

DR. FRANZ FIEDLER

Budapest, 15. Oktober 2003

DIE UNABHÄNGIGKEIT DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN

I. ALLGEMEINES

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

– 2 –

richtungen Gegenstand der Kontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde ist (§ 9 erster Satz der Deklaration von Lima).

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

Die Deklaration von Lima verweist zwar zutreffend darauf, dass eine absolute Unabhängigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde von Staatsorganen wegen ihrer Einbindung in das Staatsganze unmöglich ist (§ 5 Z. 2 der Deklaration von Lima), stellt jedoch unmissverständlich klar, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden ihre Aufgabe nur dann objektiv

– 3 –

und wirkungsvoll erfüllen können, wenn sie von der überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind (§ 5 Z. 1 der Deklaration von Lima).

Die Deklaration von Lima verlangt darüber hinaus, dass die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde in der Staatsverfassung festgeschrieben ist (§ 5 Z. 3 erster Satz der Deklaration von Lima). Auch gibt sie sich nicht damit zufrieden, dass die Unabhängigkeit etwa bloß in die Form einer unverbindlichen programmatischen Erklärung gekleidet ist, sondern verlangt, dass ein ausreichender Rechtsschutz durch ein Höchstgericht gegen Eingriffe aller Art in die Unabhängigkeit und die Prüfungskompetenz der Obersten Rechnungskontrollbehörden gewährleistet sein muss (§ 5 Z. 3 zweiter Satz der Deklaration von Lima). Damit spricht die Deklaration von Lima eine effektive Rechtsschutzgarantie für die Obersten Rechnungskontrollbehörden an, die es nur in einem wirklichen Rechtsstaat geben kann, und setzt daher zugleich dessen Existenz voraus.

Die potentiellen Gefährdungen der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde bzw. die Möglichkeiten der Exekutive, auf die Oberste Rechnungskontrollbehörde Einfluss zu nehmen, sind vielfältig. Um ihnen erfolgreich zu begegnen, bedarf es spezifischer normativer Deter-

– 4 –

minanten, die den Begriff „Unabhängigkeit“ konkretisieren sowie inhaltlich ausfüllen und auf die im Folgenden des Näheren eingegangen wird.

II. DIE DETERMINANTEN DER UNABHÄNGIGKEIT

1. Die organisatorische Unabhängigkeit

Die Möglichkeit der Exekutive, auf die Organisation, insbesondere die Leitung und die Leitungsstrukturen einer Obersten Rechnungskontrollbehörde ungehindert Einfluss nehmen zu können, wäre gleichbedeutend mit der Dominanz der Exekutive über die Oberste Rechnungskontrollbehörde. Folgerichtig postuliert die Deklaration von Lima, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden mit der erforderlichen organisatorischen Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen (§ 5 Z. 2 der Deklaration von Lima).

Die Deklaration von Lima fordert jedoch nicht nur die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde selbst, sondern auch die ihrer Mitglieder, wenn sie zum Ausdruck bringt, dass die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde mit der ihrer Mitglieder untrennbar verbunden ist (§ 6 Z. 1 der Deklaration von Lima). Dabei versteht die Deklaration unter „Mitgliedern“ jene Personen, welche Entscheidungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu treffen und eigenverantwortlich nach außen zu vertreten haben; dies können entweder die Mitglieder eines entscheidungsbefugten Kollegiums oder der Leiter einer monokratisch organisierten Obersten Rechnungskontrollbehörde sein.

Mit dieser Formulierung trägt die Deklaration den unterschiedlichen Aufbauorganisationen der Obersten Rechnungskontrollbehörden Rechnung, die entweder – wie in den meisten romanischen Staaten – kollegial oder aber – folgend dem angelsächsischen Modell – monokratisch strukturiert sein können, und legt sich weder auf eines der beiden – jeweils weltweit vertretenen – Systeme fest, noch gibt sie einem von beiden den Vorzug.

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

Folgerichtig führt daher die Deklaration von Lima weiters aus, dass die Unabhängigkeit der Mitglieder einer Obersten Rechnungskontrollbehörde verfassungsrechtlich zu gewährleisten ist und durch die Abberufungs-

– 7 –

modalitäten nicht beeinträchtigt werden darf (§ 6 Z. 2 der Deklaration von Lima).

