



Kay Scheller - Präsident des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof als Prüfer der Vereinten Nationen

Prüfung internationaler Organisationen durch den BRH

Als externe Finanzkontrolle des Bundes prüft der Bundesrechnungshof (BRH) die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Dieser Auftrag leitet sich unmittelbar aus Artikel 114 Absatz 2 des Grundgesetzes ab. Gegenstand seiner Prüfungen sind der Bundeshaushalt, also die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes in Höhe von rund einer Billion Euro (2021), sowie die Sozialversicherungsträger (gesetzliche Krankenversicherung und Rentenversicherung) und das Handeln des Bundes bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen er beteiligt ist. Gleichzeitig engagiert sich der BRH auf vielfältige Weise auf der internationalen Ebene. Im Rahmen seiner internationalen Strategie unterstützt er die Außen- und Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Im Vordergrund steht dabei, auf einen bestmöglichen Einsatz finanzieller Beiträge und Zuwendungen hinzuwirken und nachhaltige Verbesserungen bei den Empfängern der Zahlungen zu bewirken. Diesen Ansatz setzt der BRH vor allem durch Abschlussprüfungsmandate bei inter- und supranationalen Organisationen um.

Internationale Organisationen werden in der Regel aus den Haushalten ihrer Mitgliedstaaten finanziert. So ist Deutschland Mitglied in mehr als 200 internationalen Organisationen und dort regelmäßig einer der großen Beitragszahler. Das jährliche Gesamtvolumen deutscher Beiträge an internationale Organisationen beläuft sich nach Erkenntnissen des BRH derzeit auf rund 6,2 Mrd. Euro. Die Standards der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) empfehlen eine externe und unabhängige Kontrolle internationaler Organisationen durch Oberste Rechnungskontrollbehörden (Rechnungskontrollbehörden) ihrer Mitgliedstaaten. Hier engagiert sich der BRH schon seit vielen Jahren und führt Prüfungsmandate mit Abschlussprüfungen bei internationalen Organisationen durch. Bereits beendete Prüfungsmandate aus den letzten Jahren sind beispielsweise:

- die Welthandelsorganisation (WTO),
- die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO),
- die Europäische Organisation für die Nutzung meteorologischer Satelliten (EUMETSAT),
- die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPWC) oder
- die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO).

Mitgliedschaft des BRH-Präsidenten im UN Board of Auditors

Die größte internationale Organisation sind die Vereinten Nationen (UN). Deren Generalversammlung hat den Präsidenten des BRH, Kay Scheller, im Herbst 2015 für den Zeitraum 2016 bis 2022 in das UN Board of Auditors (Board) gewählt, den Rat der Rechnungsprüfer der Vereinten Nationen.

Das Board ist das unabhängige externe Prüfungsorgan der Vereinten Nationen und wurde von der Generalversammlung im Jahre 1946 eingerichtet. Es ist für die Prüfung von insgesamt 24 UN-Organisationen und Projekten mit einem Gesamtbudget von heutzutage rund 37 Mrd. US-Dollar zuständig. Damit zählt das Board zu den weltweit bedeutendsten internationalen Prüfungsmandaten. Das Board bestätigt die Jahresabschlüsse der einzelnen UN-Organisationen und kann sich darüber hinaus zu weiteren Fragestellungen finanzieller oder wirtschaftlicher Art äußern.



UN-Generalversammlung / Quelle: eigenes Foto BRN

Das Board setzt sich aus den Leitern der obersten Rechnungskontrollbehörden von jeweils drei der derzeit insgesamt 193 UN-Mitgliedstaaten zusammen. Die Leiter der drei Rechnungskontrollbehörden nehmen das Mandat persönlich wahr und werden daher auch von der Generalversammlung gewählt. Die Mandatsdauer beläuft sich auf jeweils sechs Jahre; alle zwei Jahre scheidet ein Mitglied aus und ein neues Mitglied tritt ein. Der Präsident des BRH ist seit 2016 Mitglied und trat damit die Nachfolge seines Amtskollegen aus dem Vereinigten Königreich an. Weitere Mitglieder waren zunächst die Präsidenten der Rechnungskontrollbehörden von Indien und Tansania, die inzwischen durch ihre Kollegen aus Chile (2018) und China (2020) abgelöst wurden. Aktuell setzt sich das Board also aus den Leitern der Rechnungskontrollbehörden Chiles, Chinas und Deutschlands zusammen. Jeweils einer der Leiter übt für zwei Jahre turnusmäßig den Vorsitz im Board aus. In den Jahren 2019 und 2020 war dies der Präsident des BRH.

