabhängige Institution. Alle öffentlichen Einrichtungen und Institutionen sowie alle an der Verwaltung öffentlicher Gelder beteiligten Stellen unterliegen ihrer Aufsicht.

Jede dieser Phasen war gekennzeichnet von Meilensteinen sowie bestimmten Ausrichtungen, welche die Strategien der ORKB zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit und Leistungsfähigkeit geprägt haben. Dies ist auch in ihrer aktuellen Strategie für den Zeitraum 2022 bis 2026 der Fall.

Stärkung der Unabhängigkeit hinsichtlich Planung und Programmen

Die Strategie für den Zeitraum 2022 bis 2026₂ hat dazu beigetragen, die Unabhängigkeit der ORKB Marokko bezüglich Planung und Programmen zu stärken. Diese Strategie hat für Ausgewogenheit und Vernetzung bei der Ausübung aller verfassungsmäßigen und gesetzlichen Befugnisse der ORKB gesorgt, die auf die Stärkung und den Schutz der Grundsätze bzw. Werte gute Regierungsführung, Transparenz sowie Rechenschaftspflicht des Staates und anderer öffentlicher Stellen abzielen. Sie stärkte ebenfalls die Tätigkeiten der ORKB, indem eine Reihe von verwandten Projekten und Initiativen einbezogen wurden, zum Beispiel die Überwachung von Reformen und öffentlichen Infrastrukturprojekten, die Klärung der Programmkriterien sowie die qualitative Verbesserung veröffentlichter Arbeiten und deren Schutz vor unangemessener Verwendung.

In der Strategie wurden die wichtigsten Trends des Landes sowie der Reifegrad der ORKB Marokko berücksichtigt. Die Kommunikation mit verschiedenen Stakeholdern, insbesondere der Regierung und dem Parlament, wirkte sich positiv auf das Verständnis für die Strategie der ORKB aus, trug dazu bei, sie mit personellen und materiellen Ressourcen auszustatten, und hatte eine positive Resonanz auf ihre Initiativen zur Folge. Dies führte zur Vereinigung von rechtlicher und tatsächlicher Unabhängigkeit.

Stärkung der Unabhängigkeit der ORKB-Ressourcen

Die ORKB Marokko hat kontinuierlich daran gearbeitet, die Unabhängigkeit ihres Personals zu stärken: Ihre Richterinnen und Richter werden vom König ernannt, können nicht versetzt oder entlassen werden, werden von einem gewählten internen Rat unter dem Vorsitz der Präsidentin bzw. des Präsidenten der ORKB geführt und sind an einen Verhaltenskodex gebunden, der Unabhängigkeit und Objektivität zu seinen Grundpfeilern macht.

Die ORKB konnte ihr Personal zwischen 2021 und 2024 von 621 auf 738₃ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhöhen, was einem Anstieg von 20 Prozent entspricht, wobei Prüferinnen und Prüfer einen erheblichen Teil dieses Anstiegs ausmachen und von 338 auf 412, also um etwa 22 Prozent, gestiegen sind. Im Jahr 2025 war ein ähnlicher Trend zu beobachten, mit der Einstellung von 103 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, darunter 43 Prüferinnen und Prüfer mit verschiedenen Kompetenzen und Spezialisierungen in den Bereichen Informationstechnologie, Ingenieurwesen, Managementwissenschaften, Wirtschaft, Recht sowie in anderen Feldern.

Diese Einstellungen waren von Anreizmaßnahmen begleitet: zum Beispiel der Verbesserung ihrer finanziellen Situation, der Schaffung eines speziellen Rahmenwerks für Gerichtsbedienstete und der Erarbeitung einer Strategie für berufliche Weiterbildung. Außerdem wurde kürzlich eine moderne Verwaltungsstruktur eingeführt, die um mehrere Verwaltungspole und -strukturen herum aufgebaut ist. Die Anzahl der Abteilungen innerhalb der Kammern wurde erhöht, um die institutionelle Struktur der ORKB zu vervollständigen und ihre fachlichen Qualifikationen zu stärken.

Was die finanzielle Ausstattung betrifft, konnte die ORKB ihr Budget zwischen 2021 und 2025 um 36 Prozent erhöhen, was einer jährlichen Steigerungsrate von 9 Prozent entspricht₄. Der Großteil dieser Erhöhungen wurde für die Verbesserung der Tätigkeiten der ORKB, ihrer Arbeitsbedingungen sowie ihres Personals verwendet. Ein Teil davon wurde auch für die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt, insbesondere mit der ORKB, die das Generalsekretariat der AFROSAI innehat (seit Juli 2025), und dem Sekretariat der JURISAI oder mit Obersten Rechnungskontrollbehörden mit Rechtsprechungsbefugnissen (Oktober 2024).

Proaktive Initiativen zur Stärkung der Unabhängigkeit

Die ORKB Marokko ist sich bewusst, wie wichtig proaktive Initiativen zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit sind, um ihre Leistung zu verbessern und ihre Wirkung zu steigern. Nach zwei Jahrzehnten der Praxis wirkte die ORKB Marokko darauf hin, Änderungsvorschläge zu den für sie geltenden Gesetzesbestimmungen vorzulegen, die darauf abzielen, ihre Befugnisse und die Basis derer, die ihrer Aufsicht unterliegen, zu erweitern, ihre Verfahren weiterzuentwickeln, die Ermittlungs- und Prüfungsbefugnisse ihrer Richterinnen und Richter zu stärken, ihren Output zu diversifizieren und ihre rechtliche oder materielle Wirkung zu verdoppeln, sowie auf andere Bereiche, die in den INTOSAI-Grundsätzen zur Unabhängigkeit stets hervorgehoben werden.

In demselben Zusammenhang wirkt sie auch darauf hin, einen Beitrag zur Änderung des Gesetzes über die obligatorische Offenlegung von Vermögenswerten sowie des Rechtsrahmens für das System der Rechenschaftspflicht öffentlicher Verwaltungsbeamtinnen und -beamter zu leisten. Außerdem plant sie die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, um die Beziehungen zur Justiz sowie zur Staatsanwaltschaft zu institutionalisieren.



Frau Zineb El Adaoui, Erste Präsidentin des Rechnungshofs, bei der Vorstellung des Zweijahresberichts 2023–2024 vor dem Parlament. Quelle: ORKB Marokko

Auswirkungen der Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit auf ihre Tätigkeiten

Die Strategie zur Stärkung der Unabhängigkeit der ORKB Marokko hat sich in einer Verbesserung ihrer Tätigkeiten, einer Stärkung ihrer Leistungsfähigkeit sowie einer Steigerung ihrer Wirkung auf Staat und Gesellschaft auf mehreren Ebenen niedergeschlagen. Die wichtigsten davon sind:

Bessere Programme

Besonderes Augenmerk wurde auf die Überwachung der Strukturreformen und öffentlichen Programme gelegt, auf die sich öffentliche Behörden stützen, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes voranzutreiben: zum Beispiel die allgemeine soziale Absicherung, die Reform des Investitionssystems, die Umstrukturierung des staatlichen Portfolios, die Steuerreform, die Wasserwirtschaft und die fortgeschrittene Regionalisierung. Die Unterstützung dieser Großprojekte durch die ORKB brachte einen Mehrwert für die Beseitigung der Einschränkungen und Hindernisse, die ihrer Fertigstellung zu angemessenen Kosten, in angemessener Qualität und innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens im Wege stehen.

Gesteigerte Leistung, bessere Ergebnisse und stärkere Kommunikation

Die größere Unabhängigkeit hat direkt zum Ausbau der Leistungskontrolle und der gerichtsförmigen Tätigkeiten der ORKB beigetragen. Infolgedessen erreichten die im Zeitraum 2021–2024 von der ORKB vollständig oder teilweise umgesetzten Empfehlungen etwa 80 Prozent.

Der Gesamtbetrag der von der ORKB gegen Urheberinnen und Urheber von Finanz-sowie Haushaltsverstößen verhängten Geldbußen und zurückzufordernden Summen stieg im Zeitraum 2020 bis 2024 um etwa 117 Prozent⁶. Darüber hinaus stiegen die Beträge der gegen Wirtschaftsprüferinnen und -prüfer verhängten Defizite im gleichen Zeitraum deutlich an, um 144 Prozent.

In diesem Zusammenhang hat die ORKB bemerkenswerte Anstrengungen unternommen, um die Lesbarkeit und Qualität ihrer Berichte zu verbessern, indem sie deren Umfang reduziert sowie deren Inhalt verbessert hat. Der Tätigkeitsbericht⁷ umfasst im Jahr 2024 nun weniger als 340 Seiten, gegenüber mehr als 1 500 Seiten in den Vorjahren. Die Berichte konzentrieren sich nun auf horizontale Themen auf nationaler sowie lokaler Ebene und werden durch illustrierte Zusammenfassungen ergänzt, um das Verständnis ihrer Erkenntnisse zu erleichtern.

Herausforderungen und Zukunftsaussichten

Die Strategie der ORKB, die auf der Förderung des nationalen Interesses, einer ausgewogenen Leistung sowie einem partnerschaftlichen Verhältnis mit allen Stakeholdern beruht, hat zur Aufrechterhaltung und Stärkung ihrer Unabhängigkeit beigetragen. Dieser Weg muss jedoch noch gefestigt und gestärkt werden, indem drei zentrale Herausforderungen in Angriff genommen werden:

Strategische Führung vorbereiten

Trotz der unternommenen Anstrengungen muss die ORKB Marokko dringend einen strategischen Führungsansatz in den Führungsebenen ihrer verschiedenen Kammern, regionalen ORKB und Verwaltungsstrukturen entwickeln, der Kontinuität bei der Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit und ihres wirksamen Beitrags zu den Entwicklungserfolgen des Landes gewährleistet. Dies wird nur möglich sein, wenn die Führungsebene in der Lage ist, proaktive Initiativen zu ergreifen und Strategien für die Überwachung, den Umgang mit Veränderungen und die Ausrichtung von Ressourcen auf die Erreichung ehrgeiziger Ziele sowie die Pflege von Beziehungen zu allen Stakeholdern auszuarbeiten.

Grundlagen für eine integrierte Aufsicht schaffen

Ein Aspekt der Unabhängigkeit der ORKB Marokko, nämlich die Vielfalt ihrer Befugnisse, stellt eine Herausforderung hinsichtlich der wirksamen und effizienten Ausübung dieser Befugnisse dar. Die ORKB hat daher in den letzten Jahren eine integrierte Aufsicht übernommen. Für diesen Ansatz müssen jedoch noch eigene Normen entwickelt und diese in der Praxis sowie im Hinblick auf personelle Ressourcen konsolidiert werden. Die ORKB setzt darauf, diese Herausforderung zu bewältigen, indem sie diesen Ansatz durch den derzeit diskutierten Gesetzesentwurf zur Reform des Gesetzes über die ORKB rechtlich festigt.

Wirkung der ORKB-Tätigkeiten für Bürgerinnen und Bürger steigern

Die Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit sowie ihre Überführung in qualitativ hochwertige Tätigkeiten, die einen größeren Einfluss auf die Gesellschaft sowie die Bürgerinnen und Bürger haben und zur Verringerung regionaler sowie sozialer Ungleichheiten beitragen, ist ein fortlaufender Prozess, der kontinuierlich vorangetrieben werden muss. Die erfolgreiche Bewältigung dieser Herausforderung hängt davon ab, ob die tatsächliche Bedeutung der ORKB für die Gesellschaft sowie die Bürgerinnen und Bürger erhöht und ihre verfassungsmäßige sowie institutionelle Legitimität gestärkt wird.

Fazit

Seit 1960 hat die Oberste Rechnungskontrollbehörde des Königreichs Marokko durch eine kumulative historische Entwicklung ihre Unabhängigkeit erfolgreich ausgebaut und die ORKB stärker an die INTOSAI-Normen angepasst, wobei sie von den verfassungsrechtlichen und institutionellen Entwicklungen des Landes profitiert hat. Die ORKB beabsichtigt jedoch, ihre Unabhängigkeit weiter zu stärken und diese einerseits in eine ausgewogenere Leistungsfähigkeit ihrer Programme und Tätigkeiten im Einklang mit staatlichen sowie gesellschaftlichen Interessen und andererseits durch die Umsetzung ihrer Erkenntnisse in eine gesteigerte Wirkung ihrer Tätigkeiten zu investieren. Die restliche Umsetzung und Bewertung der Strategie 2022–2026 sowie die Ausarbeitung der nachfolgenden Strategie bieten die perfekte Gelegenheit, dieses Ziel zu erreichen.

Quellenangaben

1. Siehe beispielsweise: Global SAI Stocktaking Report 2023. IDI, Stellungnahme des Sonderbotschafters der Kooperation INTOSAI-Gebergemeinschaft zur Unabhängigkeit von ORKB hinsichtlich der jüngsten Entwicklungen in Gambia. 17. September 2025. Verfügbar unter: <https://www.idi.no> (auf Englisch) 
2. Strategischer Plan der Obersten Rechnungskontrollbehörde 2022–2026. Oberste Rechnungskontrollbehörde 2022. 
3. Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde für den Zeitraum 2018 bis 2024, verfügbar auf der Website der Behörde: www.courdescomptes.ma (auf Englisch, Französisch, Arabisch und Berber) 
4. Finanzgesetze für die Jahre 2021, 2022, 2023, 2024 und 2025, veröffentlicht auf der Website des Finanzministeriums: <https://www.finances.gov.ma/> (auf Englisch, Französisch, Arabisch und Berber) 
5. Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde für den Zeitraum 2018 bis 2024, verfügbar auf der Website der Behörde: www.courdescomptes.ma (auf Englisch, Französisch, Arabisch und Berber) 
6. Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde für den Zeitraum 2018 bis 2024, verfügbar auf der Website der Behörde: www.courdescomptes.ma (auf Englisch, Französisch, Arabisch und Berber) 
7. Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde für den Zeitraum 2018 bis 2024, verfügbar auf der Website der Behörde: www.courdescomptes.ma (auf Englisch, Französisch, Arabisch und Berber) 



Rechnungshofpräsidentin Maria Rodriguez. Quelle: Rechnungshof von Belize (OAGB)

Ein Bündnis als Motor für Veränderung und Einbindung des Parlaments in die Forderung der ORKB Belize nach mehr Unabhängigkeit

Autorin: Maria Rodriguez, Präsidentin der ORKB Belize

Die ORKB Belize ist keine komplett unabhängige Institution. Obwohl ihr gesetzlicher Auftrag die Durchführung von Prüfungen nach Bedarf vorsieht, ist die Behörde bei der Einstellung von Personal und der Genehmigung des Budgets auf die jeweiligen Fachministerien angewiesen. Im März 2025 wurde ich zur neuen Präsidentin der ORKB Belize ernannt. Ich habe die ersten sechs Monate meiner Amtszeit Sensibilisierungsveranstaltungen mit verschiedenen Stakeholdern gewidmet, um eine Diskussion darüber anzustoßen, warum die ORKB Belize ihre Unabhängigkeit stärken sollte.



GSAI Master Plan

SAI Belize

*A document guiding partners in establishing collaboration and
crafting SAI capacity development support*

Quelle: ORKB Belize

Die ORKB Belize ist ein Bündnis eingegangen, um Veränderung herbeizuführen und das Parlament von Belize dazu zu bewegen, die Forderung der ORKB nach mehr Unabhängigkeit zu diskutieren. Dieser Prozess begann mit der Zustimmung zur Teilnahme am Projekt „globale ORKB-Rechenschaftspflichtinitiative“ (Global SAI Accountability Initiative; GSAI) der INTOSAI Entwicklungsinitiative im Dezember 2022. Die Initiative verfolgt das Ziel, die Sachkompetenzen und Leistungsfähigkeit von ORKB durch die Mobilisierung einer stabilen, langfristigen Unterstützung für den institutionellen Ausbau von Sachkompetenzen zu verbessern. Kurz darauf erarbeitete die ORKB Belize ein Gesamtkonzept, das die Projektkomponenten darlegt, sowie eine Absichtserklärung, in der sie sich zu einem zweijährigen Projekt verpflichtet, das die ORKB Belize bei ihren strategischen Entwicklungsprioritäten unterstützt. Danach wurde die ORKB Belize erfolgreich mit der ORKB Indien in einer Peer-to-Peer-Partnerschaft vernetzt.



#3 Hummingbird Avenue, P.O. Box 7,
City of Belmopan, Belize, C.A.
Tel: 501-828-4362
Email: auditorgeneralbelize@audit.gov.bz

CIRCULAR MEMORANDUM

NO. 3 OF 2025

MY REF: GEN/3/01/25 (03) Vol. II
FROM: Auditor General, Office of the Auditor General
TO: Office of the Governor General, Chief Justice, Solicitor General, Financial Secretary, Cabinet Secretary, Chief Executive Officers and Heads of Department

Subject: TIMELINE FOR DETAILED ACTIVITIES FOR EXAMINATION OF AUDIT REPORTS BY THE JOINT PUBLIC ACCOUNTS COMMITTEE

Date: March 19, 2025

Quelle: ORKB Belize

Zu den Komponenten der GSAI-Prioritäten der ORKB Belize zählte: „Die Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit und des Rechtsrahmens“. Im Rahmen dieser Komponente hatte die ORKB Belize die Aufgabe, Stakeholder über ihre verfassungsrechtlichen Verpflichtungen zu informieren. Im März 2025 versendete die ORKB Belize ein Rundschreiben mit dem Titel „Timeline for detailed activities for Examination of Audit Reports by the Joint Public Accounts Committee“ (dt. etwa „Zeitplan für detaillierte Aktivitäten zur Begutachtung von Prüfungsberichten durch den Gemeinsamen Rechnungsprüfungsausschuss“). Dieses Rundschreiben befasste sich mit den rechtlichen Anforderungen sowie den Rollen und Aufgaben der wichtigsten Stakeholder: zum Beispiel der Rolle des Parlaments bei der Prüfung der Jahresberichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde. Das Rundschreiben wurde über das Intranet der belizischen Regierung verbreitet und war an das Büro des Generalgouverneurs, den Obersten Richter, den Generalstaatsanwalt, den Finanzminister, den Kabinettssekretär, die Führungskräfte der einzelnen Fachministerien sowie der Abteilungen gerichtet. Das Rundschreiben wurde ebenfalls auf allen Social-Media-Plattformen der ORKB Belize und auf unserer offiziellen Website veröffentlicht. Danach wurde die ORKB zum ersten Mal eingeladen, im April 2025 anlässlich eines Orientierungsworkshops für Abgeordnete sowie Ministerinnen und Minister ihre Aufgaben und Funktionen vorzustellen. Als neu ernannte ORKB-Leiterin betonte ich gegenüber dem Parlament bei diesem Treffen, dass wir dieselben Ziele in Bezug auf Transparenz und Rechenschaftspflicht verfolgen.