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

Noch viel weniger ließe sich mit den von der Deklaration erhobenen Ansprüchen vereinbaren, wenn die Entscheidungsträger einer Obersten Rechnungskontrollbehörde von der Regierung willkürlich und beliebig aus ihren Funktionen abberufen werden könnten. Allein die Existenz einer solchen Möglichkeit müsste zur Verunsicherung der Leitungsorgane einer Obersten Rechnungskontrollbehörde führen, würde ihre Unbefangenheit

beeinträchtigen, die Objektivität ihrer Tätigkeit mehr als infrage stellen und die Unabhängigkeit der gesamten Obersten Rechnungskontrollbehörde unterminieren.

Eine Amtsführung unter dem Damoklesschwert der jederzeit möglichen Abberufung durch die Regierung würde über kurz oder lang bewirken, dass die Tätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde darauf ausgerichtet wäre, der Regierung möglichst gefällig zu sein und sich der Kritik weitgehend zu enthalten, da andernfalls die Leitungsorgane Gefahr laufen würden, von der Regierung aus ihren Funktionen entlassen zu werden.

Gewiss muss die Möglichkeit bestehen, Leitungsorgane von Obersten Rechnungskontrollbehörden vorzeitig aus ihrem Amt abuberufen, wenn sie nicht mehr in der Lage sind, ihren Amtspflichten ordnungsgemäß nachzukommen oder sich gar Verfehlungen zu Schulden kommen lassen. Es muss jedoch gewährleistet sein, dass eine solche Abberufung nur nach Durchführung eines gesetzlich streng geregelten, nach rechtsstaatlichen Grundsätzen abgeführten förmlichen Verfahrens erfolgen darf. Keinesfalls wäre es zulässig und mit der Unabhängigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde und ihrer Mitglieder vereinbar, wenn es einer Regierung möglich wäre, aus Anlass eines ihr unliebsamen Prüfungsberichtes einer Obersten Rechnungskontrollbehörde deren Leitungsorgane nach Belieben

– 9 –

abzusetzen. Viele Oberste Rechnungskontrollbehörden sind gegen derartige Willkürakte der Regierung dadurch abgesichert, dass ihre Mitglieder richterliche Unabhängigkeit genießen, wodurch der Regierung die Möglichkeit genommen ist, sie nach Gutdünken ihrer Funktionen zu entkleiden.

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

Auch die Prüfer selbst, die zwar innerbehördlich gegenüber ihren Vorgesetzten weisungsgebunden sind, bedürfen des ausreichenden Schutzes vor exekutiven Willkürakten. Demgemäß sieht die Deklaration von Lima vor, dass die Prüfungsbeamten der Obersten Rechnungskontrollbehörden in ihrer beruflichen Laufbahn keinen Einflüssen der zu prüfenden Stellen ausgesetzt und von diesen nicht abhängig sein dürfen (§ 6 Z. 3 der Deklaration von Lima). Ernennungen und Beförderungen von Prüfern, ins-

besondere aber gegen sie zu ergreifende dienstrechtliche Maßnahmen, im Extremfall bis zur Entlassung, haben daher der Einflussnahme durch die Exekutive entzogen zu sein.

2. Die funktionelle Unabhängigkeit

Nicht minder wichtig für die objektive und effektive Aufgabenerfüllung einer Obersten Rechnungskontrollbehörde ist ihre funktionelle Unabhängigkeit, wie dies auch die Deklaration von Lima vorsieht (§ 5 Z. 2 der Deklaration von Lima). Dies setzt voraus, dass die Prüfungskompetenzen – zumindest in ihren Grundzügen – in der Verfassung festgelegt sind (§ 18 Z. 1 der Deklaration von Lima) und von der Regierung nicht angefasst werden dürfen.

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

– 11 –

ausreichender Rechtsschutz für die Oberste Rechnungskontrollbehörde bestehen, wenn die Regierung die Vornahme einer Prüfung verhindern will.

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

3. Die finanzielle Unabhängigkeit

Jede staatliche Tätigkeit und daher auch die der öffentlichen Finanzkontrolle ist mit Kosten verbunden, die aus dem Staatsbudget zu decken sind. Je kleiner der Anteil der öffentlichen Finanzkontrolle am Gesamtbudget ist, desto geringer ist der ihr zur Verfügung stehende Spielraum für

die Entfaltung ihrer Tätigkeit. Noch so gut gemeinte gesetzliche Bestimmungen über die Kompetenzen und die Unabhängigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde können dadurch unterlaufen werden, dass diese finanziell ausgehungert und damit in der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse behindert wird.