Prüfungsportfolio und Prüfungsstrategie des BRH

Die Zuständigkeit für die jeweils zu prüfenden UN-Organisationen haben die Board Mitglieder untereinander aufgeteilt.

Zu den **wichtigsten Organisationen** im Prüfungsportfolio des BRH zählen die **UN-Friedensmissionen**. Hier ist der BRH als sogenannter „Lead Auditor“ für den Hauptsitz in New York und die Blauhelmeinsätze im Kongo, Süd-Sudan, Sudan und Mali zuständig. Außerdem prüft er die Service Zentren in Uganda, Italien und Spanien.

Weitere **herausgehobene Organisationen** des deutschen Prüfungsportfolios sind das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) sowie das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR). Mit diesen drei großen Mandaten setzt der BRH Prüfungsschwerpunkte in den UN-Kernbereichen der Friedenssicherung und der humanitären Hilfe.

Darüber hinaus prüft der BRH auch **kleinere Organisationen und Projekte** des UN-Systems. Zu diesen zählt das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) und die UN-Verwaltung in Genf (UNOG) einschließlich der umfassenden Baumaßnahmen zur Renovierung des Völkerbundpalastes und der Erweiterung des Genfer Büros (Strategic Heritage Plan). Zudem ist der BRH mit der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) sowie dem Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) für zwei am UN Campus Bonn ansässige Organisationen zuständig.

Die **Ausgaben** der vom BRH geprüften UN-Organisationen belaufen sich auf insgesamt rund 14 Mrd. US-Dollar.

Vorrangiger Prüfungsgegenstand des Boards sind die nach den internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (IPSAS) aufgestellten Jahresabschlüsse der einzelnen UN-Organisationen. Diese bestehen jeweils aus einer Bilanz, einer Gewinn- und Verlustrechnung, einem Eigenkapitalpiegel, einer Kapitalflussrechnung, einem Budgetvergleich sowie einem Anhang. Gleichzeitig orientiert sich der BRH bei seiner Strategie für das UN-Mandat an seiner nationalen Prüftätigkeit. Im Gegensatz zu anderen Rechnungskontrollbehörden setzt er damit bewusst weitere Schwerpunkte in Bereichen, die über eine rein formale Jahresabschlussprüfung hinaus gehen. Mit Feststellungen und Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeit trägt der BRH dazu bei, dass die einzelnen UN-Organisationen effektiv handeln und ihre Ziele möglichst effizient erreichen. Der Ansatz des BRH deckt somit Prüfungsfelder ab wie interne Kontrollen, IT, Beschaffungen, Personalwesen, Einsatz von Dienstleistern und Beratern, Hochbau, militärische Aufgabenwahrnehmung sowie Umweltschutz und Nachhaltigkeit.

Organisatorisches Herangehen

Zur Durchführung des Mandats greift der Präsident des BRH auf eine für die Dauer des Mandats geschaffene Organisationseinheit innerhalb des BRH sowie auf das Sekretariat des Boards in New York zurück. Die „UN BoA-Einheit“ im BRH besteht aus mehr als 30 Prüferinnen und Prüfer, die ausschließlich und über mehrere Jahre für das Mandat der Vereinten Nationen tätig sind. Diese Struktur gewährleistet Kontinuität im täglichen Prüfgeschäft. Bis Juni 2021 haben die Prüferinnen und Prüfer für das Mandat UN Board of Auditors in 42 Ländern örtliche Erhebungen durchgeführt.

Die Leitung der Organisationseinheit obliegt einem Director of

External Audit, der im Gegensatz zu den übrigen Beschäftigten des BRH dauerhaft am UN-Hauptsitz in New York ansässig ist. Gleiches gilt für die Direktoren der übrigen Board-Mitglieder. Die drei Direktoren bilden zusammen mit der Leiterin des Board-Sekretariats das sogenannte Audit Operation Committee, welches die Prüfungen des Boards koordiniert und die Schnittstelle zu den Board-Mitgliedern, den einzelnen Prüfteams sowie hochrangigen Vertretern der Vereinten Nationen und der Mitgliedstaaten bildet.