Quelle: ORKB Belize

Im Mai 2025 veröffentlichte und verbreitete die ORKB erneut ein Rundschreiben zum Thema Fristen für die Einreichung von Rechnungsabschlüssen. So konnten sich Stakeholder, interessierte Parteien und die Öffentlichkeit über die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die verfassungsrechtliche Rolle der ORKB sowie anderer wichtiger Akteurinnen und Akteure im Bereich Rechenschaftspflicht informieren.



#3 Hummingbird Avenue, P.O. Box 7,
City of Belmopan, Belize, C.A.
Tel: 501-828-4362

Email: auditorgeneralbelize@audit.gov.bz

CIRCULAR MEMORANDUM

NO. 4 OF 2025

MY REF: GEN/3/01/25 (04) Vol. II

FROM: Auditor General, Office of the Auditor General

TO: Office of the Governor General, Chief Justice, Solicitor General, Financial Secretary, Cabinet Secretary, Chief Executive Officers and Heads of Department

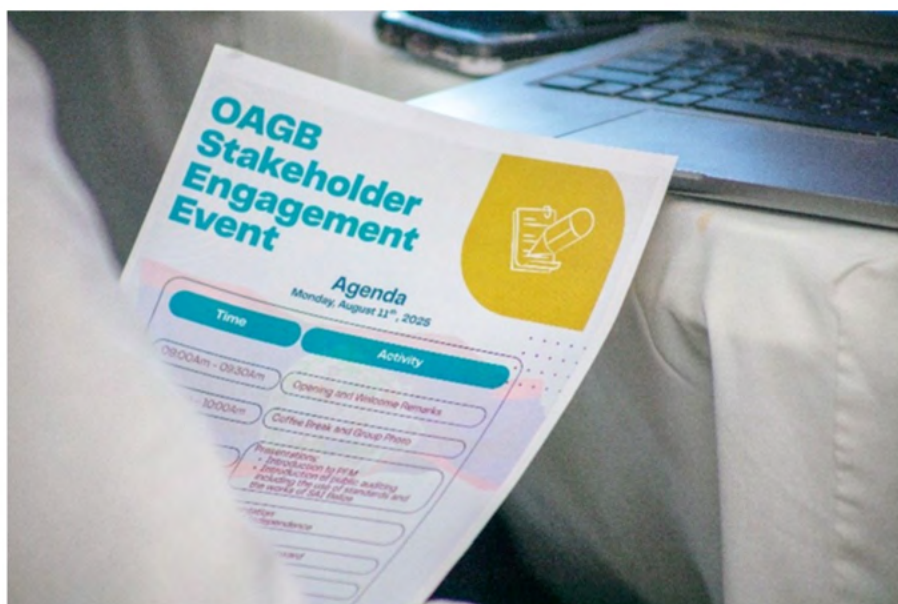
Subject: TIMELINE FOR SUBMISSION OF ANNUAL FINANCIAL STATEMENTS

Date: May 12, 2025

Quelle: ORKB Belize

Im Juni 2025 nahm die ORKB an dem Seminar der Commonwealth Parliamentary Association (dt. etwa „Commonwealth-Parlamentsverband“) für Parlamentsabgeordnete, einem Seminar im Anschluss an die Wahlen, teil. Im Rahmen dessen stellte die ORKB ihre unterstützende Rolle bei der Ausgabenkontrolle durch den Gemeinsamen Rechnungsprüfungsausschusses (Joint Public Accounts Committee; JPAC) vor, erläuterte, wie seine Arbeit durchgeführt wird, wies auf die Bedeutung zeitnaher Follow-up-Überprüfungen der JPAC-Empfehlungen und der Überwachung der Umsetzung seitens der Ministerien hin, ging auf häufige Herausforderungen in der Beziehung zwischen dem JPAC und dem Prüfwesen ein und reflektierte über die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der ORKB und dem Parlament. Zu diesem Zeitpunkt war der Dialog zwischen den beiden Seiten dank der verbesserten Kommunikation und des besseren gegenseitigen Verständnisses bereits sehr offen.

Im Rahmen des GSAI-Projekts richtete die ORKB im August 2025 eine Veranstaltung aus, um Stakeholder einzubinden. Diese Einbindung förderte den Wissensaustausch zu den Themen öffentliche Finanzverwaltung, Einführendes in die staatliche Finanzkontrolle, einschließlich der Anwendung von Normen, sowie Prüftätigkeiten der ORKB Belize mit den geladenen Stakeholdern. Mit der Unterstützung der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI) und unserer Partnerin für fachliche Unterstützung, der ORKB Indien, präsentierten wir schließlich zum Thema ORKB-Unabhängigkeit und Anforderungen an ORKB gemäß den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI). An der Veranstaltung nahmen hochrangige Abgeordnete teil, darunter Mitglieder des Gemeinsamen Rechnungsprüfungsausschusses, Senatorinnen und Senatoren sowie Mitglieder des Repräsentantenhauses. Sie zeigten sich empfänglich für die geteilten Informationen und Erkenntnisse. Wir empfingen auch Vertreterinnen und Vertreter der Obersten Rechnungsführungsbehörde, die in direkter Verbindung zu den Aufgaben der ORKB stehen. Schließlich luden wir ebenfalls Vertreterinnen und Vertreter von Geberorganisationen ein, um ihnen unsere Herausforderungen als Land und als ORKB näherzubringen.



Quelle: ORKB Belize

Die ORKB Belize steht noch am Anfang ihres Weges in Richtung Unabhängigkeit, aber wir hoffen, den positiven Fortschritt, den wir in Bezug auf die Sensibilisierung für den Wert und die Rolle der ORKB erzielt haben, fortsetzen zu können. In Zukunft will die ORKB Belize das strategische Ergebnis des Projekts „Enhancing Independence of SAI Belize“ (dt. etwa „Stärkung der Unabhängigkeit der ORKB Belize“) in ihren nächsten Strategischen Plan für den Zeitraum 2026–2030 einbeziehen. Mit diesem strategischen Ergebnis wollen wir weiterhin daran arbeiten, das Bewusstsein dafür, wie wichtig die Unabhängigkeit der ORKB Belize sowie das Parlament und dessen Mitarbeitenden sind, zu schärfen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt auf der Zusammenarbeit mit den für Personal und Finanzen zuständigen Behörden, da die ORKB Belize nach wie vor auf diese Behörden angewiesen ist, um Zugang zu Mitteln und wichtigen Personalmanagement-Funktionen, zum Beispiel Personaleinstellung, zu erhalten. Es ist außerdem geplant, im Februar 2026 eine weitere Veranstaltung zur Stakeholdereinbindung zum Thema öffentliche Finanzverwaltung als Folgeveranstaltung durchzuführen, die von einer Geberorganisation unterstützt wird, die bereits an der letzten Veranstaltung zur Stakeholdereinbindung teilgenommen hat. Die Veranstaltung zum Wissensaustausch unter Stakeholdern richtet sich an die Mitarbeitenden der ORKB Belize, der Obersten Rechnungsführungsbehörde und an die Mitglieder des Gemeinsamen Rechnungsprüfungsausschusses. Sie besteht aus fachlichen Teilveranstaltungen und verfolgt das Ziel, mehr Bewusstsein für das Thema zu schaffen und das Wissen darüber zu erweitern.

Die Partnerschaft zwischen der ORKB Belize, der IDI und der ORKB Indien hat dazu geführt, dass unsere Behörde eine Diskussion über Unabhängigkeit angestoßen hat. Gestärkt durch diese Partnerschaft setzt die ORKB Belize ihren Weg in Richtung Unabhängigkeit fort, indem wir unsere Aufgaben und Erwartungen sowie unsere Funktionen und Herausforderungen teilen und so zeigen, warum vollkommene Unabhängigkeit zu unseren Zielen gehören sollte.



Jean-Luc LE MERCIER, Präsident der Territorialen Rechnungskammer von Französisch-Polynesien. Quelle: Territoriale Rechnungskammer von Französisch-Polynesien

25 Jahre In Französisch-Polynesien: Anerkannte Präsenz Und Unabhängigkeit

Autor: Jean-Luc LE MERCIER, Leiter der Übersee-Rechnungskontrollbehörde Französisch-Polynesien

Die im Jahr 1990 gegründete Übersee-Rechnungskontrollbehörde Französisch-Polynesien hat ihren Sitz seit 2000 in Papeete (Tahiti). Als Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) geht sie seitdem ihren Rechtsprechungs- und Prüftätigkeiten nach. Mit insgesamt 13 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, sechs davon Richterinnen und Richter, trägt sie dazu bei, Bürgerinnen und Bürger zu informieren sowie die lokale öffentliche Verwaltung zu verbessern.

1. Tätigkeiten zur Bekräftigung ihrer Unabhängigkeit

Diese Unabhängigkeit geht sowohl auf Bestimmungen des Finanzgerichtsgesetzes als auch auf ein vom Gericht frei beschlossenes Programm zurück. Dieses beruht auf Entscheidungen, die unter Berücksichtigung der Herausforderungen des Überseegebiets sowie der Notwendigkeit, in allen fünf Inselgruppen präsent zu sein, getroffen werden. Darüber hinaus trägt die relative Neuheit der Richterinnen und Richter (die meisten sind seit weniger als drei Jahren in Französisch-Polynesien tätig) – auch wenn dies manchmal schwierig zu handhaben ist – ebenfalls dazu bei, Fälle mit einem „frischen Blick“ angehen zu können.

In 25 Jahren hat die ORKB über 270 Berichte über die Verwaltung öffentlich-rechtlicher Körperschaften erstellt. Während das Überseegebiet Französisch-Polynesien (auch „Pays“ genannt) – die lokale Regierung mit zahlreichen Vorrechten aufgrund des autonomen Status Französisch-Polynesiens – die am häufigsten geprüfte Behörde war, hat die ORKB auch viele andere staatliche Stellen oder Einrichtungen, die öffentliche Gelder erhalten (Gemeinden, Vereine, halbstaatliche Unternehmen usw.), geprüft. Mit 18 im Jahr 2024 veröffentlichten Berichten wurden die Ziele im Zusammenhang mit den Herausforderungen und der Territorialisierung der Prüfungen erreicht. In einem Gebiet mit bescheidenen Personalressourcen erforderte dies, dass dem Programm jeder RichterIn bzw. jedes Richters ein Thema zugeordnet wird: Sozial- und Gesundheitsfragen werden somit von derselben RichterIn bzw. demselben Richter behandelt.

Seit mehreren Jahren werden diese Berichte bereits von Empfehlungen begleitet, die eine effektivere und effizientere Leistungserbringung an Bürgerinnen und Bürger ermöglichen: Im Jahr 2023 lag die Umsetzungsrate dieser Empfehlungen bei fast 75 %.

Beispielsweise sind unter den Themen, mit denen sich unsere ORKB kürzlich befasst hat, „Jugendpolitik“, die „blaue Wirtschaft“ und die „Tourismuspolitik des Überseegebiets“ – die wichtigsten Ressourcen der Region und allesamt nützliche Instrumente für die Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene.

Zusätzlich zu diesen Tätigkeiten, die mittlerweile im gesamten Überseegebiet anerkannt sind und jährlich rund 250-mal in der lokalen Presse erwähnt werden, war die ORKB Französisch-Polynesien sehr an der Zusammenarbeit mit anderen Finanzgerichten interessiert: mit der Obersten Rechnungskontrollbehörde Frankreich und seinem Nachbarn in Nouméa, der Übersee-Rechnungskontrollbehörde Neukaledonien, und zwar im Rahmen gemeinsamer Projekte zu Themen, die über das polynesisches Gebiet hinausgehen. Ziel ist es, eine gemeinsame Arbeitskultur zu schaffen und Probleme bereichsübergreifend in Angriff zu nehmen. Gemeinsam mit ihrem neukaledonischen Pendant befasste sie sich beispielsweise mit Themen wie der „Prävention von Gewalt gegen Frauen“ und der „Bekämpfung von Fettleibigkeit bei Jugendlichen“, die in ozeanischen Gesellschaften (polynesischen und melanesischen) besonders verbreitet sind.

Dank ihrer Unabhängigkeit kann die ORKB objektive, quantifizierte und unparteiische Berichte erstellen, die Bürgerinnen und Bürgern als Ergebnis mehrmonatiger Prüfungen sowie Befragungen der überprüften Stelle verifizierte und dokumentierte Informationen liefern. Im Zeitalter der sozialen Medien hat die Rechnungskontrollbehörde die Rolle eines vertrauenswürdigen Dritten eingenommen, die sie sich in den letzten 25 Jahren in den Augen der Bürgerinnen und Bürger dieses Überseegebiets verdient hat.



Territoriale Rechnungskammer von Französisch-Polynesien. Quelle: Territoriale Rechnungskammer von Französisch-Polynesien

2. Ständige Innovation und Anpassung

In den letzten 25 Jahren hat sich unsere ORKB weiterentwickelt, um sich an eine sich schnell verändernde Gesellschaft anzupassen. So arbeitet sie beispielsweise daran, der lokalen Gemeinschaft gegenüber aufgeschlossener zu sein.

Dies gilt insbesondere bei der Auswahl von Themen, die von Bürgerinnen und Bürgern vorgeschlagen wurden. Die von der ORKB Frankreich im Jahr 2022 ins Leben gerufene „Bürgerplattform“ wurde auch von der ORKB Französisch-Polynesien übernommen. Diese Plattform bietet Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihre Meinung zu Themen, die ihnen am Herzen liegen, zu äußern. Die letzten beiden Themen betrafen wirtschaftliche Fragen, darunter die „lokale Steuerbefreiung“ und die „lokale Entwicklungssteuer“, wobei Letzteres von Bürgerinnen und Bürgern als eine der Ursachen für die hohen Preise im Überseegebiet angesehen wird.

Darüber hinaus führte die Plattform vor Kurzem zu einer Neuerung: Der Präsident Französisch-Polynesiens wurde gebeten, jedes Jahr drei oder vier Prüfungsthemen vorzuschlagen, aus denen die ORKB eines auswählt. Da die ORKB Französisch-Polynesien ein offenes Ohr für die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger hat, möchte sie unabhängig bleiben und dem Land als Partnerin zur Seite stehen, indem sie ihre Expertise zu Themen einbringt, bei denen das Land von der Fähigkeit der ORKB, professionelle, bereichsübergreifende und unparteiische Analysen durchzuführen, profitieren möchte.

Unsere ORKB konnte in den letzten 25 Jahren nicht nur konstruktive Beziehungen zu ihren institutionellen Partnerorganisationen sowie zu Bürgerinnen und Bürgern aufbauen, sondern auch interne Innovationen und Veränderungen umsetzen, um für mehr Diversität und Inklusion zu sorgen.

Diesbezüglich hat die ORKB nun das Ziel eines ausgewogenen Geschlechterverhältnisses in ihrer Belegschaft (auch unter ihren Richterinnen und Richtern) erreicht. Dieser notwendige und legitime Schritt steht im Zentrum des „Gesamtprojekts 2025“, das vom Ersten Präsidenten der ORKB Frankreich, Pierre Moscovici, geleitet wird.

Seit vier Jahren werden Zusammenfassungen der Berichte ins „Reo Tahiti“ übersetzt, damit alle Polynesierinnen und Polynesier, die Tahitianisch sprechen, Zugang dazu haben. Die ORKB möchte ihre Botschaft allen Menschen in ihrem Zuständigkeitsgebiet vermitteln. Dies wird durch Tahitianerinnen und Tahitianer in den Teams der Rechnungskontrollbehörde erleichtert. Schließlich setzt sich die ORKB gemeinsam mit ihren Partnerorganisationen für die Digitalisierung ein und verfolgt dabei drei Ziele: den Datenaustausch zu modernisieren und zu sichern, die Recherche zu erleichtern sowie den Papierverbrauch und somit ihre Umweltbelastung drastisch zu verringern.

Seit 25 Jahren leiten drei Worte das Handeln der ORKB Französisch-Polynesien: Unabhängigkeit, Nutzen und Unparteilichkeit.

Sie hat sich verpflichtet, Informationen extern bereitzustellen und interne Reformen durchzuführen, um mit den tiefgreifenden Veränderungen der Gesellschaft sowie den steigenden Anforderungen der Bevölkerung an staatliche Entscheidungsträgerinnen und -träger Schritt halten zu können.