Um derartigen, die Tätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde beeinträchtigenden Restriktionen vorzubeugen, verlangt die Deklaration von Lima, dass den Obersten Rechnungskontrollbehörden die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen sind, welche die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben ermöglichen (§ 7 Z. 1 der Deklaration von Lima).

Da die Ausarbeitung des Entwurfes für das jährliche Staatsbudget in den meisten Ländern von der Regierung vorgenommen wird, kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass sie die finanziellen Mittel für die Oberste Rechnungskontrollbehörde ganz bewusst sehr gering veranschlagt, um deren Handlungsspielraum einzuengen. Daher sieht die Deklaration von Lima vor, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden das Recht haben müssen, die von ihnen für notwendig erachteten finanziellen Mittel bei der das Staatsbudget beschließenden Körperschaft, also dem Parlament, erforderlichenfalls unmittelbar zu beantragen (§ 7 Z. 2 der Deklaration von

– 13 –

Lima). In manchen Staaten – so z.B. in Österreich – kommt darüber hinaus den Leitungsorganen der Obersten Rechnungskontrollbehörden das Recht zu, den parlamentarischen Beratungen über das Budget beizuwohnen und selbst im Plenum des Parlaments die finanziellen Anliegen ihrer Obersten Rechnungskontrollbehörde durch Wortmeldungen zu vertreten.

Schließlich soll – entsprechend der Deklaration von Lima – die finanzielle Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden von der Regierung darin sinnfällig zum Ausdruck gebracht werden, dass für die ihnen im Budget zur Verfügung gestellten Mittel ein eigener Budgetabschnitt – getrennt von denen der Ministerien – vorzusehen ist. Wichtiger noch als diese symbolische Unterstreichung der Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde ist allerdings das Erfordernis, dass sie eigenverantwortlich über diese finanziellen Mitteln verfügen darf (§ 7 Z. 3 der Deklaration von Lima) und beim Vollzug ihres Budgets nicht auf die Zustimmung von Organen der Exekutive, insbesondere nicht der Regierung, angewiesen ist.

III. UNABHÄNGIGKEIT UND DEMOKRATIE

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

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

– 15 –

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

„Alle Bürger des Staates sind berechtigt, entweder selbst oder durch ihre Repräsentanten, sich von der Notwendigkeit von Steuern und Abgaben zu überzeugen, sie frei zu bewilligen, ihre Verwendung zu **ü b e r w a c h e n** sowie Anteil, Veranlagung, Eintreibung und Dauer zu bestimmen“ (Art. XIV der Deklaration der Menschen- und Bürgerrechte vom 31. August 1789).

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

– 16 –

tungen der öffentlichen Finanzkontrolle sind daher unmittelbare Folge der demokratischen Entwicklung.

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

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

– 17 –

IV. DAS VERHÄLTNIS DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDE ZUR REGIERUNG

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

Der wichtigste Anknüpfungspunkt für eine derartige Kooperation ergibt sich aus der Kernaufgabe jeder Obersten Rechnungskontrollbehörde, nämlich ihrer Prüfungstätigkeit. Das Ergebnis jeder Überprüfung durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde sollte nach Tunlichkeit zweidimensional sein. Zum einen soll die Oberste Rechnungskontrollbehörde unterlaufene Fehler im Gebahrungsvollzug aufzeigen, zum anderen Empfehlungen für Verbesserungen abgeben. Sowohl die vergangenheitsbezogene als auch die zukunftsorientierte Komponente der Prüfungstätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde lassen sich jedoch am einfachsten durch die aktive Mitwirkung der Exekutive umsetzen. Von der Obersten Rechnungskontrollbehörde festgestellte, in der Vergangenheit begangene Fehler können dann am leichtesten abgestellt werden, wenn die Exekutive willens

ist, sie in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beheben. Ebenso lassen sich die Empfehlungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde, die auf Verbesserungen in der Zukunft abzielen, am raschesten unter der Voraussetzung realisieren, dass die Exekutive bereit ist, diese Empfehlungen zu akzeptieren und aufzugreifen.

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

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

Von besonderem Vorteil hat sich in der Praxis vor allem eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen der Obersten Rechnungskontrollbehörde und

– 19 –

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

Aber nicht nur die Ergebnisse der Prüfungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde, sondern auch ihre getrennt davon für die Exekutive erstellten Gutachten sind ein gutes Beispiel nutzbringender Kooperation. Dieser Gutachtertätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde wird auch in der Deklaration von Lima gedacht und dabei ausdrücklich festgehalten, dass die Verwaltung die alleinige Verantwortung für die Befolgung oder Ablehnung des von der Obersten Rechnungskontrollbehörde erstatteten Gutachtens trägt (§ 12 Z. 1 erster Satz der Deklaration von Lima).