Hauptsitz des UN-Sekretariats in New York

Quelle: eigenes Foto BRH

Berichterstattung des Boards

Das Board legt die von ihm verabschiedeten Berichte der Generalversammlung über deren Verwaltungs- und Haushaltsausschuss und den beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen vor. Für den Erfolg der Arbeit des Boards kommt es darauf an, dass die Generalversammlung die Feststellungen und Empfehlungen annimmt und die einzelnen UN-Organisationen zur Umsetzung der Empfehlungen auffordert. In den jeweiligen Ausschüssen präsentieren Vertreter des BRH und der übrigen Board-Mitglieder ihre Prüfungsergebnisse im Detail und stehen für die oftmals hohe Anzahl an Rückfragen der UN-Mitgliedstaaten zur Verfügung. Darüber hinaus nehmen die Rechnungskontrollbehörden an informellen Anhörungen einzelner Ländergruppen wie beispielsweise der Gruppe „G77 and China“ oder einzelner Länder wie den USA teil. In der Praxis zeigt sich, dass die Ausschüsse ein großes Interesse an der Arbeit des Boards haben. Gleichzeitig ist in den Anhörungen Fingerspitzengefühl gefragt, da die einzelnen Mitgliedstaaten mitunter eine unterschiedliche Erwartungshaltung an die Prüfungstätigkeit des Boards haben. Sämtliche Prüfungsberichte sind öffentlich verfügbar und über die Website des Boards abrufbar: <http://www.un.org/en/auditors/board/auditors-reports.shtml>.

Ausgewählte Wirkungen

Bis Juni 2021 hat der BRH insgesamt 32 Prüfungsberichte veröffentlicht und mehr als 1000 Feststellungen und Empfehlungen formuliert. Daher hier nur eine Auswahl der damit erzielten übergreifenden Wirkungen und Wirkungen bei einzelnen Organisationen.

Übergreifende Wirkungen

Der BRH hat zu Beginn seines Mandats festgestellt, dass das Board bisher teilweise nicht mit Geberländern kommuniziert hatte. Dies betraf beispielsweise den Ständigen Ausschuss des UN-Flüchtlingskommissariats sowie die Konferenzen der Geberländer bei der Klimarahmenkonvention oder beim Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung. Die Lücken in der Kommunikation hat das Board inzwischen geschlossen und präsentieren die Prüfungserkenntnisse nunmehr im direkten Dialog in den jeweiligen Gremien der einzelnen Organisationen.

Das Board hatte sich in der Vergangenheit auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Jahresabschlüsse konzentriert. Fragestellungen zur Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der UN hatten eine untergeordnete Bedeutung. Die Prüferinnen und Prüfer waren in der Regel Experten im Bereich des Rechnungswesens. Mittlerweile enthalten Prüfungsberichte verstärkt Feststellungen und Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zum Beispiel der Friedensmissionen und des Umweltschutzes. Dazu beigetragen hat maßgeblich der Einsatz interdisziplinärer Teams, die sich auch aus Beschäftigten beispielsweise mit militärischem Hintergrund oder Ingenieuren zusammensetzen.

Der BRH hat bei seinen Prüfungen immer wieder festgestellt, dass verschiedene UN-Organisationen Rückstellungen für Krankenversicherungen und Beihilfeverpflichtungen zu niedrig bewertet haben. Ursächlich waren eine mangelhafte Datenbasis und teilweise auch eine systematische Unterbewertung. Inzwischen weisen diese Organisationen ihre Verpflichtungen korrekt aus und haben interne Prozesse angepasst. Allein das UN-Sekretariat erhöhte die Rückstellungen um 540 Mio. US-Dollar.

Zahlreiche UN-Organisationen finanzieren sich überwiegend aus Zuwendungen der Mitgliedstaaten. Der BRH stellte fest, dass die Organisationen die für Zuwendungen relevanten Rechnungslegungsstandards unterschiedlich angewendet haben. Im Ergebnis hat der BRH so inzwischen eine Bilanzierung nach einheitlichen Maßstäben und damit Vergleichbarkeit und Transparenz sichergestellt. Dies bedeutete beispielsweise allein bei UNDP eine Erhöhung der bilanzierten Forderungen um 4,1 Mrd. US-Dollar.