- *Jean-Luc LE MERCIER, Leiter der Übersee-Rechnungskontrollbehörde Französisch-Polynesien*



Quelle: Adobe Stock Images, Semoga

Unabhängigkeit des BPK stärken: strategische Planung, digitale Innovation und institutionelle Integrität nutzen

Autorinnen und Autoren: Akhsanul Khaq, Nyoman Adhi Suryadnyana und Indra. Oberste Rechnungskontrollbehörde der Republik Indonesien (ORKB Indonesien oder BPK)

Unabhängigkeit ist nicht nur ein theoretisches Prinzip für die Leitung staatlicher Finanzkontrollbehörden, sondern eine absolute Voraussetzung, um eine glaubwürdige staatliche Rechenschaftspflicht zu erzielen. Unabhängigkeit bildet die primäre Grundlage der INTOSAI-P 10. Aus den INTOSAI-P 10 geht klar hervor, dass die ORKB Indonesien nur dann objektiv und wirksam sein kann, wenn sie unabhängig von den überprüften Stellen sowie vor äußeren Einflüssen geschützt ist. Das Vertrauen der Öffentlichkeit ist das höchste Gut für jede staatliche Institution. Dieses Vertrauen entspringt einem grundlegenden Prinzip: Unabhängigkeit, d. h. der Freiheit, objektiv, ehrlich und frei von Druck irgendwelcher Parteien tätig zu sein. Die Unabhängigkeit des BPK ist die wichtigste Grundlage dafür, dass Prüfungsergebnisse anerkannt werden, Vertrauen genießen und einen echten Einfluss auf die Verbesserung der staatlichen Finanzverwaltung haben.

Dieser Beitrag befasst sich mit drei wichtigen Aspekten für die Stärkung der Unabhängigkeit des BPK: strategischer Planung, Informationstechnologie und Integritätsdurchsetzung. Diese drei Aspekte ergänzen sich gegenseitig, da sie jeweils eine besondere Rolle spielen und die Schwächen der jeweils anderen Aspekte ausgleichen. Die strategische Planung gibt die Richtung vor, Informationstechnologie stärkt Systeme und Integrität dient als moralische Grundlage. Gemeinsam bilden sie ein zusammenhängendes Ökosystem, das es dem BPK ermöglicht, seine Aufsichtsfunktion unabhängig auszuüben, dabei seine Relevanz und Würde zu bewahren, der Nation dienlich zu bleiben sowie zur Betrugsprävention beizutragen.

Strategischer Plan: gezielte Unabhängigkeit

Der Strategische Plan des BPK ist nicht bloß ein Planungsdokument, sondern ein Kompass für Unabhängigkeit. Durch einen risikobasierten „Renstra“-Strategieplanungsprozess, der auf den mittelfristigen nationalen Entwicklungsplan und die Vision „Golden Indonesia 2045“ abgestimmt ist, stellt das BPK sicher, dass die Prüfungsagenda auf nationale Strategiefragen ausgerichtet ist und nicht nur auf kurzfristige politische Forderungen.

Die Objektivität wird gewahrt, da der Prüfungsschwerpunkt mithilfe einer umfassenden Risikoanalyse festgelegt wird: Dazu gehören die Ermittlung potenzieller Unregelmäßigkeiten, die Evaluierung von Prüfungsprioritäten und die Abbildung öffentlicher Interessen. Konkrete Beispiele für Maßnahmen des BPK sind die Umsetzung einer risikobasierten Prüfungsplanung im Renstra 2020–2024, die Erstellung eines sektorübergreifenden Prüfprogramms sowie die Priorisierung strategischer Energie- und Umweltthemen. Somit ist die Ausrichtung der Prüfungen nicht nur frei von externen Eingriffen, sondern auch wahrhaftig auf die strategisch wichtigsten Bereiche mit Einfluss auf die staatliche Finanzverwaltung ausgerichtet. Die Transparenz ist hoch: Die Öffentlichkeit kann die Übereinstimmung der BPK-Agenda mit den nationalen Entwicklungszielen beurteilen, da die Prüfpläne offen zugänglich veröffentlicht, Stakeholder in den Planungsprozess einbezogen und aussagekräftige Leistungsberichte zur Verfügung gestellt werden.

Mit dem Renstra ist die Unabhängigkeit des BPK nicht nur de jure (verfassungsrechtlich), sondern auch de facto (operativ) gewährleistet. Das bedeutet, dass das BPK nicht nur am Papier durch die Verfassung vor Eingriffen geschützt ist, sondern dass der Strategische Plan Prüferinnen und Prüfern in ihrer täglichen Praxis konkrete Leitlinien für unabhängiges Arbeiten, das frei von politischem Druck ist und sich am öffentlichen Interesse orientiert, an die Hand gibt. Mit einem transparenten, messbaren und risikobasierten strategischen Planungsmechanismus geht Unabhängigkeit über gesetzliche Normen hinaus und wird bei der Auswahl der Prüfungsgegenstände, der Festlegung der Prioritäten sowie der Erstellung öffentlich prüfbarer Berichte wahrhaftig in die Tat umgesetzt.

Informationstechnologie: eine Säule der digitalen Unabhängigkeit

Das digitale Zeitalter birgt sowohl Herausforderungen als auch Chancen für die Unabhängigkeit des BPK. Die Analyse großer Datenmengen, E-Prüfungen, künstliche Intelligenz (KI) und digitale Dashboards machen das Prüfungsverfahren unabhängiger, schneller und genauer. Durch den direkten Zugriff auf zu prüfende Daten sind Prüferinnen und Prüfer weniger abhängig von den überprüften Stellen, beispielsweise durch die Einführung von E-Prüfungen, die es dem Prüfungspersonal ermöglichen, Transaktionsdaten in Echtzeit von Ministerien/Behörden oder Lokalverwaltungen herunterzuladen. Dank diesem Mechanismus müssen Prüferinnen und Prüfer nicht mehr auf physische Dokumente oder manuelle Berichte der Stellen warten, sondern beziehen die Daten direkt aus dem staatlichen Finanzsystem. Dies stärkt die Unabhängigkeit, da es die Qualität der Prüfungsnachweise sichert, den Prozess beschleunigt sowie die Wahrscheinlichkeit von Eingriffen durch überprüfte Stellen minimiert. Interne Transparenz durch ein Echtzeit-Leistungs-Dashboard erhöht die Integrität des Prüfungspersonals, da sowohl Führungskräfte als auch Prüferinnen und Prüfer selbst die Erreichung der Prüfungsziele, den Fortschritt beim Follow-up der Empfehlungen sowie den Ressourceneinsatz unmittelbar überwachen können. Dieser Mechanismus ermöglicht es, potenzielle Abweichungen oder Verzögerungen frühzeitig zu erkennen und so weiterhin eine Kultur der Rechenschaftspflicht sowie Integrität aufrechtzuerhalten.

Technologie sichert die Unabhängigkeit, da das Prüfungsverfahren nicht mehr auf manipulationsanfällige physische Dokumente angewiesen ist. Es stützt sich stattdessen auf objektive und geschützte digitale Systeme. Konkrete Beispiele des BPK sind die Entwicklung des Follow-up-Überwachungs-Informationssystems, das während des Prüfungsverfahrens verwendete Prüfungsanwendungssystem und der Einsatz von E-Prüfungs-Anwendungen zur direkten elektronischen Datenerfassung. Diese Innovationen stärken die Unabhängigkeit des Prüfpersonals und verbessern gleichzeitig die Qualität der Prüfungsergebnisse.

Integritätsdurchsetzung: Säulen zur Stärkung der Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit des BPK zeichnet sich nicht nur dadurch aus, dass es frei von äußeren Einflüssen durch die Exekutive, Legislative oder Judikative ist, sondern sie wird auch durch eine starke interne Integrität untermauert. Diese Integrität umfasst die Einhaltung des Verhaltenskodexes, ein konsequentes Verhalten im Einklang mit den Werten der Organisation, Transparenz in der Berichterstattung und Rechenschaftspflicht für alle Handlungen der Prüferinnen und Prüfer. Ohne Integrität verliert Unabhängigkeit ihre Bedeutung, da jede Prüfungsentscheidung als voreingenommen, durch bestimmte Interessen beeinträchtigt oder anfällig für Interessenkonflikte, welche die Glaubwürdigkeit der Institution untergraben, wahrgenommen werden könnte.

Die Integritätsdurchsetzung dient als moralische Grundlage für die Prüferinnen und Prüfer des BPK, damit sie ihren verfassungsmäßigen Auftrag objektiv, fair und professionell erfüllen können. Die Integrität stellt sicher, dass der politische, wirtschaftliche oder persönliche Druck das Prüfungspersonal nicht in Versuchung führt. So hat das BPK zum Beispiel in verschiedenen Arbeitsbereichen eine Integritätszone zur Korruptionsbekämpfung eingeführt, ein Whistleblowing-System für die sichere Meldung von Verstößen eingerichtet und den digitalen Bericht über das Staatsvermögen integriert. Dank dieser konkreten Schritte ist die Unabhängigkeit des BPK sowohl de jure (auf der Grundlage von Vorschriften und der Verfassung) als auch de facto (in der täglichen Praxis) vollständig gewährleistet.

Der Einfluss von Unabhängigkeit auf Prüfungswirkung und Betrugsprävention

Die Unabhängigkeit der ORKB steht in direktem Zusammenhang mit der Wirksamkeit der Prüfungen und trägt erheblich zur staatlichen Finanzpolitik, zur Verbesserung staatlicher Maßnahmen sowie zum Vertrauen der Stakeholder bei. Die Prüfungsqualität wird durch die Kompetenz und Unabhängigkeit des Prüfungspersonals bestimmt, wobei die Unabhängigkeit einen entscheidenden Faktor für die Objektivität sowie Glaubwürdigkeit des Prüfberichts darstellt (DeAngelo, 1981).

Die Unabhängigkeit von ORKB verbessert nicht nur die Prüfungswirkung, sondern trägt auch zur Prävention von Betrug und Korruption bei. Dank unabhängiger Prüferinnen und Prüfer können Prüfungsverfahren mit professioneller Skepsis durchgeführt und Betrugsfälle erfolgreich aufgedeckt werden (Knechel et al., 2013). Eine überraschende Erkenntnis deutet darauf hin, dass Korruptionsraten in Ländern mit unabhängigen ORKB tendenziell niedriger sind (Toma, 2017). ORKB mit hoher institutioneller Unabhängigkeit können pointiertere Prüfungsempfehlungen aussprechen, erhebliche Verbesserungen in der Finanzverwaltung vorantreiben und die Verschwendung staatlicher Budgetmittel reduzieren (Hay und Cordery, 2018). Die Prüfungen und Empfehlungen des BPK verbessern die staatliche Finanzverwaltung und dämpfen Betrug ein (Indra et al., 2022). Bei geringer Unabhängigkeit werden Prüfungsempfehlungen tendenziell ignoriert oder nur symbolisch behandelt.

Die Unabhängigkeit der ORKB Indonesien führt dazu, dass sich die überprüfte Stelle besser an Prüfungsempfehlungen hält. Die Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse des ersten Halbjahrs 2024 zeigte, dass es dem BPK gelungen ist, für erhebliche Einsparungen der Staatsfinanzen zu sorgen. Die starke Unabhängigkeit des BPK ermöglicht den überprüften Stellen, erfolgreich auf die Erkenntnisse zu reagieren. Darüber hinaus können unabhängige Prüferinnen und Prüfer Erkenntnisse ohne Druck von Stakeholdern entschlossen sowie umfassend bekanntgeben.

Unabhängigkeit wirkt sich ebenfalls auf die öffentliche Wahrnehmung aus. Eine Umfrage des „Indonesian Survey Institute“ (dt. etwa „indonesisches Institut für Umfragen“), kurz LSI, aus dem Jahr 2022 zeigte, dass 72 % der befragten Menschen aus der Öffentlichkeit dem BPK vertrauten. Das waren mehr als bei etlichen anderen staatlichen Institutionen. Die Wahrnehmung, dass die Prüferinnen und Prüfer des öffentlichen Sektors unabhängig sind, leistet einen direkten Beitrag zu einer höheren institutionellen Legitimität in den Augen der Öffentlichkeit und des Parlaments (Putri und Utama, 2021).

Fazit

Das BPK wird seine Unabhängigkeit weiterhin stärken, um seine Aufgaben als externe staatliche Rechnungskontrollbehörde in Indonesien weiterhin wahrzunehmen. Dadurch verbessert es auch die Prüfungsqualität und trägt zur Betrugsbekämpfung bei. Die Unabhängigkeit wird durch die Erstellung eines risikobasierten Strategischen Plans, den Einsatz von Informationstechnologie zur Systemverbesserung und die Bewahrung von Integrität als moralische Grundlage gestärkt, wie in der Deklaration von Lima (1977) festgelegt. Die Stärkung der Unabhängigkeit des BPK ist nicht nur eine gesetzliche Verpflichtung, sondern auch ein moralisches Bestreben, um sicherzustellen, dass diese Institution ihre Würde und ihr Ansehen bewahrt sowie der Nation dienlich bleibt. Dazu gehört, den Wert der Unabhängigkeit in die tägliche Arbeitskultur des Prüfungspersonals zu übertragen, den Mut zu haben, Eingriffe abzuwehren, und trotz Druck von außen standhaft integer zu bleiben. So wird Unabhängigkeit nicht nur als Verfassungsgrundsatz verstanden, sondern auch als konkrete Praxis, welche die Legitimität des BPK in den Augen der nationalen Öffentlichkeit sowie der internationalen Gemeinschaft unterstützt.

Quellenangaben

- 1.BPK RI. (2024). Summary of Semester Audit Results I Year 2024 (Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester, IHPS I Tahun 2024). Aufgerufen auf: [https:// www.bpk.go.id/ihps](https://www.bpk.go.id/ihps)
- 2.DeAngelo, L. E. (1981). Auditor size and audit quality. *Journal of Accounting and Economics*, 3(3), 183–199. [https://doi.org/10.1016/0165-4101\(81\)90002-1](https://doi.org/10.1016/0165-4101(81)90002-1)
- 3.Hay, D. C. & Cordery, C. J. (2018). The value of public sector audit: Literature and history. *Accounting and Business Research*, 48(5), 514–530. <https://doi.org/10.1080/00014788.2018.1470153>
- 4.Indra, I., Iskak, J. & Khaq, A. (2022). Enhancing the Role of the Audit Board of the Republic of Indonesia in Fraud Detection. *Jurnal Tata Kelola Dan Akuntabilitas Keuangan Negara*, 8(2), 131–143. <https://doi.org/10.28986/jtaken.v8i2.935>
- 5.INTOSAI. (1977). Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle. Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden.
- 6.INTOSAI. (2019). Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit (INTOSAI-P 10). Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden.
- 7.Knechel, W. R., Krishnan, G. V., Pevzner, M., Shefchik, L. B. & Velury, U. K. (2013). Audit quality: Insights from the academic literature. *The Accounting Review*, 88(4), 931–965. <https://doi.org/10.2308/accr-50438>
- 8.Toma, S. (2017). The role of Supreme Audit Institutions in fighting corruption. *Acta Universitatis Danubius. Œconomica*, 13(3), 181–193.



Quelle: Adobe Stock Images, Song_About_Summer

Prüfung sensibler staatlicher Stellen: die richtige Balance zwischen Transparenz und Sicherheit

von Mohammed S. Alharbi, ORKB des Königreichs Saudi-Arabien

Einleitung

Die Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) ist ein wesentliches Element, um die Wirksamkeit der staatlichen Finanzkontrolle zu gewährleisten. Sie stellt sicher, dass Prüfungsergebnisse objektiv, glaubwürdig und frei von äußeren Einflüssen sind. Unabhängigkeit stärkt das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Prüfungsverfahren und festigt staatliche Rechenschaftspflichtmechanismen. Bei der Prüfung sensibler staatlicher Stellen, zum Beispiel nationaler Sicherheitsbehörden, kann die Unabhängigkeit von ORKB jedoch vor erhebliche Herausforderungen gestellt werden.

Stellen, die mit hochsensiblen Aktivitäten und Verschlussachen befasst sind, begegnen dem Prüfungsverfahren oft mit Widerstand. Dies führt zu einem Spannungsfeld zwischen den Anforderungen der staatlichen Sicherheit und den Verpflichtungen zur öffentlichen Rechenschaftspflicht. Dieser Beitrag befasst sich mit diesem komplexen Dilemma, skizziert die Folgen eines eingeschränkten Informationszugangs bei Prüfungen und schlägt eine Reihe kreativer sowie kontextsensibler Lösungen vor, um sowohl die Unabhängigkeit des Prüfungsverfahrens als auch die nationale Sicherheit zu schützen.

Das Dilemma bei Prüfungen sensibler Stellen

Die Prüfung von Institutionen, die für die nationale Verteidigung und die innerstaatliche Sicherheit zuständig sind, stellt eine Herausforderung dar. Diese Stellen verwalten oft einen erheblichen Teil des staatlichen Budgets, sind jedoch hinter mehreren Ebenen rechtlicher und operativer Geheimhaltung tätig. Während Vertraulichkeit unerlässlich für die nationale Sicherheit ist, kann Geheimhaltung – bewusst oder unbewusst – dazu genutzt werden, den Informationszugang bei Prüfungen einzuschränken.

Dass Sicherheitsbehörden die Weitergabe sensibler Daten, selbst an vertrauenswürdige Prüfbehörden, als potenzielles Risiko betrachten, ändert nichts an dem entscheidenden Bedarf für die Überwachung staatlicher Sicherheit. Vertrauliche Dokumente, insbesondere solche, die sich auf Verteidigungsverträge, nachrichtendienstliche Operationen und Waffenbeschaffung beziehen, gelten oft als zu sensibel, um offengelegt zu werden. Amtsträgerinnen und -träger könnten argumentieren, dass die Risiken eines Sicherheitsverstoßes die Vorteile der externen Aufsicht überwiegen.

Dennoch ist das Fehlen einer wirksamen externen Aufsicht äußerst besorgniserregend. Verteidigungs- und Sicherheitsbehörden erhalten in der Regel den größten Anteil staatlicher Mittel. Ohne entsprechende Prüfungen besteht ein realistisches Risiko, dass Ineffizienz, Misswirtschaft oder sogar Korruption auftritt. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, Aufsichtsmechanismen einzurichten, welche finanzpolitische Verantwortung und Transparenz gewährleisten, und gleichzeitig robuste Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz sensibler Daten zu treffen. Durch dieses Gleichgewicht werden sowohl die nationale Sicherheit als auch das Recht der Öffentlichkeit auf Rechenschaftspflicht gewährleistet, gefährliche blinde Flecken vermieden und das Vertrauen in die Regierungsführung gestärkt.

Auswirkungen auf die Unabhängigkeit von ORKB

Dieser anhaltende Konflikt stellt eine unmittelbare Herausforderung für die ORKB-Unabhängigkeit dar. Wenn Stellen den Zugang zu Informationen einschränken oder verweigern – ob nach eigenem Ermessen oder kraft Gesetzes –, untergräbt dies die Fähigkeit der ORKB, ihr Mandat, für Transparenz, Rechenschaftspflicht und wirksame Regierungsführung zu sorgen, zu erfüllen. Laut der Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit gehört Informationszugang zu den Grundsätzen, welche die Unabhängigkeit von ORKB bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten fördern.

Die Deklaration betont, dass Prüfstellen ungehinderten Zugang zu allen relevanten Informationen haben müssen, die für die wirksame Durchführung ihrer Prüfungen erforderlich sind, unabhängig von der Art der von ihnen überprüften Stellen.

Begrenzter Informationszugang schränkt nicht nur die Fähigkeit der ORKB ein, zu beurteilen, ob öffentliche Mittel effizient und ethisch verwaltet werden, sondern erschwert es ihr auch, über Erkenntnisse zu berichten, die von entscheidender Bedeutung für das Vertrauen der Öffentlichkeit sind. Die in der Deklaration von Mexiko dargelegten Grundsätze stellen klar, dass ORKB zur Bewahrung ihrer Unabhängigkeit das Recht haben müssen, auf die für die Erfüllung ihres Mandats erforderlichen Informationen zuzugreifen, und zwar ohne Einflussnahme politischer oder institutioneller Stellen. Wird dieser Zugang nicht sichergestellt, führt dies zu einer geschwächten Aufsicht, weniger Rechenschaftspflicht und einem möglichen Vertrauensschwund der Öffentlichkeit sowohl in die ORKB als auch in die Regierung, der sie dient.

Zukunftsperspektive: Unabhängigkeit und nationale Sicherheit miteinander vereinbaren

Anstatt Transparenz und Sicherheit als sich gegenseitig ausschließende Faktoren zu betrachten, sollten Lösungen angestrebt werden, die beidem Rechnung tragen. Zahlreiche Länder und internationale Prüfstellen experimentieren bereits mit Modellen, die Aufsicht gewährleisten und dabei Vertraulichkeit schützen.

1. Einrichtung eines speziellen Prüfteams

Um dem Spannungsverhältnis zwischen nationalen Sicherheitsbedenken und der Notwendigkeit einer unabhängigen Finanzkontrolle Rechnung zu tragen, kann ein ausgewogener Ansatz verfolgt werden, bei dem bestimmte Konten, Ausgaben oder Vermögenswerte in vertrauliche und nicht vertrauliche Kategorien unterteilt werden. Dies würde eine gezielte Aufsicht ermöglichen und gleichzeitig sensible Daten schützen.

Ein spezielles Prüfteam, das über die erforderlichen Sicherheitsfreigaben verfügt, könnte mit der Prüfung vertraulicher Konten betraut werden. Dieses Team hätte exklusiven Zugang zu sensiblen Daten und würde die Prüfungen unter strengen Vorschriften durchführen, um Sicherheit zu gewährleisten. Derartige Teams könnten dann zusammenfassende Berichte erstellen, die für Transparenz sorgen, ohne vertrauliche Einzelheiten preiszugeben.

2. Stärkung der gesetzlichen Aufträge

Ein starker Rechtsrahmen ist unerlässlich, um die Grenzen zwischen Informationsschutz und -zugang innerhalb eines Systems zu ziehen. Er umfasst Gesetze und Vorschriften zum Schutz sensibler Daten, welche Vertraulichkeit gewährleisten und dabei Institutionen die Befugnis übertragen, diese Informationen, soweit gesetzlich zulässig, zu verwalten. Dieser Rahmen schützt nicht nur Privatsphäre sowie Sicherheit, sondern schafft auch Vertrauen und gibt denjenigen, die sensible Informationen weitergeben, die Gewissheit, dass Gesetze zum Schutz vor Missbrauch bestehen. Letztendlich schafft er ein Gleichgewicht zwischen der notwendigen Transparenz und der Anforderung, die Geheimhaltung bei Bedarf zu wahren.

Die ORKB Saudi-Arabien unterliegt strengen gesetzlichen Bestimmungen, welche die Geheimhaltung der Daten überprüfter Stellen vorschreiben. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen, zum Beispiel bestimmte Artikel oder Klauseln in den für uns geltenden Gesetzen, bestätigen eindeutig, dass alle im Laufe des Prüfungsverfahrens offengelegten sensiblen Daten geschützt werden. Diese rechtliche Absicherung verleiht den überprüften Stellen ein Gefühl der Sicherheit, da sie darauf vertrauen können, dass ihre vertraulichen Daten nicht offengelegt werden. Gleichzeitig gewähren diese Rechtsgarantien der ORKB die Befugnis, ihre Prüfungen wirksam und unabhängig durchzuführen, sodass Prüferinnen und Prüfer gesicherten Zugang zu erforderlichen Informationen haben und dabei Vertraulichkeit wahren sowie die Integrität des Prüfungsverfahrens gewährleisten können.

Fazit

Die Unabhängigkeit von ORKB ist ein wesentliches Element für eine transparente öffentliche Finanzverwaltung und darf nicht aufs Spiel gesetzt werden. Die Prüfung von Verteidigungs- und nationalen Sicherheitsbehörden stellt jedoch ein Dilemma dar, das flexible und innovative Ansätze erfordert.

Anstatt auf die Aufsicht zu verzichten, sollten ORKB für Rechtsreformen, die Rechenschaftspflicht fördern, ohne dabei Vertraulichkeit zu gefährden, eintreten. Diese Strategien schützen die Integrität der Prüfungen. Gleichzeitig fördern sie eine bessere Regierungsführung, verringern finanzielle Risiken und stärken das Vertrauen der Öffentlichkeit. Angesichts wachsender globaler Sicherheitsherausforderungen und steigender Verteidigungsbudgets geht es nicht darum, sich zwischen Unabhängigkeit und Sicherheit zu entscheiden, sondern darum, robuste Rahmenbedingungen zu schaffen, die beide Prioritäten miteinander vereinen.



Der Autor, Mohammed S. Alharbi. Quelle: Der Autor.



Quelle: ORKB Mosambik (Tribunal Administrativo de Moçambique)

Institutionelle Weiterentwicklung hin zu einer wahrlich spezialisierten und unabhängigen ORKB: Wie die ORKB Mosambik zu einer Referenz für Sonderprüfungen wurde und ihre Zukunftsaussichten

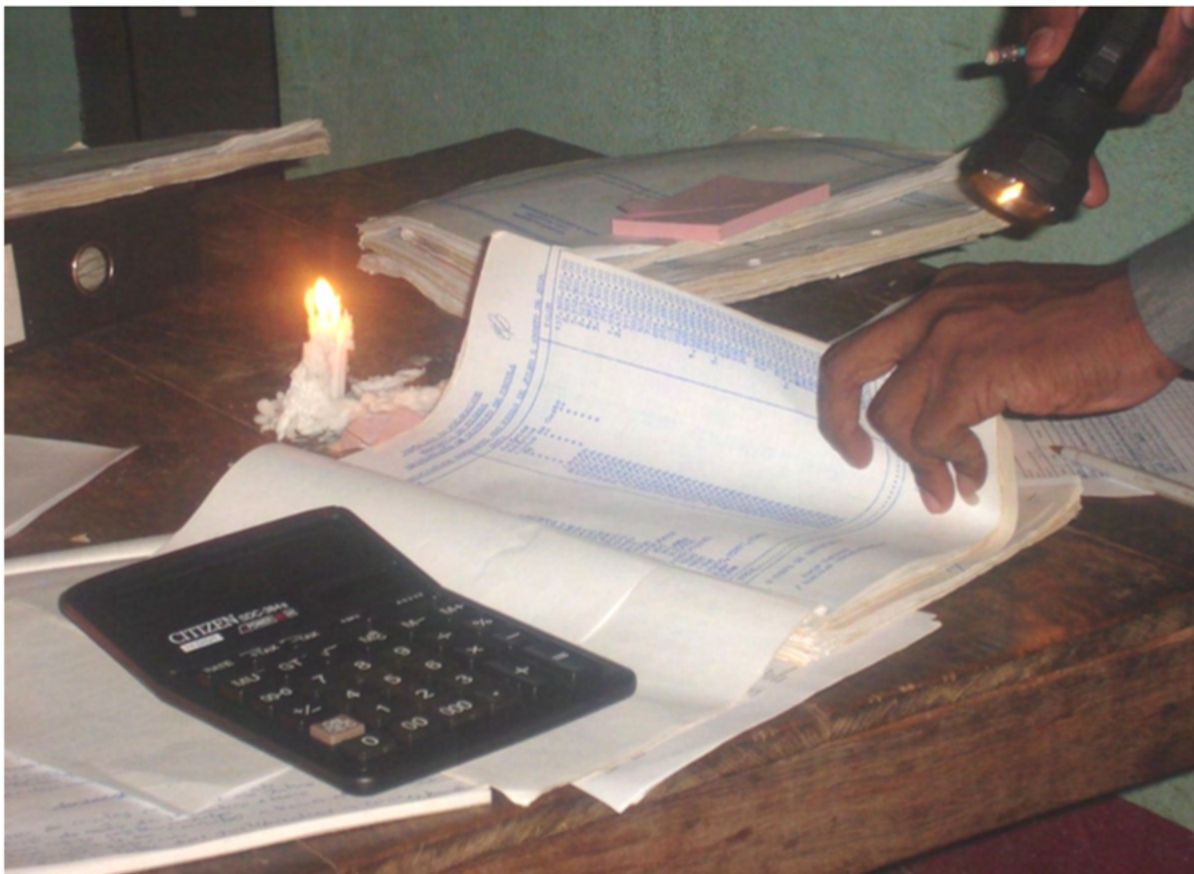
Autor: Stefano Capello

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) Mosambik ist weiterhin im Rahmen eines aus der Kolonialzeit stammenden Hybridmodells tätig, das dem rechtsprechenden Modell ähnelt. Das Verwaltungsgericht Mosambik (Tribunal Administrativo, TA) vereint drei verschiedene Gerichte, die durch ihre jeweiligen Kammern vertreten sind, in einer einzigen Organisation. Die Erste und Zweite Kammer befassen sich jeweils mit Verwaltungsverfahren sowie Steuer- und Zollverfahren. Die Dritte Kammer nimmt die Aufgaben einer ORKB wahr.

Trotz einer sichtbaren und stetigen institutionellen Weiterentwicklung in den letzten Jahren war das größte Hemmnis für Fortschritt die hybride Struktur. Diese Struktur bildet ein Hindernis für die organisatorische, finanzielle und funktionale Unabhängigkeit der Institution, die gemäß der Deklaration von Lima aus dem Jahr 1977 den Grundstein für das wirksame Funktionieren einer ORKB darstellt. Folglich gibt es in Mosambik keine voll funktionsfähige ORKB, die den Empfehlungen der Vereinten Nationen (VN), der INTOSAI und den international bewährten Verfahren entspricht.

Dieser Beitrag wurde von der GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), die seit 2006 eine wichtige fachliche Partnerin des TA ist, verfasst. Die GIZ setzt ihre Unterstützung im Rahmen ihres Programms für gute Finanzverwaltung, einer Kooperation zwischen der Republik Mosambik, der Deutschen Entwicklungszusammenarbeit, der Schweizer Botschaft und der Europäischen Union, fort. Trotz der institutionellen Herausforderungen, die auf seine hybride Struktur zurückzuführen sind, hat das TA seine externe Kontrollfunktion erheblich verbessert. Dieser Fortschritt, der durch Synergien mit verschiedenen Partnern vorangetrieben wurde, gipfelte in einem auf höchster Regierungsebene gefundenen Konsens über die Notwendigkeit, eine vollständig unabhängige, spezialisierte und autonome Oberste Rechnungskontrollbehörde, das Tribunal de Contas de Moçambique, einzurichten. Die folgenden Absätze behandeln diese institutionelle Weiterentwicklung und zeigen wichtige Meilensteine, Herausforderungen sowie die Bedeutung der derzeit laufenden Verfassungsreform auf.

Zu Beginn der Zusammenarbeit mit der GIZ konzentrierte sich die Dritte Kammer des TA ausschließlich auf die Vorabkontrolle von Gesetzen und Verträgen, ein Vorabprüfungsverfahren, das sicherstellte, dass Gesetze sowie das Budget eingehalten wurden. Zu diesem Zeitpunkt hatte das TA erst eine begrenzte Anzahl von Prüfungen durchgeführt und noch nie Gemeinden geprüft. Im Jahr 2026 sieht das Mandat der Institution deutlich anders aus: 80 % ihrer Tätigkeiten entfallen nun auf Prüfungen und Urteile. Das TA führt nun laufende Prüfungen auf allen staatlichen Ebenen durch – auf zentraler, provinzieller, Bezirks- und Gemeindeebene. Ein deutlicher Indikator für diesen Wandel ist der Anstieg von 35 Prüfungen im Jahr 2006 auf 600 Prüfungen im Jahr 2010. Das TA hat seit 2006 insgesamt mehr als 8.000 Prüfungen durchgeführt.



First audits conducted on Districts with candlelight, illustrating the challenging circumstances auditors faced (i.e limited electricity, difficult roads, etc). Source: Stefano Capello, GIZ

Stärkung einer Kultur der Rechenschaftspflicht

Im Jahr 2007 legten dem Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo, TA) nur 107 staatliche Stellen ihre Rechnungsabschlüsse vor. Das waren weniger als 8 % aller staatlichen Stellen. Im Grunde leistete dem TA so gut wie keine Stelle Rechenschaft. Im Jahr 2025 legten alle staatlichen Stellen dem TA ihre Rechnungsabschlüsse vor, wenn auch noch in Papierform. Derzeit wird jedoch eine bahnbrechende Initiative – das System zur elektronischen Einreichung öffentlicher Rechnungsabschlüsse – eingeführt, das einen Paradigmenwechsel in der öffentlichen Finanzverwaltung in Mosambik darstellt.

Einführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen

Im Jahr 2010 unterstützte die GIZ die Einführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen beim TA und förderte dabei das Peer-to-Peer-Lernen von den brasilianischen Rechnungskontrollbehörden. Das neu eingerichtete Wirtschaftlichkeitsprüfungsteam des TA wurde von diesen brasilianischen Institutionen geschult. Im Jahr 2010 führte das TA in Zusammenarbeit mit sämtlichen brasilianischen Rechnungskontrollbehörden seine erste Wirtschaftlichkeitsprüfung durch, deren Schwerpunkt auf der „Ausgabe von Schulbüchern“ lag. Seitdem führt das TA regelmäßig alljährliche Wirtschaftlichkeitsprüfungen in Schlüsselbereichen wie Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft, Verkehr sowie anderen Bereichen durch.

Einführung von Sonderprüfungen

Im letzten Jahrzehnt hat das TA seine Prüfungskompetenzen erheblich ausgebaut und sich von einer vorwiegend auf die Einhaltung von Vorschriften ausgerichteten Institution zu einer Einrichtung entwickelt, die Sonderprüfungen in kritischen Sektoren durchführt. Mit Unterstützung der GIZ und internationalen Partnerschaften hat das TA Fachwissen in den Bereichen öffentliche Bauvorhaben, mineralgewinnende Industrien sowie Umweltprüfungen aufgebaut, das sich an globalen Normen orientiert und die besonderen Herausforderungen Mosambiks im Bereich der Regierungsführung berücksichtigt. Diese Initiativen stärkten Transparenz, Rechenschaftspflicht sowie die öffentliche Debatte zum Thema Mittelverwaltung und stellten einen entscheidenden Wandel bezüglich der Rolle des TA als Oberste Rechnungskontrollbehörde des Landes dar.

Dank einer wegweisenden Initiative der GIZ in Zusammenarbeit mit Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der Region hat das Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo, TA) Mosambik im Jahr 2009 den Prüfungsbereich öffentliche Bauvorhaben eingerichtet. Es stellte Ingenieurinnen und Ingenieure sowie Architektinnen und Architekten ein, die im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen mit anderen Rechnungskontrollbehörden geschult wurden. Heute ist dieser Bereich gut etabliert und führt Prüfungen komplexer Infrastrukturprojekte wie Autobahnen durch. Die GIZ stattete das TA mit einem Labor für die Prüfung öffentlicher Bauvorhaben aus, dem einzigen seiner Art unter den ORKB in Afrika.



Das 2018 eingeweihte Labor für öffentliche Bauvorhaben der TA, das erste seiner Art in Subsahara-Afrika. Quelle: Stefano Capello, GIZ

Im Jahr 2015 begann das TA mit der Prüfung der mineralgewinnenden Industrie und führte in seinem Tätigkeitsbericht und Gutachten zum Vollzug des allgemeinen Staatshaushalts ein eigenes Kapitel über die mineralgewinnende Industrie ein, um so die gesamte Wertschöpfungskette des Sektors abdecken zu können. Dieses Kapitel wird einmal im Jahr erstellt und veröffentlicht, unter anderem auch im Internet. Zu den Schwerpunkten gehören die Analyse der rückforderbaren Kosten bei Erdgasprojekten (im ersten Bericht wurden 2 Mrd. US-Dollar ermittelt, die von der Regierung Mosambiks nicht bestätigt wurden), Lizenzgebühren, Berechnungen von Veräußerungsgewinnen und die Analyse des Mechanismus zur Aufteilung der Mineraleinnahmen, der 2,75 % der Produktionsabgaben aus der Mineralstoffgewinnung für die lokale Entwicklung vorsieht. Die Einbeziehung dieser Themen in die Analysen des TA hat die öffentliche Debatte über die Führung im Rohstoffsektor des Landes angeregt und damit zu mehr Transparenz sowie Rechenschaftspflicht beigetragen.

Zum Thema Klima und Umwelt unterzeichneten das TA und die brasilianische Rechnungskontrollbehörde für den Bundesstaat Amazonas ein Kooperationsabkommen zur Erarbeitung von Umweltprüfungen. Das TA nahm zusammen mit ORKB aus fünf portugiesischsprachigen afrikanischen Ländern an der ersten abgestimmten Prüfung von Schutzgebieten teil, die von der ORKB Brasilien mit Unterstützung der GIZ koordiniert wurde. Im Umweltbereich wandte das TA im Jahr 2024 das Climate-Scanner-Tool der INTOSAI mit Schwerpunkt auf den Klimawandel an, das einen Überblick über die Regierungsführung, staatliche Strategien sowie die Klimafinanzierung des Landes bietet. Dadurch war das TA die einzige afrikanische ORKB, die ihre Erfahrungen bei einer INTOSAI-Nebenveranstaltung anlässlich der COP 29 in Baku vorstellen konnte.

Beratung zu Rechtsreformen mit Auswirkungen auf das TA und Verteidigung seiner Unabhängigkeit

Im Jahr 2024 bedrohte eine Gesetzesvorlage, die eine wesentliche Beschneidung der Befugnisse des TA zum Ziel hatte, dessen Unabhängigkeit. Die Vorlage sah vor, die Aufsicht des TA über kritische Einrichtungen aufzuheben und die Prüfungs- sowie Entscheidungsbefugnisse auf die Verwaltungsgerichte in den Provinzen zu übertragen. Dieser beispiellose Schritt hätte zur Einrichtung subnationaler Rechnungskontrollbehörden in einem Einheitsstaat geführt, einer weltweit einzigartigen Struktur, welche die Autonomie des TA wahrscheinlich untergraben, seine Rolle als zentralisierte Oberste Rechnungskontrollbehörde schwächen und seine Aufsichtsmöglichkeiten fragmentieren würde. Solche Änderungen hätten die Fähigkeit des TA gefährdet, eine einheitliche und unabhängige Finanzverwaltung in ganz Mosambik sicherzustellen, und hätten möglicherweise zu Ineffizienzen sowie einer verminderten Rechenschaftspflicht im staatlichen Finanzwesen geführt. In enger Zusammenarbeit mit wichtigen Partnerorganisationen, insbesondere dem Internationalen Währungsfonds (IWF), leistete die GIZ umfassende Unterstützung in Form von Beratung, um diesen Vorlagen etwas entgegenzuhalten. Im Rahmen ihrer Beratungsleistungen erstellte die GIZ ein umfassendes Fachgutachten, das die Position des TA stärkte. Dieses Gutachten erwies sich als förderlich in Parlamentsdebatten, wo es von verschiedenen Fachausschüssen ausführlich diskutiert wurde. Durch diese abgestimmten Beratungsbemühungen sowie strategischen Partnerschaften konnten die Befugnisse und die Unabhängigkeit des TA erfolgreich bewahrt werden, wodurch seine entscheidende Rolle in der Finanzverwaltung Mosambiks sowie der Bedarf für die Einrichtung einer modernen und autonomen Obersten Rechnungskontrollbehörde abgesichert wurden.

Hin zur Einrichtung der Obersten Rechnungskontrollbehörde Mosambik

Die Gründung der neuen ORKB Mosambik, des Tribunal de Contas de Moçambique (TCM), stellt den Höhepunkt jahrelangen institutionellen Sachkompetenzausbaus dar. Sie unterstreicht die wachsende öffentliche Anerkennung dafür, dass robuste und ausgereifte Kontrollsysteme unerlässlich sind für die demokratische Entwicklung, das Wirtschaftswachstum sowie die Verbesserung des sozialen Wohls.

Seit 2008 nimmt die GIZ unter den Kooperationspartnerorganisationen eine Vorreiterrolle ein, wenn es darum geht, für eine Reform der institutionellen Struktur des TA einzutreten und die Rechnungskammer zu einer richtigen, unabhängigen und spezialisierten ORKB zu machen, die internationalen Normen entspricht. Der neueste Strategische Plan des TA geht auf den Bedarf ein, eine eigene ORKB einzurichten, um die Einschränkungen und Herausforderungen der derzeitigen institutionellen Struktur zu bewältigen. Die GIZ erstellte eine umfassende Studie zu diesem Thema, die ausführlichen Diskussionen mit der Regierung, der Justiz, der Legislative sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen unterzogen wurde. Es kam zu einem fachlichen und politischen Konsens über diesen Bedarf, der insbesondere in der Antrittsrede des Präsidenten der Republik im Januar 2025 und der einheitlichen Haltung aller im Parlament vertretenen politischen Parteien zum Ausdruck kam. Die Reform erfordert die Änderung der Verfassung. Am 30. Juni 2025 legte das TA der Regierung diesbezüglich einen Entwurf vor, der auf der Grundlage der GIZ-Studie ausgearbeitet wurde. Sobald die neue ORKB Mosambik gegründet ist, wird die externe staatliche Finanzkontrolle einen qualitativen Sprung machen, der noch bedeutender sein wird als die bisherigen Fortschritte und einen entscheidenden Schritt zur Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit bilden wird.



Quelle: Adobe Stock Images, Tupungato

Ein Jahrhundert des Wandels: Der Weg der ORKB Albanien zu Unabhängigkeit und Modernisierung

Autorin: Xhesila Nano, PhD (c), Leiterin der Abteilung für Kommunikation und internationale Beziehungen, Oberste Rechnungskontrollbehörde Albanien

Einleitung

Da Unabhängigkeit den Grundstein dafür bildet, dass ORKB öffentliche Ressourcen schützen, Transparenz fördern und das Vertrauen in die Regierung stärken können, ist im Bereich der staatlichen Finanzkontrolle international weithin anerkannt, dass ohne institutionelle, finanzielle sowie operative Autonomie die Gefahr besteht, dass Prüfungserkenntnisse und -empfehlungen beeinflusst, unterschätzt oder ignoriert werden, was Rechenschaftspflicht untergräbt. Daher wurde in Rahmenwerken wie den Deklarationen von Lima und Mexiko immer wieder bekräftigt, dass unabhängige ORKB wesentliche Säulen der demokratischen Regierungsführung sind. Unabhängigkeit ist jedoch kein fester Zustand, da sie geschützt und an dynamische Gegebenheiten angepasst werden muss.

Vor diesem Hintergrund feierte die Oberste Rechnungskontrollbehörde Albanien (Supreme Audit Institution of Albania; ALSAI) am 20. Mai 2025 ihr 100-jähriges Bestehen. Dies bietet einen bedeutenden Anlass, um auf ihren komplexen Weg hin zur institutionellen Unabhängigkeit zurückzublicken. Im Laufe eines Jahrhunderts war die ALSAI in sehr unterschiedlichen politischen Systemen tätig: von einer Monarchie über ein streng kontrolliertes kommunistisches Regime bis hin zu einer sich entwickelnden Demokratie mit wachsenden Bestrebungen nach Transparenz, Rechenschaftspflicht und guter Regierungsführung. Im Laufe der Jahre war die ALSAI bei der Wahrung und Stärkung ihrer Unabhängigkeit mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert, die ihre institutionelle Identität geprägt und ihre Bemühungen um Modernisierung sowie eine internationale Ausrichtung geleitet haben. Dieser Beitrag behandelt die historische Entwicklung der ALSAI, analysiert ihre Unabhängigkeit in jeder Phase und gelangt zu Schlussfolgerungen hinsichtlich der rechtlichen, strukturellen sowie fachlichen Voraussetzungen, die für die Wahrung und Stärkung der ORKB-Unabhängigkeit im Kontext demokratischer Regierungsführung sowie der Integration in die Europäische Union (EU) erforderlich sind.

Von einer neuen unabhängigen Regierung zum Kommunismus

Der Grundstein für die albanische Finanzaufsicht wurde kurz nach der Unabhängigkeitserklärung im Jahr 1912 gelegt, als die neu gebildete Regierung erkannte, dass die öffentliche Finanzverwaltung nicht nur aus dem Eintreiben und Ausgeben von Geldern besteht, sondern auch aus der Gewährleistung von Rechenschaftspflicht. Zu den frühen Bemühungen um die Einrichtung von Aufsichtsstrukturen gehörte der Vorschlag eines Ältestenrats, der anlässlich der Versammlung von Vlora im Jahr 1912 vorgebracht wurde und die Rechenschaftspflicht der Regierung fördern sollte. Das Gremium nahm seine Arbeit allerdings nie auf. In den folgenden Jahren wurden mehrere Anstrengungen unternommen, um Finanzkontrollmechanismen zu formalisieren, insbesondere durch die legislativen Entwicklungen in den frühen 1920er-Jahren. Dazu gehörten Vorschläge für die Einrichtung eines besser strukturierten Gremiums zur Überwachung der Staatseinnahmen und -ausgaben. Diese Institution unterstand allerdings der Exekutive, was ihre Autonomie einschränkte.



Gesetzesdekret vom 20. Mai 1925 über die Einrichtung des Kontrollrats. Quelle: Oberste Rechnungskontrollbehörde Albaniens

Ein wichtiger institutioneller Meilenstein wurde im Jahr 1925 mit der Gründung des Kontrollrats für Finanzen unter der parlamentarischen Republik erreicht. Dies kennzeichnete den offiziellen Beginn der staatlichen Finanzkontrolle in Albanien. Der Rat, der nach dem Vorbild der französischen ORKB (Court des Comptes) gestaltet wurde, erhielt präventive sowie repressive Prüfungsfunktionen und wurde durch das Gründungsstatut formalisiert, wodurch er Verfassungsrang bekam. Trotz seiner formellen Einrichtung und seines Rechtsrahmens war der Rat weiterhin von der Exekutive abhängig und seine Mitglieder wurden vom Präsidenten der Republik ernannt. Seine Existenz diente sowohl administrativen Zwecken als auch als Instrument zur Konsolidierung der Staatsgewalt in einer Zeit der politischen Zentralisierung. Diese Rahmenbedingungen blieben auch in der Monarchie (1928–1939) bestehen, nachdem der König die Verfassung aus dem Jahr 1925 durch das Grundgesetz des Königreichs Albanien ersetzt hatte. Das Gesetz stärkte den formellen Status des Kontrollrats, indem es ausdrücklich festlegte, dass dieser bei der Ausübung seiner Aufgaben unabhängig war. Trotz dieser Anerkennung auf dem Papier blieb die Realität jedoch weitgehend unverändert, da der Rat unter dem erheblichen Einfluss der königlichen Verwaltung stand.

In der kommunistischen Ära von 1945 bis 1991 waren die Tätigkeiten der Aufsichts- und Prüfbehörde nicht unabhängig und wurden unter verschiedenen Namen sowie mit unterschiedlichen Organisationsstrukturen ausgeübt. Der Prüfdienst wurde vom umfassenderen Apparat der staatlichen Kontrolle geschluckt. Institutionen wie die Staatliche Kontrollkommission und später die Staatliche Inspektion waren damit beauftragt, die Finanzaktivitäten in strikter Übereinstimmung mit Parteirichtlinien zu überwachen und gleichzeitig die Einhaltung zentralisierter Wirtschaftspläne sicherzustellen. Häufige Umstrukturierungen und begrenzte Mandate spiegelten ihre mangelnde Autonomie wider. Das Konzept der unabhängigen externen Finanzkontrolle im heutigen Sinne war während dieser gesamten Zeit nicht vorzufinden.

Der Weg hin zur Unabhängigkeit und zur EU

Nach dem Zusammenbruch des zentralisierten kommunistischen Systems und einer turbulenten Übergangsphase Anfang der 1990er-Jahre wurde in Albanien der Grundstein für eine demokratische Staatsführung geschaffen. Mit der Verabschiedung eines neuen Gesetzes durch das albanische Parlament im Jahr 1997 wurde die Institution offiziell Oberste Staatliche Rechnungskontrollbehörde (Kontrolli i Lartë i Shtetit) genannt. Das Gesetz führte wichtige Änderungen ein, die im Einklang mit internationalen Prüfungsnormen standen. Nach der schweren politischen und wirtschaftlichen Krise im Jahr 1997 wurde die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde Albanien im Jahr 1998 erstmals offiziell in den Artikeln 162 bis 165 der Verfassung verankert. Die Verfassung bestimmte die Befugnisse und Aufgaben der Institution, den Umfang ihrer Prüftätigkeiten, ihre Berichtspflichten sowie ihre Beziehung zum Parlament. Wichtig ist, dass die Verfassung festlegte, dass die bzw. der Vorsitzende vom Parlament und nicht von der Exekutive gewählt wird. Dadurch wurde die Gewaltenteilung gestärkt. Im Jahr 2000 wurde das ursprüngliche Gesetz aus dem Jahr 1997 novelliert, um diesen verfassungsrechtlichen Bestimmungen Rechnung zu tragen.

Weitere Fortschritte wurden im Jahr 2014 mit der Ausarbeitung und Verabschiedung des Gesetzes Nr. 154/2014 erzielt, das von der Generaldirektion Haushalt der Europäischen Kommission, dem Programm zur Unterstützung der Verbesserung des Regierungs- und Verwaltungssystems (SIGMA) sowie der EU-Delegation in Tirana unterstützt wurde. Dank dieses neuen Rechtsrahmens entspricht die Institution nun vollständig den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI). Dieses Gesetz verlieh der ALSAI die Befugnis, ihre Prüfungsagenda unabhängig festzulegen, dem Parlament direkt Bericht zu erstatten sowie ihre Ergebnisse zu veröffentlichen, was zu mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Verwaltung öffentlicher Mittel führt. Es bekräftigte auch ihre Rolle als unpolitische und überparteiliche Einrichtung.

Im Laufe der Jahre maß die ALSAI dem Erfahrungsaustausch sowie der Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Institutionen ebenfalls große Bedeutung bei und sah dies als wesentlichen Bestandteil des institutionellen Wachstums sowie der beruflichen Weiterbildung. Als Mitglied sowohl der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI) als auch der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) brachte sich die ALSAI regelmäßig bei gemeinsamen Initiativen, Schulungsprogrammen, themenspezifischen Arbeitsgruppen und Peer Reviews ein. Diese Plattformen bieten wertvolle Gelegenheiten, bewährte Verfahren auszutauschen, Methoden an internationale Normen anzupassen und sich über neue Trends in der staatlichen Finanzkontrolle auf dem Laufenden zu halten. Dieser Ansatz steht im Einklang mit dem Motto der INTOSAI „Experientia Mutua Omnibus Prodest“ (Gemeinsame Erfahrung kommt allen zugute), das die grundlegende Überzeugung widerspiegelt, dass gemeinsames Wissen und Zusammenarbeit die Wirksamkeit aller ORKB verbessern. Durch die Einbindung in diese Organisationen stärkt die ALSAI nicht nur ihre eigenen Kompetenzen, sondern trägt auch zur globalen Mission bei, gute Regierungsführung zu verbessern.

Da Albanien seine Bemühungen um eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union fortsetzt, haben die Unabhängigkeit und Wirksamkeit seiner Aufsichtsbehörden, insbesondere der ALSAI, noch größere strategische Bedeutung erlangt. Die Europäische Kommission hebt in ihren jährlichen Fortschrittsberichten stets die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden als Hüterinnen der staatlichen Rechenschaftspflicht, der Transparenz sowie der Rechtsstaatlichkeit hervor. Eine funktional und operativ unabhängige ALSAI ist ein zentraler Maßstab für die Übereinstimmung mit EU-Kapitel 32: Finanzkontrolle, das die Fähigkeit eines Kandidatenlandes, öffentliche Mittel gemäß den Normen der EU zu verwalten und zu prüfen, beurteilt.

Fazit

Das hundertjährige Bestehen der ALSAI unterstreicht, dass Unabhängigkeit ein kontinuierlicher Prozess ist, bei dem die Widerstandsfähigkeit gegenüber sich wandelnden Belastungen gestärkt werden muss. Anlässlich dieses Jubiläums wird nicht nur ihre Beständigkeit gefeiert, sondern auch daran erinnert, dass die Unabhängigkeit einer ORKB kontinuierlich erworben, geschützt und gestärkt werden muss. Die Verfassung aus dem Jahr 1997 sowie das Gesetz aus dem Jahr 2014 haben zwar eine solide rechtliche Grundlage geschaffen, doch sind ORKB für echte Unabhängigkeit auch auf ausreichend Mittel, qualifiziertes Personal und die konsequente Umsetzung von Prüfungsempfehlungen angewiesen. In Zukunft wird die Rolle der ALSAI davon bestimmt werden, wie erfolgreich sie sich an neue Herausforderungen anpasst. Die sich wandelnde Natur der Staatsführung, einschließlich der zunehmend komplexen Finanzsysteme, die Digitalisierung sowie grenzüberschreitende Herausforderungen erfordern, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden ihre Methoden kontinuierlich verfeinern und ihre Fachgebiete erweitern. Durch die Vertiefung der Zusammenarbeit mit gleichgestellten Behörden auf internationaler Ebene, die Einbindung der Zivilgesellschaft und die Wahrung von Transparenz kann die ALSAI sicherstellen, dass ihre nächsten 100 Jahre nicht nur von formaler Unabhängigkeit, sondern auch von konkreter Wirkung geprägt sind, wenn es um den Schutz des öffentlichen Interesses sowie die Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht geht.



Quelle: Adobe Stock Images, Chris

ORKB-Unabhängigkeit in Nepal: Erfolge und Herausforderungen

Autor : Maheshwar Kaphle¹

Grundlage der Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) wird definiert als die Fähigkeit, Aufgaben objektiv sowie wirksam zu erfüllen, und der Schutz vor äußeren Einflüssen. Diese Unabhängigkeit oder ein erforderliches Maß an Unabhängigkeit muss in der Verfassung verankert sein, Einzelheiten können in Gesetzen festgelegt werden und ein unabhängiges Prüfungsmandat muss gewährleistet sein (Deklaration von Lima 1977). Organisatorische Unabhängigkeit bezieht sich auf finanzielle und betriebswirtschaftlich-administrative Autonomie (Deklaration von Mexiko, 2007). Sie wird durch die Anwendung wichtiger Grundsätze, verschiedener Mittel und Schutzmaßnahmen, welche Rechenschaftspflicht fördern und Transparenz gewährleisten, erreicht.

(1) ehemaliger stellvertretender ORKB-Leiter, ORKB Nepal, fungierte von August 2023 bis Januar 2024 als stellvertretender ORKB-Leiter. 

Verfassungsrechtlicher und rechtlicher Rahmen

Die nepalesische Verfassung aus dem Jahr 2015 und das Prüfungsgesetz aus dem Jahr 2019 beauftragen die bzw. den Auditor General mit der Durchführung der staatlichen Finanzkontrolle. Gemäß Artikel 240 der Verfassung wird die bzw. der Auditor General auf Empfehlung des Verfassungsrats von der Präsidentin bzw. dem Präsidenten ernannt. Das Verfahren zur Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters der ORKB ist äußerst transparent. Gemäß Artikel 241 hat die bzw. der Auditor General den klaren Auftrag, Prüfungen aller Regierungsebenen unter gebührender Berücksichtigung von Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Wirksamkeit und Angemessenheit durchzuführen. Ebenso sind die staatliche Finanzkontrolle, Follow-up-Überprüfungen, Prüfungsthemen, -arten usw. im Prüfungsgesetz aus dem Jahr 2019 klar definiert. Somit sind die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen für die Oberste Rechnungskontrollbehörde Nepal (Office of the Auditor General of Nepal; OAG) eindeutig festgelegt.

Erfolge der Unabhängigkeit

Die Qualifikationen für die Ernennung der bzw. des nepalesischen Auditor General, ihr bzw. sein Gehalt sowie die Amtsenthebung sind in der Verfassung klar dargelegt. Die Aufgaben, Rechte und Pflichten der bzw. des Auditor General werden in Artikel 241 der Verfassung behandelt. Die bzw. der Auditor General kann mit dem gleichen Verfahren wie eine Richterin bzw. ein Richter des Obersten Gerichtshofs ihres bzw. seines Amtes enthoben werden.

Die bzw. der Auditor General hat ein umfassendes Mandat und die Befugnis, Prüfungen der Rechnungsführung, Prüfungen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie Sonderprüfungen aller Stellen auf allen Regierungsebenen unter gebührender Berücksichtigung von Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Wirksamkeit und Angemessenheit durchzuführen. Die bzw. der Auditor General verfügt über uneingeschränkten Zugang zu den Unterlagen mit Bezug zu der überprüften Stelle. Sie bzw. er hat das Recht und die Pflicht, den Prüfbericht zu erstellen. Die bzw. der Auditor General legt der Präsidentin bzw. dem Präsidenten ihren bzw. seinen Tätigkeitsbericht vor, die bzw. der diesen Tätigkeitsbericht über die Premierministerin bzw. den Premierminister an das Parlament weiterleitet, das den Bericht dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Diskussion übermittelt.

Die bzw. der Auditor General verfügt über operative Autonomie bei der Erstellung und Genehmigung des jährlichen Prüfplans, der Prüfpläne auf Ebene der Ministerien sowie der einzelnen Stellen. Die bzw. der Auditor General legt auf der Grundlage der mithilfe des Risikobeurteilungsinstruments ermittelten Priorität die Prüfungsziele, den Prüfungsumfang sowie die Prüfungsmethode fest und erstellt den Prüfplan. Die bzw. der Auditor General ist auch befugt, die Follow-up-Überprüfung durchzuführen. Ebenso kann die bzw. der Auditor General die Follow-up-Überprüfung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung innerhalb eines Zeitraums von drei oder vier Jahren durchführen.

Das Gehalt und sonstige Ausstattung der bzw. des Auditor General sowie die Verwaltungsausgaben der Rechnungskontrollbehörde werden direkt aus dem konsolidierten Fonds bestritten und bedürfen keiner Genehmigung durch das Parlament. Die bzw. der Auditor General verfügt über administrative Autonomie bei der Einstellung und Versetzung seines Personals sowie der Zuweisung von Aufgaben.

Auf der Grundlage dieser Fakten und Informationen, der Bestimmungen der Deklaration von Lima und der Deklaration von Mexiko sowie aller für die Unabhängigkeit erforderlichen Bedingungen lässt sich feststellen, dass die bzw. der nepalesische Auditor General über ein hohes Maß an Unabhängigkeit verfügt.

Herausforderungen für die Unabhängigkeit

Dennoch gibt es zahlreiche Herausforderungen und Hindernisse für die tatsächliche Umsetzung der ORKB-Unabhängigkeit auf dem gewünschten Niveau. Wahre Unabhängigkeit ist unerlässlich für das OAG, damit es seine Pflichten und Aufgaben wirksam wahrnehmen kann. Das trägt direkt zur Förderung von Rechenschaftspflicht, Transparenz, Wirtschaftlichkeit und zum Schutz des öffentlichen Vermögens bei. Die größten Herausforderungen für die Wahrung der Unabhängigkeit bilden die administrative und finanzielle Autonomie. Die Verfassung regelt die Ernennung der Leiterin bzw. des Leiters der ORKB (Auditor General Nepal), ihre bzw. seine Vergütung, sonstige Ausstattungen, ihre bzw. seine Amtsenthebung und Prüfungsmandate eindeutig. Das Prüfungspersonal unterliegt dem Gesetz über den öffentlichen Dienst. Es wird gemäß diesem Gesetz nach Abschluss des Auswahlverfahrens auf Empfehlung der Kommission für den öffentlichen Dienst von der Finanzministerin bzw. dem Finanzminister ernannt. Die Leistungsbeurteilung leitender Beamtinnen und Beamter des OAG erfolgt durch den Staatssekretär der nepalesischen Regierung. Ebenso übt das Finanzministerium durch die Festlegung von Budgetgrenzen, die Genehmigung des Budgets, Budgetübertragungen, die Überwachung des Budgets usw. die Budgetkontrolle aus. Diese Faktoren stellen erhebliche Herausforderungen für die betriebswirtschaftlich-administrative sowie finanzielle Autonomie und Unabhängigkeit der staatlichen Finanzkontrolle dar.

Ausblick

Die Herausforderungen, mit denen das OAG Nepal konfrontiert ist und die seine Unabhängigkeit beeinträchtigen, sind nicht nur eine Frage des Budget- und Verwaltungsverfahrens, sondern haben grundlegende Auswirkungen auf die Grundsätze Transparenz, Rechenschaftspflicht und öffentliches Vertrauen, auf denen demokratische Regierungsführung aufbaut. Um seine Unabhängigkeit zu verbessern und zu stärken, muss das OAG Nepal den Werten sowie Nutzen der ORKB-Unabhängigkeit Beachtung schenken, sich auf die wichtigsten Grundsätze konzentrieren sowie einen Beitrag zu strategischen Zielen (Strategischer Plan der INTOSAI 2023 bis 2028) leisten. Ebenso sollte sich das OAG auf die institutionellen Sachkompetenzen und die Wirkung der ORKB-Prüfungen, ORKB-Führung, professionelle Kompetenzen sowie die Rolle der ORKB bei der Bekämpfung von Betrug und Korruption konzentrieren (Global SAI Stocktaking Report 2023).

Fazit

Die Unabhängigkeit des OAG ist keine statische Errungenschaft, sondern ein dynamischer Zustand, der die ständige Wachsamkeit aller Säulen der Unabhängigkeit erfordert, darunter Rechenschaftspflicht, Transparenz, demokratische Normen, Vertrauen und Wirtschaftlichkeit. Es ist notwendig, die Erfolge zu bewerben, mitzuteilen, dass Rechenschaftspflicht und gute Regierungsführung unverzichtbar sind und unsere Demokratien stärker sowie widerstandsfähiger machen, und die Herausforderungen für das gewünschte Unabhängigkeitsniveau zu mindern.

Quellenangaben

1. Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle 1977. Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden.
2. Deklaration von Mexiko über ORKB-Unabhängigkeit 2007. Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden.
3. Strategischer Plan der INTOSAI 2023 bis 2028.
4. Global SAI Stocktaking Report 2023. INTOSAI Entwicklungsinitiative.
5. Die Verfassung von Nepal 2015. Rechtskommission Nepal.
6. Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle 2019. Rechtskommission Nepal.
7. ORKB-Tätigkeitsbericht 2025. ORKB Nepal.



Der Autor, Maheshwar Kaphle. Quelle: Maheshwar Kaphle



Quelle: Adobe Stock Images, Natalia

Frauen in Führungspositionen in Obersten Rechnungskontrollbehörden

Autorin: Aziza MSAAF, leitende Ethikbeauftragte, ORKB Marokko

Weltweite Vertretung von Frauen

Die Deklaration von Peking aus dem Jahr 1995 legte einen Fahrplan für Geschlechtergleichstellung und Frauenförderung fest. Seitdem ist sich die internationale Gemeinschaft zunehmend bewusst, dass Frauen in Führungspositionen von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung öffentlicher Strategien und Programme sind, damit die Rechte, Prioritäten und Bedürfnisse aller Mitglieder der Gesellschaft fair vertreten sind.

Allerdings hat 30 Jahre später noch kein Land der Welt die vollständige Geschlechtergleichstellung erreicht, wie aus dem Global Gender Gap Report (dt. etwa „weltweiter Bericht zu geschlechtsspezifischen Unterschieden“) aus dem Jahr 2025 hervorgeht. Der Durchschnitt des Parity Gap Index (dt. etwa „Index zur Gleichstellungslücke“) liegt für alle 148 Länder im Jahr 2025 bei 68,8 %. Obwohl große Fortschritte erzielt wurden, könnte es noch Jahrzehnte dauern, bis die Gleichstellungslücke geschlossen ist. Im öffentlichen Dienst machen Frauen 50 % der Beschäftigten aus, aber nur 28,8 % der Führungskräfte. Die stärkere Vertretung von Frauen in Führungspositionen könnte die Verfügbarkeit von Talenten steigern und langfristiges Wachstum fördern.

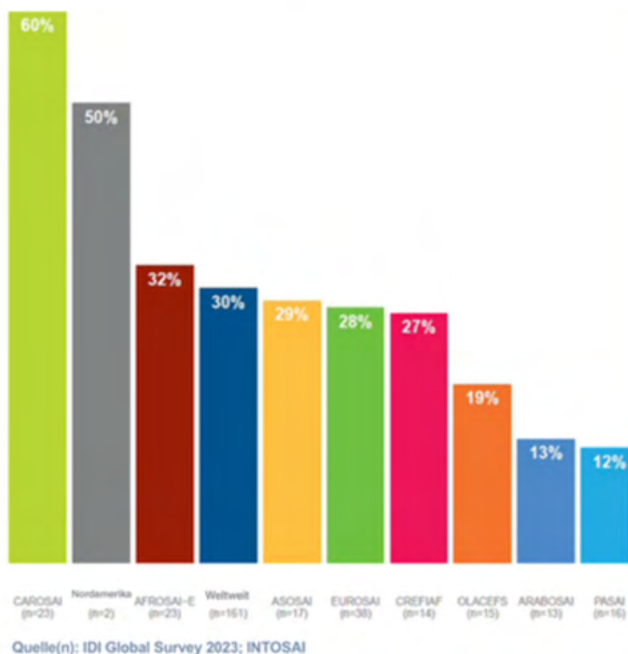
Vertretung von Frauen in ORKB

Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) weltweit stehen trotz bemerkenswerter Fortschritte bei der Förderung der Integration von Frauen in ihren Organisationen weiterhin vor Herausforderungen bei der Durchsetzung von Geschlechtergleichstellung.

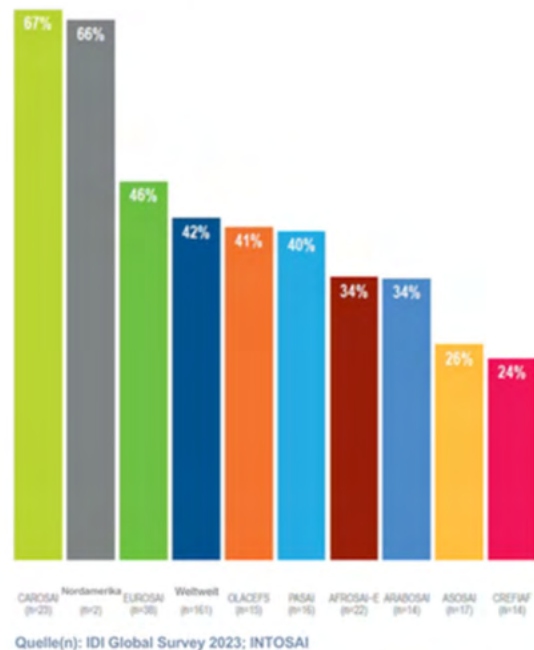
Laut den Global SAI Stocktaking Reports (dt. etwa „Berichte zur weltweiten ORKB-Bestandsaufnahme“), kurz GSR, der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI) ist der durchschnittliche Frauenanteil an der Gesamtzahl der ORKB-Beschäftigten von 2014 bis 2023 von 37 % auf 51 % gestiegen. Jedoch bestehen Unterschiede zwischen den INTOSAI-Regionen. So lag der ORKB-Mitarbeiterinnenanteil in der ARABOSAI im Jahr 2023 beispielsweise nur bei 35 %.

Der Frauenanteil an der Spitze und in der oberen Führungsebene von ORKB ist nach wie vor gering. Im Jahr 2023 hatten 30 % der ORKB Leiterinnen. Regional lag die CAROSAI mit 60 % an der Spitze, während die ARABOSAI mit 13 % auf dem vorletzten Platz landete (siehe Grafik, GSR 2023). Der Frauenanteil in der oberen Führungsebene am ORKB-Gesamtpersonal stieg ebenfalls leicht an, von 39 % im Jahr 2020 auf 44 % im Jahr 2023. Die CAROSAI hatte mit 71 % erneut den höchsten Anteil, die ASOSAI mit 25 % den niedrigsten und die ARABOSAI hatte einen Anteil von 31 % (siehe Grafik, GSR 2023).

Anteil weiblicher Leiter von ORKB



Anteil weiblicher Leiter und weiblicher Führungskräfte in ORKB



Quelle: IDI Global Survey 2023, INTOSAI

Herausforderungen und Fortschritte von Frauen in Führungspositionen in der ORKB Marokko

Von 2000 bis 2015 stieg der Frauenanteil an der Gesamtbelegschaft der ORKB des Königreichs Marokko leicht: von 25 % auf 28 %, wobei Frauen hauptsächlich als Unterstützungspersonal anzutreffen waren. Der Frauenanteil unter Fachkräften stieg von 12 % auf 19 % und im Unterstützungspersonal von 41 % auf 48 %. In den letzten zehn Jahren stieg der Frauenanteil jedoch deutlich auf 39 % im Jahr 2025 (28 % der Fachkräfte und 51 % des Unterstützungspersonals im Jahr 2025).

Frauen sind in der ORKB nach wie vor unterrepräsentiert, insbesondere unter Fachkräften. Der Anteil von 39 % zeigt jedoch eine geringfügig bessere Vertretung als in der ARABOSAI-Region (35 %), zu der wir gehören, sowie im Vergleich zum aktuellen nationalen Frauenanteil in der öffentlichen Verwaltung (36 %).

Die ORKB stellt starkes Engagement für Fairness, Gleichheit und Geschlechtergleichstellung in seinem Personalmanagement unter Beweis, was im Einklang mit nationalen Prioritäten und den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) steht. Der Einstellungsprozess steht allen Bewerberinnen und Bewerbern gleichermaßen offen, wobei die Auswahl sowie Ernennung ausschließlich auf Kompetenzen und Qualifikationen beruht. Dennoch gibt es keine formalisierte Strategie für die Besetzung von Führungspositionen.

Ein wichtiger Meilenstein für den Fortschritt von Frauen in Führungspositionen war die Ernennung von Frau Zineb El Adaoui zur „Ersten Präsidentin“ und Leiterin der ORKB im Jahr 2021. Frau El Adaoui ist die erste Frau, die seit der Gründung der Institution im Jahr 1979 an ihrer Spitze steht, was einen Wendepunkt für die Geschlechtergleichstellung in der öffentlichen Verwaltung Marokkos darstellt.

In Anerkennung der großen Bedeutung der Geschlechtergleichstellung, des Wertes von Frauen in Führungspositionen und der Vorbildfunktion der ORKB hat die Erste Präsidentin Frauen in Führungspositionen aktiv gefördert. Dadurch ist der Frauenanteil in der oberen Führungsebene deutlich gestiegen, liegt jedoch weiterhin unter dem gewünschten Niveau.

Folglich hat die ORKB Marokko, wie auch andere Mitglieder der INTOSAI-Gemeinschaft, noch einen langen Weg zur Geschlechtergleichstellung vor sich. Durch den erklärten und bekräftigten Willen sowie das Engagement der Ersten Präsidentin und der obersten Führungskräfte, Mitarbeiterinnen sowie junge Bedienstete zu ermutigen und zu fördern, ihre Chance auf der mittleren sowie oberen Führungsebene zu ergreifen, könnte dieser jedoch erheblich verkürzt werden.

Globale Herausforderungen für Frauen in Führungspositionen und Förderstrategien

Während die geringe Vertretung von Frauen in Führungspositionen manchmal auf intrinsische Faktoren zurückgeführt wird – zum Beispiel begrenzte Karrierevorstellungen, Selbstzensur oder Zurückhaltung bei der Ausübung hierarchischer Autorität –, deuten Forschungsergebnisse darauf hin, dass die geschlechtsspezifischen Unterschiede in Bezug auf Karriereambitionen relativ gering sind. Daher lässt sich die anhaltende Unterrepräsentation von Frauen in Führungspositionen besser durch das Fortbestehen von „gläsernen Decken“ erklären, die sowohl in soziokulturellen Normen als auch in traditionellen organisatorischen Praktiken in der öffentlichen Verwaltung verwurzelt sind.

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, ist es wichtig, das Recht von Frauen auf Zugang zu Führungspositionen zu bekräftigen und inklusive, stereotypfreie Arbeitsplätze zu fördern. Entscheidungsträgerinnen und -träger sollten das Bewusstsein für Karrierebarrieren schärfen, Mentoring anbieten, um Frauen beim Aufbau von Selbstvertrauen zu unterstützen, und ihre Wiedereingliederung nach der Mutterschaftskarenz fördern, um Talente zu halten. Eine langfristige Perspektive auf die Beiträge von Frauen und die Förderung einer ermutigenden Kultur sind der Schlüssel, um Geschlechtergleichstellung in Führungspositionen voranzutreiben.

ORKB-Maßnahmen zur Förderung von Frauen in Führungspositionen und Geschlechtergleichstellung

Die Deklaration und Aktionsplattform von Peking war ein Meilenstein im Engagement für die Geschlechtergleichstellung. Dies wurde in die Agenda 2030 der Vereinten Nationen übertragen, insbesondere in SDG 5, einem ehrgeizigen Ziel, das „Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen stärken“ will – inmitten der 17 SDGs, die alle Bereiche der Entwicklung betreffen. Die Vereinten Nationen forderten ORKB auf, den Fortschritt bestimmter Ziele zu verfolgen und nationale Programme zur Förderung der SDGs, einschließlich SDG 5, zu prüfen.

Laut INTOSAI-P 12 „Wert und Nutzen von ORKB: Bewirkung einer Veränderung im Leben der Bürgerinnen und Bürger“ muss eine ORKB – um Vertrauen sowie Glaubwürdigkeit zu gewinnen – eine vorbildliche Institution sein, die mit gutem Beispiel vorangeht und von der andere im öffentlichen Sektor lernen können. Im konkreten Fall von SDG 5 streben ORKB Geschlechtergleichstellung an, indem sie ein positives Arbeitsumfeld für Frauen in ihren eigenen Organisationen – und auch in den überprüften Stellen – schaffen sowie vorleben. Die Strategie der INTOSAI zu Geschlechtergleichstellung umfasst die Förderung dieses Grundsatzes innerhalb von ORKB sowie durch ihre Prüftätigkeit, wobei der Schwerpunkt auf Vielfalt, Inklusion und Befähigung liegt. Darüber hinaus führen die IDI sowie die INTOSAI-Regionen Initiativen durch und unterstützen ORKB dabei, Geschlechtersensibilität in der Regierungsführung zu institutionalisieren und Geschlecht in Leistungsmessungen sowie Prüfungen einzubeziehen.

ORKB haben zunehmend Bewusstsein für Geschlechterfragen

- 40 % der ORKB berücksichtigen Geschlechtergleichstellung in ihren Strategischen Plänen.
- 30 % der ORKB verfügen über eine Gleichstellungspolitik.
- In der OLACEFS haben 67 % der ORKB eine Gleichstellungspolitik. Im Gegensatz dazu verfügen nur 14 % bzw. 11 % der ORKB in der ARABOSAI bzw. PASAI über eine solche Politik.
- 38 % haben einen Schwerpunkt auf Geschlecht gesetzt: ein deutlicher Anstieg gegenüber den 25 % im Jahr 2020.
- In der OLACEFS haben 87 % der ORKB einen solchen Schwerpunkt, in der CREFIAF sind es 73 % und in der ARABOSAI 57 %.

Interviews mit der Ersten Präsidentin und drei weiblichen Führungskräften der ORKB Marokko



Frau Zineb El Adaoui, Erste Präsidentin der ORKB; Königreich Marokko

Was war für Sie als weibliche Führungskraft die größte Herausforderung?

Als erste Frau an der Spitze der ORKB in Marokko besteht die größte Herausforderung – wie für jede Führungskraft dieser renommierten Institution, unabhängig vom Geschlecht – darin, Menschen für eine gemeinsame Vision und gemeinsame Werte zu gewinnen.

Als Frau habe ich auch die Verantwortung verspürt, eine inklusive und gerechte Kultur zu fördern, ohne dabei jemals Kompromisse in Bezug auf Exzellenz oder Meritokratie einzugehen.

Was motiviert Sie, trotz Herausforderungen weiterzumachen?

Was mich auch in schwierigen Zeiten am Ball bleiben lässt, ist, dass ich tief von der Mission unserer Institution überzeugt bin, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität unserer Bürgerinnen und Bürger zu leisten.

Das Wissen, dass unsere Arbeit dem öffentlichen Interesse dient und dass unser berufliches Handeln weitreichenden Einfluss auf unsere Gesellschaft nimmt, verleiht jeder Anstrengung einen Sinn und verwandelt Herausforderungen in Motivation.

Welchen Rat würden Sie geben, um den Frauenanteil in Führungspositionen von Obersten Rechnungskontrollbehörden zu erhöhen?

Es gibt viele Mechanismen zur Förderung von Frauen in Führungspositionen, aber keiner davon wird wirklich erfolgreich sein, wenn Frauen nicht selbst an ihre Fähigkeit glauben, zu inspirieren, zu führen und etwas zu bewegen. Selbstvertrauen bildet das Fundament jeder Führungsrolle.



Frau Fatima Bouzourh, Präsidentin der Kammer für Budget- und Finanzdisziplin

Was war für Sie als weibliche Führungskraft die größte Herausforderung?

Als erste Frau an der Spitze der Kammer für Budget- und Finanzdisziplin der ORKB Marokko bestand meine Herausforderung darin, die Erfahrung der Kammer als Rechtsprechungskammer zu nutzen, um die Qualität ihrer Ergebnisse sicherzustellen, und meinem Team eine professionelle Betreuung zu bieten, während gleichzeitig ein Klima des gegenseitigen Respekts und der Geselligkeit gewahrt bleibt.

Was motiviert Sie, trotz Herausforderungen weiterzumachen?

Was mich vor allem ermutigt, Schwierigkeiten zu überwinden, sind: die Ermutigung seitens unserer Führungskräfte, die Unterstützung meiner Familie, die Freude und Zufriedenheit, die ich empfinde, wenn ich meine Ziele erreiche, und vor allem das Gefühl, meinem Land durch meine engagierte Arbeit zu dienen.

Welchen Rat würden Sie geben, um den Frauenanteil in Führungspositionen von Obersten Rechnungskontrollbehörden zu erhöhen?

Frauen in der ORKB müssen ihre Fähigkeiten schärfen, große Professionalität sowie Teamfähigkeit an den Tag legen, um sich durch ihre menschlichen und beruflichen Qualitäten zu behaupten.



Frau Salima Chafiki, Präsidentin der Rechnungskontrollbeh örde der Region Rabat-Sale-Kenitra

Was war für Sie als weibliche Führungskraft die größte Herausforderung?

Als weibliche Führungskraft bestand meine größte Herausforderung darin, meine Mission, frühere Erfahrungen zu nutzen, erfolgreich zu erfüllen, unsere Institution auf regionaler Ebene weiter zu stärken und die regionale Aufsicht über gute Regierungsführung, Transparenz und Rechenschaftspflicht sicherzustellen.

Eine weitere, nicht minder wichtige Herausforderung bestand darin, das Engagement meines Teams zu würdigen sowie eine Kultur des Zuhörens, Austauschs, Vertrauens und der Solidarität zu etablieren. Für mich bedeutete dies, einen festen Glauben an die kollektive Intelligenz zu verankern und alle Managementmaßnahmen auf einen modernen, ko-konstruktiven, lösungs- und ergebnisorientierten Ansatz auszurichten.

Was motiviert Sie, trotz Herausforderungen weiterzumachen?

Angesichts von Schwierigkeiten ist mein Antrieb, immer optimistisch zu bleiben und an eine bessere Zukunft zu glauben. Unser Beruf ist außergewöhnlich, weil er uns die Möglichkeit eröffnet, zu Veränderungen im Leben der Bürgerinnen und Bürger beizutragen und dafür zu sorgen, dass ihnen Gerechtigkeit widerfährt.

Dank unserer Prüfungen können wir die konkreten Auswirkungen des staatlichen Handelns auf das Leben der Menschen sehen. Sie tragen dazu bei, Mängel zu verhindern sowie zu beheben und sogar Änderungen in Vorschriften sowie Gesetzen voranzutreiben. Diese Ergebnisse jeden Tag zu sehen motiviert uns, weiterzumachen.

Welchen Rat würden Sie geben, um den Frauenanteil in Führungspositionen von Obersten Rechnungskontrollbehörden zu erhöhen?

Um den Frauenanteil in Führungspositionen zu erhöhen, müssen wir die Leidenschaft für den Beruf, das Gespür für kalkulierte Risiken und Herausforderungen weitergeben sowie pflegen. Wir müssen stets mit gutem Beispiel vorangehen, Initiative ergreifen, innovativ sowie beharrlich sein und dürfen niemals aufgeben. Es ist auch wichtig, Unterschiede zu akzeptieren.

Wir müssen Empathie sowie ethische Werte verkörpern und uns auf gemeinsame Ideen und Ziele einigen. Wir sollten uns dessen bewusst sein, wie wir der Gruppe dienen und für noble Ziele eintreten können. Gleichzeitig sollten wir Austausch schätzen und Win-Win-Situationen als Leitbild fördern.

Wir müssen lernen, sowohl beschützerisch als auch entschlossen zu sein: „eine eiserne Faust in einem Samthandschuh“.



Frau MBARKA El Ifriki, Staatsanwältin an der Rechnungskontrollbeh örde Casablanca- Settat

Was war für Sie als weibliche Führungskraft die größte Herausforderung?

Als weibliche Führungskraft besteht meine größte Herausforderung darin, neben meinen üblichen Führungsaufgaben mit bestehenden Stereotypen fertigzuwerden. Man muss ständig beweisen, dass Frauen in der Lage sind, sich wie „wahre Führungskräfte“ zu verhalten, die in der Lage sind, zu führen und die richtigen Entscheidungen zu treffen, sei es auf die gleiche Weise wie ihre männlichen Kollegen oder einfach anders.

Was motiviert Sie, trotz Herausforderungen weiterzumachen?

Was mich ermutigt, weiterzumachen, sind Hoffnung, Verantwortung und ein positives Umfeld. Die Hoffnung, dass sich die Dinge in unserem Arbeitsumfeld ändern. Die Verantwortung, eine vorbildliche Führungskraft sowie eine ständige Quelle der Inspiration für junge Kolleginnen zu sein, nicht nur in Bezug auf berufliche Fähigkeiten, sondern auch in Bezug auf zwischenmenschliche Beziehungen und Belastbarkeit. Und schließlich die Tatsache, dass ich von Familie, Freunden sowie Kolleginnen und Kollegen umgeben bin, die positive Energie in mein Leben bringen.

Welchen Rat würden Sie geben, um den Frauenanteil in Führungspositionen von Obersten Rechnungskontrollbehörden zu erhöhen?

Um den Frauenanteil in ORKB-Führungspositionen zu erhöhen, müssen wir parallel daran arbeiten, Frauen zu ermutigen, in verschiedene Führungspositionen, insbesondere in der obersten Führungsebene, einzutreten, weibliche Führungskräfte bei der Bewältigung der damit verbundenen Herausforderungen laufend zu unterstützen und uns auf den Ausbau der beruflichen sowie persönlichen Kompetenzen von Frauen zu konzentrieren.

Es ist wichtig, zu betonen, dass „nur fähige und kompetente Frauen echte Veränderungen im Feld bewirken können“.



Die Autorin, Aziza Msaaf, Chief Ethics Officer, Rechnungshof von Marokko

Fußnoten

Fußnoten

1. Vom Weltwirtschaftsforum veröffentlichter Bericht. [D](#)



Quelle: ASOSAI-Sekretariat

ASOSAI-Prüfernachwuchs trifft sich in China

Autor: ASOSAI-Sekretariat

Das erste ASOSAI-Exzellenzprogramm für junge Prüferinnen und Prüfer fand vom 22. bis zum 26. September 2025 in Nanjing und Shanghai, China, statt. Über 90 junge Prüferinnen und Prüfer aus 42 ORKB nahmen an dem Programm teil.

Der Gastgeber, Herr HOU Kai, Leiter der ORKB China und Generalsekretär der ASOSAI, und drei weitere Ehrengäste – Herr Alikhan Smailov, Leiter der ORKB Kasachstan, Frau Isma Yatun, Leiterin der ORKB der Republik Indonesien, und Herr Ammar Khalaf, Leiter der ORKB der Republik Irak – hielten anlässlich der Eröffnungszeremonie Einführungsvorträge und nahmen an Diskussionsrunden mit jungen Prüferinnen und Prüfern teil.



Quelle: ASOSAI-Sekretariat

Thematische Diskussionen

Das Programm umfasste zwei Hauptthemen: „Schärfung beruflicher Fähigkeiten“ und „Nutzung technologischer Innovation“. Zwei Tage lang hatten die Teilnehmenden mehrere Gruppendiskussionen, tauschten sich über den Aufbau von Kernkompetenzen im Prüfungswesen aus und vertieften sich in Fallstudien zur Anwendung technologischer Hilfsmittel im Prüfungsalldag.



Quelle: ASOSAI-Sekretariat

Interessenvertretung

Im Rahmen des Programms wurde die „Internationale Interessenvertretung junger ASOSAI-Prüferinnen und -Prüfer: Verbesserung beruflicher Kompetenzen und Nutzung technologischer Innovation“ verabschiedet. Darin werden junge ASOSAI-Prüferinnen und -Prüfer aufgefordert, ihre Professionalität und Fachkompetenz zu stärken, indem sie sich an den Auftrag der wirtschaftlichen Aufsicht halten und sich auf die Kernaufgaben des Prüfwesens konzentrieren. Durch die Steigerung der Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht von Regierungen wollen Rechnungskontrollbehörden die Modernisierung sowie Leistungsfähigkeit der Regierungsführungssysteme in Asien fördern und zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung beitragen.



Quelle: ASOSAI-Sekretariat

Diskussion mit ORKB-Leiterinnen und -Leitern

Während der Diskussionsrunde mit den ORKB-Leiterinnen und Leitern stellten die Teilnehmenden Fragen zu verschiedenen Arbeits- und Lebensbereichen, darunter, welche Eigenschaften eine hervorragende Prüferin bzw. einen hervorragenden Prüfer ausmachen, mit welchen Herausforderungen ORKB im Informationszeitalter konfrontiert sind und welche technologischen Innovationen in der staatlichen Finanzkontrolle zum Einsatz kommen. Im Rahmen der Diskussion kamen der Wandel der Denkweisen im Prüfwesen, Innovationen bei den Prüfungsmethoden, die Verbesserung der Prüfkompetenzen junger Prüferinnen und Prüfer im digitalen Zeitalter sowie aufschlussreiche Denkweisen der ORKB-Leiterinnen und -Leiter zum Vorschein.



Quelle: ASOSAI-Sekretariat

Austausch mit jungen Prüferinnen und Prüfern vor Ort

Es fand ein persönlicher Austausch zwischen den Teilnehmenden und jungen Prüferinnen und Prüfern der städtischen Rechnungskontrollbehörde Shanghai statt, bei dem diskutiert wurde, wie wichtig es für junge Prüferinnen und Prüfer ist, nicht nur modernste Technologien zu erkunden und Entwicklungen in neu aufkommenden Bereichen im Blick zu behalten, sondern sich auch auf die Logik verschiedener Algorithmen und Datenmanagement zu konzentrieren, um die Zuverlässigkeit von Prüfungen zu gewährleisten.



Quelle: ASOSAI-Sekretariat

Treffen mit Studierenden des Masterstudiengangs Prüfwesen

Die Teilnehmenden trafen ebenfalls auf internationale Studierende des Masterstudiengangs Prüfwesen, die aus ORKB aus Entwicklungsländern kommen und an der Nanjing Universität für Prüfwesen den Masterstudiengang Prüfwesen absolvieren. Sie sprachen über unterschiedliche Prüfungsmethoden und -praktiken in ihren jeweiligen Ländern.



Quelle: ASOSAI-Sekretariat

Freundschaften

Für die Teilnehmenden wurden verschiedene soziale und kulturelle Aktivitäten organisiert, um das Eis zu brechen und Freundschaften zu ermöglichen. Am 22. September pflanzten die Teilnehmenden Bäume an der Akademie für Prüfwesen der ORKB China und schufen so einen Freundschaftsgarten als Symbol der Solidarität unter jungen Menschen.



Quelle: ASOSAI-Sekretariat

Das „Young ASOSAI Excellence Program“ (dt. etwa „Exzellenzprogramm für den ASOSAI-Nachwuchs“) wurde als Reaktion auf die im Strategischen Plan der ASOSAI (2022–2027) festgelegte Initiative und den anlässlich der ASOSAI-Versammlung erzielten Konsens eingeführt. Die Teilnehmenden schätzten das Programm sehr, da es Prüferinnen und Prüfern in Asien eine Lernplattform für gleichberechtigtes sowie gegenseitiges Lernen bietet, die Lücke hinsichtlich der Jugendaktivitäten innerhalb der ASOSAI schließt und die Bemühungen der ASOSAI zum Aufbau einer vorbildlichen regionalen Organisation aufzeigt.



Quelle: Adobe Stock Images, peshkova

Regulierung der Regulierung: Wie der TCU seine Unabhängigkeit nutzte, um Herausforderungen bezüglich künstlicher Intelligenz im öffentlichen Sektor Brasiliens anzugehen

Autoren: Diego Farias, Klauss Nogueira, Pedro Coutinho Filho und Thacio Scandaroli, Prüfer der Fachabteilung für IT-Prüfungen des TCU (ORKB Brasilien)

1. Einleitung: die Überschneidung zwischen Innovation und Unabhängigkeit

Die rasante Verbreitung künstlicher Intelligenz (KI) im öffentlichen Sektor hat Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) an die Schwelle eines neuen Aufsichtszeitalters gebracht. Angesichts der Versprechen höherer Effizienz und erheblicher Risiken in den Bereichen Ethik, Transparenz und Rechenschaftspflicht erfordert die Rolle der ORKB fachliches Urteilsvermögen sowie institutionelle Unabhängigkeit.

Die brasilianische ORKB, kurz TCU, hat in diesem Zusammenhang eine praktische Führungsrolle übernommen. Der TCU hat KI nicht nur in seinem eigenen Betrieb eingeführt, sondern auch das Ökosystem des öffentlichen Sektors aktiv beeinflusst, indem er den Quellcode seiner Tools mit anderen Institutionen geteilt hat. Ein Beispiel dafür ist ChatTCU – ein Unterstützungstool, das auf generativer KI basiert –, dessen Code öffentlich zugänglich gemacht wurde, damit andere Behörden maßgeschneiderte Anwendungen entwickeln können.

Die führende Rolle des TCU erstreckt sich auch auf den Bereich Regulierung. Im Jahr 2024 legte die ORKB dem Nationalkongress den Kurzbericht zu den Risiken der Regulierung künstlicher Intelligenz in Brasilien vor, in dem sie vor den möglichen negativen Auswirkungen einer schlecht abgestimmten Regulierung warnte und sich für ausgewogene sowie fachlich fundierte Ansätze aussprach. Die Publikation fand weite Verbreitung und trug dazu bei, die Rolle des TCU als unabhängige und glaubwürdige Stimme bezüglich der Regulierung neuer Technologien zu festigen.

Diese führende Rolle erstreckt sich auch auf andere neu aufkommende Technologien. Der TCU veröffentlichte einen Kurzbericht zum Thema Blockchain, in dem sowohl die Risiken als auch das Potenzial im öffentlichen Sektor bewertet wurden. Diese Publikationen sowie konkrete Maßnahmen zum Austausch von Wissen und Technologie veranschaulichen, wie der TCU seine Unabhängigkeit konstruktiv nutzt und selbst in unsicheren regulatorischen Umfeldern fachliche Lösungen bietet.

Dieser Beitrag befasst sich mit den Erfahrungen des TCU als Beispiel dafür, dass Unabhängigkeit nicht nur Widerstand gegenüber Druck von außen bedeutet, sondern auch die Fähigkeit, angesichts technologischer Herausforderungen unabhängig, fachlich konsistent und mit einem Bewusstsein für öffentliche Verantwortung zu handeln.

2. Der TCU als fachlicher Vorreiter: Einsatz und Verbreitung von KI im öffentlichen Sektor

Der TCU hat sich zu einer nationalen sowie internationalen Referenzinstitution für den Einsatz von KI zur Verbesserung von Prüfungs- und Aufsichtstätigkeiten entwickelt. Seit der Einführung von ChatTCU im März 2023 wurde das Tool intern weithin angenommen. Es unterstützt Prüferinnen und Prüfer sowie das restliche Personal dabei, Verfahren zu verbessern und Effizienz zu steigern. Im Mai 2025 hatte ChatTCU über 2.700 aktive Nutzerinnen und Nutzer. Das entspricht etwa 90 % der Belegschaft der Institution.

Neben der internen Nutzung hat der TCU einen kooperativen Ansatz gewählt und den Quellcode von ChatTCU mit anderen staatlichen Institutionen geteilt. Bis Mitte 2025 hatten 136 Institutionen – darunter Behörden, Aufsichtsorgane, Berufsverbände, Universitäten und Rechnungskontrollbehörden – Vereinbarungen zur Einführung der Technologie unterzeichnet. Die Initiative führte auch zu einer formellen Vereinbarung über die Weitergabe der Technologie mit den ORKB Honduras und Chile.

Im Jahr 2025 wurde Rainério Leite, Sekretär für IT-Aufsicht und digitale Entwicklung des TCU, in die Liste „Government AI 100“ als eine der 100 weltweit einflussreichsten Personen im Bereich KI im öffentlichen Sektor aufgenommen. Diese Anerkennung unterstreicht die führende Rolle des TCU bei der Vereinbarkeit von Innovation, Ethik und wirksamer Aufsicht im öffentlichen Sektor. Sein Ansatz fußt auf den Grundsätzen algorithmische Ethik, Transparenz und Rechenschaftspflicht, an denen sich sowohl die interne Entwicklung als auch die externe Beurteilung von KI-Tools orientiert.

3. Blockchain und die Ausweitung der Regulierungsrolle des TCU

Die innovative und unabhängige Haltung des TCU zeigt sich auch in seinem Umgang mit anderen neuen Technologien, zum Beispiel Blockchain. Im Jahr 2020 veröffentlichte die ORKB den Kurzbericht „Mapping Blockchain Technology“ (dt. etwa „Abbildung von Blockchain-Technologie“), der staatlichen Institutionen bei der Entwicklung von Blockchain-Projekten auf der Grundlage nationaler und internationaler Erfahrungswerte einen anleitenden Rahmen bietet.

In der Publikation wurde betont, dass die Einführung der Blockchain einer Machbarkeitsprüfung unterzogen und durch eine Kosten-Nutzen-Analyse, eine Problemabstimmung sowie starke Governance-Strukturen untermauert werden sollte. Außerdem wurde vor den Risiken ineffektiver staatlicher Investitionen gewarnt, sollte Blockchain-Technologie allein aufgrund ihrer Neuartigkeit und ohne solide fachliche Begründung eingeführt werden.

Eines der größten hervorgehobenen Risiken war dabei das Fehlen eines konsolidierten Rechtsrahmens, das zu Rechtsunsicherheit, unterschiedlichen Auslegungen und einer Fehlallokation öffentlicher Gelder führen kann. In dem Dokument wird empfohlen, die Nutzung von Blockchain-Technologie von einem nachweisbaren öffentlichen Nutzen und einer sorgfältigen Planung der Anforderungen in den Bereichen Interoperabilität, Sicherheit und Nachhaltigkeit abhängig zu machen.

Der TCU betonte ebenfalls, dass die Blockchain-Technologie keine universelle Lösung ist. Ihre Anwendbarkeit hängt von bestimmten Bedingungen ab, zum Beispiel dem Erfordernis unveränderlicher Aufzeichnungen und dezentralem Vertrauen.

Bemerkenswert ist, dass der Bericht die potenzielle Rolle der Bundesregierung als Anbieterin öffentlicher Infrastruktur für Blockchain-Lösungen voraussah. Diese Vision wurde im April 2022 mit der Gründung des brasilianischen Blockchain-Netzwerks (RBB), das vom Bundesdatenverarbeitungsdienst (Serpro) und der nationalen Entwicklungsbank (BNDES) koordiniert wird und an dem verschiedene Regierungsstellen beteiligt sind, zur Wirklichkeit.

Diese wegweisende Initiative stärkt die Rolle des TCU als Förderer solider regulatorischer Praktiken, selbst in unsicheren und sich wandelnden technologischen Umfeldern, und veranschaulicht, wie institutionelle Unabhängigkeit durch die Gewinnung qualifizierter Erkenntnisse über den staatlichen Sektor ausgeübt werden kann.

4. Die Publikation „Risiken der Regulierung von KI in Brasilien“

Im April 2024 legte der TCU dem Nationalkongress den Kurzbericht „Risiken der Regulierung künstlicher Intelligenz in Brasilien“ vor, ein fachliches Dokument, das erstellt wurde, um die legislative Debatte zu diesem Thema zu unterstützen, indem die wichtigsten regulatorischen Risiken und ihre potenziellen Auswirkungen auf die nationale KI-Strategie Brasiliens vorgestellt und diskutiert werden.

In der Publikation wurden neun Hauptrisiken, die in vier Kategorien eingeteilt werden können, ermittelt:

1. *Einschränkung von Innovation und digitaler Transformation* – umfasst Innovationshemmnisse, Umsetzungsverzögerungen und Einschränkungen der digitalen Transformationsfähigkeit des Staates.
2. *Marktkonzentration und Ausschluss kleiner Akteure* – umfasst Hindernisse für Start-ups, regulatorische Vorteile für Monopole oder Oligopole sowie Herausforderungen bei der Bindung von KI-Talenten.
3. *Schlecht abgestimmte Regulierung und Rechtsunsicherheit* – umfasst veraltete oder ineffektive Regulierungsmodelle, allgemeine rechtliche Definitionen, die sich auf nicht verwandte Bereiche auswirken, und Vorschriften, die mit den Gegebenheiten von KI unvereinbar sind (z. B. Urheberrecht).
4. *Institutionelle und internationale Schieflage* – dazu gehören Konflikte zwischen Regulierungsbehörden, mangelnde fachliche Kompetenzen in den Regulierungsbehörden und die Nichteinhaltung international bewährter Verfahren.

Mit klarer und verständlicher Sprache sowie einer erklärenden Infografik trug die TCU-Publikation dazu bei, das Bewusstsein für die Risiken einer schlecht konzipierten Regulierung zu schärfen. Sie empfahl keine neuen Regeln, sondern diente vielmehr als fachliche Warnung und institutioneller Beitrag zum Regierungshandeln. Ihre Verbreitung in einem politisch sensiblen Kontext bekräftigte die Rolle des TCU als neutrale, aber proaktive Institution.

5. Dilemmata: zwischen Innovation und externem Druck

Die KI-Initiativen des TCU brachten ihm Sichtbarkeit und Lob ein, stellten ihn allerdings auch vor erhebliche institutionelle Herausforderungen. Die Publikation zu den Risiken der KI-Regulierung wurde von den Fachsektoren begrüßt, rief in der Gesetzgebung sowie unter hochrangigen Beamtinnen und Beamten, die sich für eine strengere oder zentralisierte Regulierung aussprachen, jedoch unterschiedliche Reaktionen hervor.

In diesem Zusammenhang musste die ORKB ein Gleichgewicht zwischen einer proaktiven Haltung und der Notwendigkeit, fachliche Neutralität zu wahren, finden. Durch die Befürwortung eines umsichtigen, evidenzbasierten Regulierungsansatzes minderte der TCU Reputationsrisiken und vermied den Eindruck politischer Voreingenommenheit.

Intern erforderte die Einführung von Tools wie ChatTCU ebenfalls ein vorsichtiges Vorgehen, um den Eindruck von Eigenwerbung oder einer übermäßigen Abhängigkeit von Technologie im Vergleich zu traditionellen Methoden zu vermeiden. Die ORKB adressierte diese Risiken, indem sie den Quellcode veröffentlichte, öffentliche Diskussionsrunden veranstaltete und ihre Strategien der Kritik von Expertinnen und Experten sowie der internationalen Öffentlichkeit aussetzte.

Diese Dilemmata zeigen, dass Unabhängigkeit nicht nur ein rechtliches oder formales Konzept ist, sondern die kontinuierliche Ausübung des institutionellen Urteilsvermögens – insbesondere wenn Innovationen etablierte Erwartungen in Frage stellen.

6. Zukunftsperspektiven: Unabhängigkeit als regulatorischer Vorteil

Die Erfahrungen des TCU im Bereich künstliche Intelligenz liefern wertvolle Erkenntnisse für andere ORKB, die angesichts regulatorischer und technologischer Veränderungen vor ähnlichen Herausforderungen stehen.

Maßnahmen in neuen Regulierungsumfeldern erfordern zunächst eine Kombination aus Fachwissen, strategischem Timing und institutioneller Umsicht. Die führende Rolle des TCU bei der Erstellung von Leitlinien – beispielsweise des Kurzberichts zu KI-Regulierung – zeigt, dass es möglich ist, die öffentliche Politik zu beeinflussen und dabei gleichzeitig Neutralität sowie institutionelle Glaubwürdigkeit zu wahren.

Eine weitere reproduzierbare Methode ist die algorithmische Transparenz. Durch die Veröffentlichung des ChatTCU-Quellcodes und die Unterstützung seiner Anpassung durch andere Institutionen fördert der TCU eine Kultur der Zusammenarbeit und vermeidet gleichzeitig Technologie-Monopole. Dies zeigt, dass Unabhängigkeit bedeutet, über die notwendige Autonomie zu verfügen, um verantwortungsbewusst führen zu können, und nicht isoliert zu handeln.

Schließlich stärken das aktive Anhören der Zivilgesellschaft sowie der Austausch mit Expertinnen und Experten, Universitäten und internationalen Organisationen die Legitimität der Aufsichtsmaßnahmen. Diese Strategien bekräftigen den Wert von Unabhängigkeit als regulatorisches Kapital – eine notwendige Voraussetzung dafür, dass ORKB nicht nur Aufsichtsfunktionen wahrnehmen, sondern auch Lösungen für die komplexesten staatlichen Herausforderungen beitragen können.

7. Fazit

Die jüngsten Erfahrungen des TCU zeigen, dass es bei institutioneller Unabhängigkeit nicht nur darum geht, sich gegen Einflüsse von außen zur Wehr zu setzen, sondern auch darum, fachlich führend zu sein, einen Beitrag zur öffentlichen Politik zu leisten sowie Kohärenz zwischen Diskurs und Praxis zu wahren.

Durch die Kombination des verantwortungsvollen KI-Einsatzes mit einer kritischen und kooperativen Haltung gegenüber neuen Regulierungen bekräftigte die ORKB ihre funktionale Autonomie sowie ihren Einsatz für das Interesse der Öffentlichkeit. Ihre Publikationen und fachlichen Analysen zu KI-Regulierungen und der Einführung von Blockchain-Technologie in der öffentlichen Verwaltung sind konkrete Ausdrucksformen einer nach außen gerichteten Unabhängigkeit, die dem gesamten staatlichen Ökosystem zugutekommt.

Der Fall des TCU zeigt, dass die Übernahme von führenden Rollen in sensiblen Bereichen, wenn diese umsichtig, transparent und fachlich fundiert ausgeübt werden, die Legitimität sowie Wirkung von Obersten Rechnungskontrollbehörden stärken kann. In einer sich schnell verändernden Welt umfasst die Beibehaltung der Unabhängigkeit mehr als nur Widerstand – sie bedeutet, bereit zu sein, mit Urteilsvermögen und Mut zu handeln, wenn Untätigkeit zu hohe Kosten verursachen würde.

Quellenangaben

1. Der TCU unterstützt Institutionen bei der Einführung generativer KI-Tools. Verfügbar unter: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/instituicoes-parceiras-recebem-suporte-tecnico-para-implementacao-do-chattcu> (auf Portugiesisch)
2. Der TCU und die ORKB Chile unterzeichnen ein Kooperationsabkommen für die Bereiche Technologie und KI: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-controladoria-geral-do-chile-firmam-acordo-para-cooperacao-em-tecnologia-e-ia> (auf Portugiesisch)
3. OECD recognition – Generative AI for anti-corruption and integrity in government. Verfügbar unter: https://www.oecd.org/en/publications/generative-ai-for-anti-corruption-and-integrity-in-government_657a185a-en.html
4. Government AI 100 Award – Apolitical. Verfügbar unter: <https://apolitical.co/list/en/government-ai-100-2025>
5. Kurzfassung – Abbildung von Blockchain-Technologie. Verfügbar unter: https://portal.tcu.gov.br/data/files/59/02/40/6E/C4854710A7AE4547E18818A8/Blockchain_sumario_executivo.pdf (auf Portugiesisch)
6. Risiken der Regulierung künstlicher Intelligenz in Brasilien – Kurzfassung. Verfügbar unter: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/sumarios-executivos/riscos-da-regulacao-da-inteligencia-artificial-no-brasil> (auf Portugiesisch)
7. Brazilian Blockchain Network. Institutional Presentation. Verfügbar unter: <https://www.gov.br/rbb> (auf Portugiesisch)



INTERNATIONAL JOURNAL

— OF GOVERNMENT AUDITING —