In allen Fällen der — durchaus wünschenswerten — Zusammenarbeit mit der Exekutive, vor allem mit der Regierung, muss allerdings die Oberste Rechnungskontrollbehörde stets darauf bedacht sein, sich nicht von ihr vereinnahmen zu lassen und in eine untergeordnete, dienende Funktion zu geraten. Die Kooperation hat nicht in einem Verhältnis der Über- bzw.

Unterordnung, sondern auf Basis der Gleichberechtigung zu erfolgen; andernfalls geriete die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde in Gefahr. Auch hat die Oberste Rechnungskontrollbehörde dafür Sorge zu tragen, dass durch die neben ihrer Prüfungstätigkeit verrichteten zusätzlichen Aufgaben für die Exekutive künftigen Prüfungsfeststellungen nicht vorgegriffen und eine wirksame Prüfungstätigkeit nicht beeinträchtigt werden darf (§ 12 Z. 1 letzter Satz der Deklaration von Lima).

– 21 –

V. **DAS VERHÄLTNIS DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDE ZUM PARLAMENT**

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

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

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

verhältnis zwischen der Obersten Rechnungskontrollbehörde und dem Parlament gegeben.

Die Bedeutung der Obersten Rechnungskontrollbehörde für das Parlament besteht in erster Linie in den aufgrund der Prüfungstätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde gewonnenen Informationen über die Verwendung der im Budget veranschlagten öffentlichen Mittel durch die Regierung. Daher sehen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften in aller Regel für die Oberste Rechnungskontrollbehörde eine Berichterstattung über ihre Prüfungstätigkeit an das Parlament vor. Damit wird der Deklaration von Lima entsprochen, derzufolge die Obersten Rechnungskontrollbehörden durch die Verfassung berechtigt und verpflichtet sein sollen, eigenverantwortlich über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit dem Parlament zu berichten (§ 16 Z. 1 erster Satz der Deklaration von Lima).

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

– 23 –

berufene Parlament tätig wird und damit dessen Budgethoheit entscheidend stärkt.

Für die Oberste Rechnungskontrollbehörde wiederum bedeutet das Recht, ihre Berichte dem Parlament vorzulegen, eine Vergrößerung der Chance, ihre an die Exekutive gerichteten Empfehlungen durchzusetzen, wie dies auch die Deklaration von Lima zum Ausdruck bringt (§ 16 Z. 1 letzter Satz der Deklaration von Lima). Denn erfahrungsgemäß sind – mangels Sanktionsmöglichkeiten – nicht alle Obersten Rechnungskontrollbehörden in der Lage, ihre Empfehlungen gegen den Willen der geprüften Stellen durchzusetzen. Sofern daher die Oberste Rechnungskontrollbehörde außerstande ist, aus eigener Kraft ihren Empfehlungen gegenüber der prüfungsunterworfenen Exekutive zum Durchbruch zu verhelfen, ist es für sie von Nutzen, dass ihr die Legislative in Wahrnehmung ihrer Kontrollhoheit unterstützend zur Seite steht.

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

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

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

Zu den äußeren Erscheinungsformen dieses Beziehungsgeflechts ist das in vielen Staaten bestehende Recht der Legislative auf Mitwirkung an der Bestellung bzw. Abberufung von Leitungsorganen der Obersten Rechnungskontrollbehörde zu zählen; desgleichen die Behandlung der Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde im Parlament, vielfach unter Beiziehung von Vertretern der Obersten Rechnungskontrollbehörde, sowie

– 25 –

– entsprechend der Deklaration von Lima – die Ausarbeitung von Gutachten durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde bzw. von Stellungnahmen zu beabsichtigten Gesetzen und sonstigen Vorschriften über finanzielle Angelegenheiten für das Parlament (§ 12 Z. 1 erster Satz der Deklaration von Lima).