UN-Friedensmissionen (UN Peacekeeping Operations)

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschließt Mandate, die den Generalsekretär beauftragen, Friedensmissionen in Kriegs- und Konfliktgebieten durchzuführen. Insbesondere sollen Friedensmissionen die Zivilbevölkerung schützen sowie den politischen Prozess zur Herstellung von Recht und Ordnung anstoßen und begleiten. Sie werden von den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen finanziert und mit Truppen, Polizeikräften und Ausrüstung unterstützt.

Eine Prüfung des BRH hat ergeben, dass den Blauhelmsoldaten teilweise grundlegende militärische Fertigkeiten fehlten, zum Beispiel im Umgang mit Waffen oder bei der Erstversorgung von Verwundeten. Daraufhin haben die Vereinten Nationen die Kontrollen der notwendigen Fertigkeiten vor und während des Einsatzes in Friedensmissionen verstärkt.

Die Friedentruppen haben vereinzelt die Zivilbevölkerung unzureichend geschützt. Die Vereinten Nationen hatten es versäumt, ein Bataillon sowie eine Eingreifbrigade mit 2.800 Soldaten entsprechend dem Mandat des Sicherheitsrates zum Schutz der Zivilbevölkerung einzusetzen. Inzwischen setzten

die Vereinten Nationen das Bataillon gemäß den Empfehlungen des BRH mandatskonform ein und hinterfragten den Bedarf für die Brigade



Konvoi im Südsudan / Quelle: eigenes Foto BRH

Auch beim Umweltschutz fand der BRH Mängel: Die Friedensmissionen vernachlässigten die umweltgerechte Behandlung und Entsorgung von Schadstoffen sowie den Einsatz erneuerbarer Energien. Sie befolgten oftmals nicht die einschlägigen Vorgaben und Berichtspflichten. Zudem setzten die Friedensmissionen veraltete und betriebsstoffintensive Generatoren ein. Inzwischen haben die Vereinten Nationen ihre Dienstaufsicht über die Friedensmissionen durch Kontrollen vor Ort intensiviert. Der vermehrte Einsatz schadstoffärmerer und effizienterer Generatoren ist gewährleistet.

Die Vereinten Nationen hatten einen Flughafen gebaut, nutzen diesen allerdings bisher nicht. Die Prüfung des BRH ergab, dass die Vereinten Nationen es versäumt hatten, die vor Baubeginn erforderliche Zustimmung des betroffenen Staates einzuholen. Die Vereinten Nationen verhandeln derzeit eine nachträgliche Genehmigung.

UN-Entwicklungsprogramm (UNDP)

UNDP arbeitet in rund 170 Staaten und ist mit 135 Länderbüros vor Ort vertreten. Es unterstützt Partnerländer mit Politikberatung. Aufgrund seiner weltweiten Präsenz agiert UNDP auch als Dienstleister für andere UN-Organisationen, beispielsweise bei Beschaffungen und im Personalwesen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ist eines von drei inhaltlichen Kernthemen von UNDP. „Demokratische Regierungsführung und Friedenssicherung“ sowie „Klimaschutz und Katastrophenvorsorge“ sind die beiden anderen Kernthemen von UNDP.

UNDP fehlte eine Strategie zur Betrugsbekämpfung. Weniger als ein Zehntel der Länderbüros hatten Betrugs- und Korruptionsrisiken identifiziert. Schwächen in der Umsetzung der intern festgelegten Kontrollanforderungen begünstigten Verstöße und führten zu unzureichenden Kontrollen zur Betrugsprävention. Inzwischen erarbeitet UNDP eine Strategie zur Betrugsbekämpfung. Die Organisation hat zusätzliche und automatisierte Kontrollen eingeführt, um die Funktionstrennung im Beschaffungsprozess oder eine personelle Rotation in besonders gefährdeten Arbeitsbereichen sicherzustellen.

Der BRH hat festgestellt, dass UNDP Geschäftsbeziehungen mit Lieferanten unterhält, die vom Handel mit den Vereinten Nationen ausgeschlossen sind. Mittlerweile kontrolliert UNDP seine Lieferantendatenbanken regelmäßig auf sanktionierte Lieferanten.

UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR)

Aufgabe von UNHCR ist es, Flüchtlinge in aller Welt zu schützen und zu unterstützen. Dabei beabsichtigt UNHCR höchstmögliche, internationale Standards im Flüchtlingsschutz zu bewahren und zu fördern. Die Rahmenbedingungen für den Flüchtlingsschutz sind weltweit sehr unterschiedlich und entsprechend verschieden sind auch die Aufgaben von UNHCR in den einzelnen Ländern. UNHCR hat knapp 11 000 Mitarbeiter weltweit und ist in 128 Ländern tätig.

Der BRH hat Schwächen in diversen Geschäftsprozessen und im internen Kontroll- und Risikomanagementsystem gefunden. Im Einzelnen betraf dies die Bereiche Finanzen, Implementierungspartner, Flottenmanagement, Personalmanagement, IT und Datensicherheit. UNHCR hat inzwischen Prozesse verbessert, das Risikobewusstsein gestärkt und Einführung zusätzliche Kontrollen eingeführt.

Die an den Zielen für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) ausgerichtete Nachhaltigkeitsstrategie von UNHCR war nicht ausreichend konzeptioniert und mangelhaft in der Organisation verzahnt. UNHCR hat die Empfehlungen des BRH aufgegriffen und die Nachhaltigkeitsstrategie gestärkt.

Der BRH hat festgestellt, dass bei der im Jahr 2020 eingeführten dezentralisierten und regionalisierten Struktur von UNHCR Nachbesserungsbedarf besteht. UNHCR hat angekündigt, die Strukturreform an den kritischen Stellen nachzubessern und die Reform zu evaluieren.

Baumaßnahme am Genfer UN-Standort (Strategic Heritage Plan)

Das Projekt „Strategic Heritage Plan“ in Genf beinhaltet die Sanierung und den Umbau des Palais des Nations (Völkerbundpalast) sowie dessen Ergänzung um ein neues Bürogebäude. Das Projekt startete im Jahr 2014. Die Bauarbeiten sollen bis Mitte 2024 abgeschlossen sein. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen genehmigte ein Gesamtbudget von 836 Millionen Schweizer Franken.



Baumaßnahme in Genf / Quelle: UNOG

Die Dokumentation des Risikomanagements war vielfach nicht aktuell und teilweise unvollständig oder falsch. Kommunikationsmängel führten zu teilweise falschen Eintragungen. Wichtige Begriffe für das Risikomanagement waren in der Risikoma-

nagementstrategie noch nicht definiert. Inzwischen aktualisiert das zuständige Projektteam der Vereinten Nationen die Dokumentation und stellt damit sicher, dass Projektverantwortliche richtig und vollständig über die Projektrisiken informiert werden.

Der BRH hat festgestellt, dass die Fertigstellung der Bauteile und Bauabschnitte im Jahresabschluss unzureichend erfasst waren. Das Büro der Vereinten Nationen in Genf hat die erforderlichen Buchungen daraufhin vorgenommen und damit sichergestellt, dass die tatsächliche Vermögenslage korrekt abgebildet wird.

Die Berechnungen zu Energieeinsparungen für bereits durchgeführte und künftige Maßnahmen waren teilweise widersprüchlich und nicht nachvollziehbar. Das Projektteam der Vereinten Nationen wird nunmehr die tatsächlichen und prognostizierten Energieeinsparungen detailliert und verfeinert neu berechnen.

Ausblick

Der Präsident des BRH wird noch bis Mitte 2022 im Board vertreten sein. Die bis dahin verbleibende Zeit wird der BRH nicht nur für neue Prüfungen nutzen, sondern auch, um auf eine möglichst vollständige Umsetzung sämtlicher bisheriger Empfehlungen hinzuwirken. So möchte der BRH auch sicherzustellen, dass er mit seinem sechsjährigen Mandat ein stabiles Fundament für nachhaltige Verbesserungen bei den Vereinten Nationen legt.

Kay Scheller, Präsident des Bundesrechnungshofes



Geboren 1960 in Kiel. 1981/86 Studium der Rechtswissenschaften. 1987 Erstes juristisches Staatsexamen. 1991 Zweites juristisches Staatsexamen. 1991 Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern. 1991/94 Bundesministerium für Frauen und Jugend. 1994/97 Bundesministerium für Bildung und Forschung. 1997/99 Bundeskanzleramt. 1999/2014 CDU/CSU - Fraktion im Deutschen Bundestag, seit 2005 Fraktionsdirektor. Seit 30. Juni 2014 Präsident des Bundesrechnungshofes. Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Vorsitzender des Bundespersonalausschusses.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung
des Verfassers wieder.