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

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

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

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

Es ist daher vornehmlich die parlamentarische Opposition, die sich der Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde annimmt und die darin enthaltenen Feststellungen und Bemängelungen gezielt als Waffe in der parlamentarischen, aber auch in der übrigen innenpolitischen Auseinandersetzung mit der Regierung gebraucht. Dabei stehen — ebenso wie bei der konträren Interessenslage der Regierungsparteien — klarerweise handfeste parteipolitische Überlegungen auf Seiten der Opposition und weniger eine ausgeprägte Sympathie für die öffentliche Finanzkontrolle in Vordergrund. Nichts desto weniger ergibt sich daraus ein Interessensgleichklang

– 27 –

von öffentlicher Finanzkontrolle und parlamentarischer Opposition, der zu einem nicht zu leugnenden Naheverhältnis führt, das den Obersten Rechnungskontrollbehörden mitunter den Vorwurf einträgt „oppositionsfixiert“ zu sein oder gar im Sinne der Opposition parteipolitisch zu agieren. Derartige Vorwürfe sind jedoch unbegründet; sie verwechseln Ursache und Wirkung. Nicht die Obersten Rechnungskontrollbehörden agieren parteipolitisch, sondern die Politiker reagieren auf die Prüfungsberichte je nach parteipolitischer Zugehörigkeit.

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

Ein weiterer, noch viel bedenklicherer Schritt wäre dann gesetzt, wenn es der Regierung gelänge, im Wege ihrer faktischen, durch ihre Abgeordneten

abgesicherten Dominanz der Parlamentsmehrheit – und damit letztlich des Parlaments – Einfluss auf die Oberste Rechnungskontrollbehörde zu gewinnen. Auf diese Weise würde die öffentliche Finanzkontrolle – im Umweg über die Legislative – indirekt in die Abhängigkeit der Exekutive geraten.

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

Die Beziehungen der Obersten Rechnungskontrollbehörde zum Parlament sind daher so zu gestalten, dass sie alle Chancen, die sich daraus für ihre Tätigkeit ergeben können, zu nützen vermag; andererseits ist aber alles zu vermeiden, was ihre eigenständige Funktionalität und damit ihre Unabhängigkeit infrage stellen könnte. Auch insoweit ist daher zu fordern, dass die

– 29 –

Zusammenarbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde mit der Legislative auf der Basis der Gleichberechtigung zu erfolgen hat.

VI. DER STELLENWERT DER UNABHÄNGIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN FINANZKONTROLLE IM RAHMEN DER INTOSAI

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

Die Tatsache, dass keineswegs alle Obersten Rechnungskontrollbehörden, die Mitglieder der INTOSAI sind, den in Ansehung der Unabhängigkeit postulierten hohen Anforderungen der Deklaration von Lima zu entsprechen vermögen, hat die Organe der INTOSAI regelmäßig veranlasst, den Stellenwert der Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden zu betonen und ihn in Veranstaltungen und Abhandlungen zu propagieren. Auch regionale Arbeitsgruppen der INTOSAI haben sich dieser Thematik angenommen, so z.B. der IV. Kongress der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI) in

– 31 –

Paris im Jahre 1999, dessen Schlussfolgerungen u.a. die Beziehungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu den Medien als einen der Indikatoren für die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden bezeichneten und deren eigenständige Kommunikationspolitik als wesentlichen Bestandteil ihrer Unabhängigkeit hervorhoben.

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

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

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

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

– 33 –

8. die finanzielle Unabhängigkeit sowie die Eigenständigkeit in der Führung/Verwaltung und das Vorhandensein angemessener personeller, materieller und finanzieller Ressourcen.

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

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

Darüber hinaus wird im Jahre 2004 das Generalsekretariat der INTOSAI in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen in Wien ein Seminar zum Thema Unabhängigkeit abhalten. All diese Aktivitäten im Rahmen der INTOSAI bestätigen eindrucksvoll, welche Bedeutung der Unabhängigkeit

der Obersten Rechnungskontrollbehörden beigemessen wird, andererseits aber auch, dass noch ein Nachholbedarf besteht, um diese Unabhängigkeit überall dort, wo sie noch nicht erreicht werden konnte bzw. gefährdet ist, zu etablieren bzw. zu sichern.

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

Um die demgemäß berechtigten Wünsche nach Stärkung der Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörden in Entwicklungsländern zu erfüllen, rät daher das Generalsekretariat der INTOSAI den Geberstaaten bzw. Geberorganisationen, gegenüber den Regierungen der Entwicklungsländer darauf zu dringen, dass Vertreter der Obersten Rechnungskontrollbehörden bereits beim Abschluss von Verträgen über die Hingabe von Entwicklungs-

– 35 –

hilfe als gleichberechtigte Partner beigezogen werden und die Regierungen ausdrücklich zu garantieren haben, dass den Obersten Rechnungskontrollbehörden die Kompetenz zur eigenständigen, unbeeinflussten Prüfung der Verwendung der Entwicklungshilfe eingeräumt wird. Damit könnte sowohl die Gewähr für eine objektive Prüfung durch die Obersten Rechnungskontrollbehörden der betreffenden Entwicklungsländer geschaffen, als auch die innerstaatliche Position dieser Obersten Rechnungskontrollbehörden entscheidend gestärkt und sohin den Forderungen nach mehr Unabhängigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle entsprochen werden.

VII. AUSBLICK

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

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

– 37 –

staaten ausgehende Vorbildwirkung gibt in diesem Zusammenhang zu Optimismus Anlass.

Aber auch jene Obersten Rechnungskontrollbehörden, welche bereits derzeit ein hohes Maß an Unabhängigkeit für sich in Anspruch nehmen können, müssen stets darauf bedacht sein, dieses hohe Gut in Ehren zu halten und bei den Regierungen und der übrigen Exekutive keinen Zweifel an ihrer Unabhängigkeit aufkommen zu lassen. Es gilt daher für alle Mitglieder einer Obersten Rechnungskontrollbehörde, insbesondere für ihre höchsten Repräsentanten, die eingeräumte Unabhängigkeit auch tatsächlich zu „leben“ bzw. allfälligen gegenläufigen Begehrlichkeiten rechtzeitig und kompromisslos entgegenzutreten. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sind sohin für den Bestand ihrer Unabhängigkeit auch selbst verantwortlich. Unter diesem Gesichtspunkt muss sich eine Oberste Rechnungskontrollbehörde davor hüten, der Regierung gefällig oder gar botmäßig zu sein. Eine Oberste Rechnungskontrollbehörde, die auch nur den Anschein der Unterwürfigkeit erweckt, läuft rasch Gefahr, von der Exekutive vereinnahmt und ihrer Unabhängigkeit faktisch beraubt zu werden. Der Mut zum aufrechten Gang sollte demgemäß für jede Oberste Rechnungskontrollbehörde und ihre Repräsentanten eine Selbstverständlichkeit bedeuten!

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

VIII. ZUSAMMENFASSUNG

1. Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde von der ihrer Prüfungszuständigkeit unterworfenen Regierung und Exekutive in organisatorischer, funktioneller und finanzieller Hinsicht bildet das zentrale Anliegen und das höchste Gut der öffentlichen Finanzkontrolle.
2. Gleichwohl schließt diese Unabhängigkeit eine Kooperation zwischen öffentlicher Finanzkontrolle und Exekutive nicht aus, sofern sie auf der Basis der Gleichberechtigung erfolgt.
3. Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde und ihrer Mitglieder darf sich nicht in einer formalen programmatischen Erklärung erschöpfen, sondern muss durch entsprechende Rechtsschutzeinrichtungen abgesichert sein.
4. Das Ausmaß der Unabhängigkeit einer Obersten Rechnungskontrollbehörde ist abhängig vom Grad der Demokratisierung im betreffenden Staat.
5. Oberste Rechnungskontrollbehörden und Parlamente ergänzen einander in ihren Kontrollaufgaben und verfolgen daher die gleichen Ziele, wodurch sich ein Interessensgleichklang zwischen öffentlicher Finanzkontrolle und Legislative ergibt.

6. Da in der Realverfassung eine gewisse Dominanz der Regierung über das Parlament nicht auszuschließen ist, kann die Grundlage der – idealtypisch auf Gleichberechtigung beruhenden – Zusammenarbeit von Parlamenten und Obersten Rechnungskontrollbehörden zum Nachteil letzterer beeinträchtigt werden.
7. Um dieser Gefahr der Beeinträchtigung der eigenständigen Funktionalität der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu begegnen, bedarf es der Absicherung ihrer Unabhängigkeit auch gegenüber den Parlamenten.
8. Die Tatsache, dass noch nicht alle Obersten Rechnungskontrollbehörden das von der Deklaration von Lima geforderte Ausmaß an Unabhängigkeit genießen, hat für die INTOSAI und ihre Organe stete Herausforderung zur Verbesserung dieses Zustandes zu sein.
9. Auch Geberstaaten und internationale Geberorganisationen haben zunehmend Interesse an der Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden in Entwicklungsländern, damit eine von den Regierungen unbeeinflusste objektive Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung von Entwicklungshilfe gewährleistet ist.
10. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden selbst trifft gleichfalls eine Verantwortung zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit.