



Möglichkeiten der
zusammenarbeit zwischen
den Obersten Rechnungs-
kontrollbehörden bei der
Prüfung internationaler
Umweltabkommen

INTOSAI-Arbeitsgruppe
zur Umweltprüfung

INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Umweltprüfung

Vorsitz Frau Saskia J. Stuiveling

Niederländischer Rechnungshof

Mitglieder

Ägypten Herr Mahmoud Khalil El-Gazzar <i>Central Auditing Organization</i>	Europäischen Union Herr Jorgen Mohr <i>European Court of Auditors</i>
Brasilien Herr Sergio Freitas de Almeida <i>Tribunal de Contas da União</i>	Malta Herr William Peplow <i>National Audit Office</i>
Chile Herr Arturo Aylwin Azocar <i>Contraloria General de la República</i>	Neuseeland Herr Martin Matthews <i>The Audit Office</i>
Costa Rica Lic. Luis Fernando Vargas Benanides <i>Contraloria General de la República</i>	Norwegen Frau Therese Johnson <i>Riksrevisjonen</i>
El Salvador Lic. José Francisco Merino López <i>Corte de Cuentas de la República</i>	Österreich Dr. Helmut Berger <i>Rechnungshof</i>
Estland Frau Karin Kuller <i>State Audit Office of the Republic of Estonia</i>	Pakistan Herr Manzur Hussain <i>Auditor General's Office</i>
Georgien Herr Zurab Dvali <i>Chamber of Control of the Republic of Georgia</i>	Peru Herr C.P.C. Victor Enrique Caso - Lay <i>Contraloria General de la República</i>
Großbritannien Herr Joe Cavanagh <i>National Audit Office</i>	Polen Herr Zbigniew Wesolowski <i>Supreme Chamber of Control</i>
Kamerun Herr Alain Mekulu Mvondo Akame <i>Service du Contrôle</i>	Rußland Herr S.P. Openishew <i>Accounts Chamber of the Russian Federation</i>
Kanada Herr Wayne Cluskey <i>Office of the Auditor General</i>	Südafrika Herr Graham Randall <i>Office of the Auditor General</i>
Kolumbien Dr. David Turbay Turbay <i>Contraloria General de la República</i>	Tschechien Herr Bohdan Hejduk <i>Supreme Audit Office</i>
Libyen Dr. Mahmoud Badi <i>General People's Committee for Popular Control</i>	Vereinigte Staaten von Amerika Herr Peter Guerrero <i>General Accounting Office</i>

Zum geleit

Auf dem XV. INCOSAI in Kairo 1995 wurde der Umweltschutz als wichtiges Thema im Rahmen der Prüfungsaufgaben und Verantwortlichkeiten der ORKBs anerkannt. Darüber hinaus einigte man sich in Kairo darauf, daß die INTOSAI die ORKBs ermutigen soll, soweit wie möglich zusammenzuarbeiten, wenn es darum geht, die Einhaltung internationaler Übereinkünfte durch die jeweiligen Länder zu untersuchen. Außerdem solle die INTOSAI die ORKBs ermutigen, gemeinsame oder parallele Prüfungen durchzuführen.

Internationale Übereinkünfte gewinnen immer mehr an Bedeutung. Umweltprobleme sind oft grenzüberschreitend, und um diese Probleme zu lösen, haben Länder in aller Welt internationale Umweltübereinkünfte unterzeichnet.

Die ORKBs können wesentlich zum Erfolg dieser Übereinkünfte beitragen, indem sie deren Einhaltung durch ihre jeweilige Regierung kontrollieren. Vor allem die INTOSAI-Regionen können eine wichtige Rolle spielen, wenn es um die Förderung der Zusammenarbeit bei der Prüfung internationaler Umweltübereinkünfte geht. Eine Zusammenarbeit auf diesem Gebiet bietet die Möglichkeit des grenzüberschreitenden Informations- und Erfahrungsaustauschs und der gemeinsamen Weiterentwicklung von Fähigkeiten und Methoden in realistischen Prüfungssituationen.

In den letzten Jahren haben einige ORKBs bereits Erfahrungen mit dieser Art der Prüfung gesammelt. Die von der INTOSAI-Arbeitsgruppe 1997 durchgeführte Erhebung ergab, daß auch viele der anderen ORKBs an einer künftigen Zusammenarbeit mit anderen ORKBs interessiert sind. Da eines der Hauptziele der INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Umweltprüfung darin besteht, den Informationsaustausch zu erleichtern, lag es auf der Hand, die Erfahrungen zu bündeln und anderen ORKBs zugänglich zu machen.

Diese Broschüre wurde von der INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Umweltprüfung erarbeitet; sie wird in englischer, deutscher, französischer, spanischer und arabischer Fassung herausgegeben.



Es ist mir daher eine große Ehre, nun diesen Leitfaden zur Zusammenarbeit der ORKBs bei der Prüfung internationaler Übereinkünfte vorlegen zu können. Mein besonderer Dank gilt Johan Henry Norvalls und John Magne Birkeland vom Riksrevisjonen in Norwegen, sowie Wayne Cluskey vom Office of the Auditor General in Kanada, die diese Broschüre mit viel Engagement und großer Professionalität vorbereitet haben. Ebenso danke ich den Mitgliedern der Arbeitsgruppe sowie den anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden, die mit ihren Erfahrungen und Stellungnahmen wesentlich zum Gelingen dieser Publikation beigetragen haben.

Möge Ihnen diese Broschüre ein inspirierender und hilfreicher Leitfaden für die Zusammenarbeit zwischen den ORKBs und für die Prüfung internationaler Umweltübereinkünfte sein!

Saskia J. Stuiveling

Vorsitzende der INTOSAI-Arbeitsgruppe zur Umweltprüfung

Mitglied des Niederländischen Rechnungshofs

Den Haag, 5. Oktober 1998



Inhoud

1	Hintergrund	6
2	Zweck der Broschüre	10
3	Prüfungsarten	11
3.1	Parallele Prüfungen	12
3.1.1	Definition	12
3.1.2	Vorteile	12
3.1.3	Nachteile	13
3.1.4	Sonstiges	14
3.1.5	Beispiel für eine parallele Prüfung	14
3.2	Gemeinsame Prüfungen	15
3.2.1	Definition	15
3.2.2	Vorteile	15
3.2.3	Nachteile	16
3.2.4	Sonstiges	17
3.2.5	Beispiel für eine gemeinsame Prüfung	18
3.3	Koordinierte Prüfungen	18
3.3.1	Definition	18
3.3.2	Vor- und Nachteile	19
3.3.3	Beispiele für koordinierte Prüfungen	19
3.4	Weitere wichtige Faktoren und Aspekte	21
4	Wie werden die verschiedenen Prüfungen durchgeführt?	23
4.1	Planung und Durchführung der Prüfungen	23
4.1.1	Erste Stufe: Planung	23
4.1.2	Zweite Stufe: Durchführung	26
4.1.3	Dritte Stufe: Evaluierung	30
4.2	Mittlerfunktion	30
4.3	Informationsaustausch	32
5	Methoden	34
6	Aufgaben und Zuständigkeiten	35



I Hintergrund

In den vergangenen zwanzig Jahren sind auf globaler wie auf regionaler Ebene immer mehr internationale Abkommen (Konventionen, Verträge, Vereinbarungen usw.) auf dem Gebiet des Umweltschutzes zustande gekommen. Beispiele sind das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, die Baseler Sonderabfall-Konvention und das Osloer und das Pariser Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung. Darüber hinaus enthalten auch viele andere internationale Abkommen, die nicht schwerpunktmäßig auf den Umweltschutz abzielen, Bestimmungen zu umweltmäßigen und sonstigen nachhaltigen Entwicklungsfragen.

In der Folge der 1992 in Rio de Janeiro abgehaltenen UNO-Konferenz über Umwelt und Entwicklung anerkannte der 14. Internationale Kongreß der Obersten Rechnungskontrollbehörden (XIV. INCOSAI) im selben Jahr in Washington D.C. die wachsende Bedeutung dieser Fragen sowie die Notwendigkeit einer weiteren Untersuchung mit dem Ziel, den Mitglieds-Obersten Rechnungskontrollbehörden Orientierungshilfen an die Hand zu geben. Daraufhin wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Rolle und die Bedürfnisse der Obersten Rechnungskontrollbehörden auf dem Gebiet der Umweltprüfung untersuchen sollte.

Auf dem XV. INCOSAI 1995 in Kairo, Ägypten, einigte man sich dann darauf, daß INTOSAI die Obersten Rechnungskontrollbehörden ermutigen soll, soweit wie möglich zusammenzuarbeiten, um die Einhaltung internationaler Umweltabkommen durch die jeweiligen Staaten zu untersuchen. Darüber hinaus solle die INTOSAI die Obersten Rechnungskontrollbehörden ermutigen, gemeinsame oder parallele Prüfungen durchzuführen (siehe Kairoer Erklärung, Empfehlung 3. zum Unterthema I B, in : Der fünfzehnte internationale Kongreß der Obersten Rechnungskontrollbehörden, S. 85).



Solche Umweltprüfungen sind aus zwei Gründen wichtig. Zum einen haben die meisten Umweltfragen grenzüberschreitenden Charakter. Umweltprobleme wie der Treibhauseffekt, saurer Regen und die Verschmutzung der Ozeane haben eine globale Dimension. Und auch regionale Fragen wie die Wasserqualität in großen Flüssen, Fischbestände und Fischerei oder auch die Maßnahmen zur Bekämpfung der Umweltkriminalität reichen oft über nationale Grenzen hinaus.

Viele Staaten haben internationale Abkommen mit dem Ziel unterzeichnet, grenzüberschreitende Umweltprobleme zu lösen oder auf sonstige Weise in Umweltfragen zusammenzuarbeiten. Der grenzübergreifende Charakter sowohl der Umweltfragen als auch der staatlichen Umweltpolitik macht eine Zusammenarbeit zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden wünschenswert.

Bei der 1997 unter den Obersten Rechnungskontrollbehörden durchgeführten zweiten Erhebung zur Umweltprüfung gaben 51 der 88 teilnehmenden Obersten Rechnungskontrollbehörden an, Interesse an irgendeiner Form der Prüfung internationaler Umweltabkommen zu haben.

Der zweite Grund für die Bedeutung von Umweltprüfungen liegt darin, daß damit fachliche Fähigkeiten geschaffen werden können. Parallele, koordinierte oder gemeinsame Prüfungen können als Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten angesehen werden, Methoden und Prüfungsansätze miteinander zu teilen und Kenntnisse über die Durchführung von Umweltprüfungen auszutauschen.

Auf ihrer Sitzung im Mai 1996 in Den Haag in den Niederlanden beschloß die Arbeitsgruppe Umweltprüfung der INTOSAI, daß die Obersten Rechnungskontrollbehörden von Norwegen und Kanada gemeinsam eine Broschüre erarbeiten sollen, in der die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit bei der Prüfung in Bezug auf internationale Umweltabkommen dargelegt werden.



Die Broschüre wurde von der Arbeitsgruppe Umweltprüfung im September 1997 auf ihrer Sitzung in Tallinn, Estland, besprochen. Dort beschloß man, sie dem Präsidium der INTOSAI mit dem Ersuchen vorzulegen, sie zu einem offiziellen INTOSAI-Dokument zu machen.

Auf seiner 43. Sitzung in Montevideo, Uruguay, im November 1997 beschloß das Präsidium der INTOSAI, die Broschüre zu einem offiziellen INTOSAI-Dokument zu machen und sie dem XVI. INCOSAI in Montevideo, Uruguay im Herbst 1998 zu unterbreiten.

Gemäß dem offiziellen INTOSAI-Verfahren wurde die Broschüre danach allen INTOSAI-Mitgliedern zur Stellungnahme zugeleitet. 32 Oberste Rechnungskontrollbehörden reagierten, acht weitere hatten bereits bei einer früheren Gelegenheit Stellung genommen, so daß insgesamt 40 Oberste Rechnungskontrollbehörden die Broschüre kommentiert haben. Die Kommentare einiger Oberster Rechnungskontrollbehörden sind in der endgültigen Fassung dieses Dokuments berücksichtigt worden.

Es sei betont, daß die Broschüre den Obersten Rechnungskontrollbehörden dabei helfen soll, mit anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden eigene Vereinbarungen, die ihren spezifischen Bedürfnissen und Verhältnissen entsprechen, auszuarbeiten.

Die Broschüre zielt zwar in erster Linie auf die Prüfung internationaler Umweltabkommen ab, kann aber genauso für Abkommen herangezogen werden, die sich nicht auf die Umwelt beziehen, sowie für spezielle Untersuchungen, die verschiedene Oberste Rechnungskontrollbehörden eventuell gemeinsam durchführen wollen. Sie kann also auch als Leitfaden für andere Arten von Prüfungen verwendet werden, bei denen zwei oder mehrere Oberste Rechnungskontrollbehörden zusammenarbeiten möchten. Viele der in dieser Broschüre angeführten Beispiele stammen nicht aus dem ökologischen Bereich. Dies liegt an den mangelnden Erfahrungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden mit der gemeinsamen Durchführung von Umweltprüfungen.



Im Prinzip kann jede Oberste Rechnungskontrollbehörde natürlich frei entscheiden, welche internationale Übereinkunft sie prüfen will. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten ihre Anstrengungen aber auf die Prüfung solcher Abkommen konzentrieren, die ihre jeweiligen Staaten ratifiziert haben, mit anderen Worten Abkommen, die für den eigenen Staat verbindlich sind.



2 Zweck der Broschüre

Diese Broschüre soll:

- die drei möglichen Arten von Umweltprüfungen, nämlich parallele, gemeinsame und koordinierte Prüfungen, definieren;
- die Vor- und Nachteile der einzelnen Prüfungsarten darlegen;
- die wesentlichen Merkmale und die Methoden der einzelnen Prüfungsarten darlegen;
- eine Vereinbarung bzw. ein Schema beschreiben, wonach die Obersten Rechnungskontrollbehörden solche Prüfungen durchführen und darüber Bericht erstatten können;
- darlegen, welche Anreize sich für die Obersten Rechnungskontrollbehörden schaffen lassen, internationale Abkommen zu prüfen und in irgendeiner Form mit anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden eng zusammenzuarbeiten; und
- einige aktuelle Beispiele für solche Prüfungen und die damit verbundenen Vor- und Nachteile präsentieren.



3 Prüfungsarten

Umweltprüfungen internationaler Abkommen können entweder als Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfungen oder als Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchgeführt werden, wobei letztere den Aspekt der Rechtmäßigkeit miteinschließen. Für welche dieser beiden Prüfungsarten man sich entscheidet, hängt von Umfang und Auftrag der einzelnen Obersten Rechnungskontrollbehörde ab. Viele Oberste Rechnungskontrollbehörden werden der Wirtschaftlichkeitsprüfung den Vorzug geben, da diese Methode weit verbreitet und bekannt ist. Außerdem könnte die Frage eine Rolle spielen, in welchem Umfang bestimmte finanzielle Aspekte, etwa die Identifizierung potentieller oder tatsächlicher Verpflichtungen zur Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen, einbezogen werden sollen.

Da diese Broschüre den Obersten Rechnungskontrollbehörden als Leitfaden bei der Durchführung von Prüfungen internationaler Umweltabkommen in Zusammenarbeit mit anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden dienen soll, wird hier keine bestimmte Prüfungsart empfohlen; es kommen sowohl die Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfung als auch die umfassendere Wirtschaftlichkeitsprüfung in Frage. Die wesentlichen Merkmale dieser beiden Prüfungsarten werden in Abschnitt 4 näher beschrieben.

Die Grundprinzipien einer ordnungsgemäßen Prüfung und die wichtigsten allgemein anerkannten Standards (allgemeine Standards, Standards für die örtliche Prüfung und Standards für die Berichterstattung) sind ebenfalls für beide Prüfungsarten gültig. In der Broschüre geht es also ausschließlich darum, die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden und die mit den einzelnen Methoden verbundenen Vor- und Nachteile darzulegen.



3.1 Parallele Prüfungen

3.1.1 Definition

Eine parallele Prüfung ist eine Prüfung, die mehr oder weniger gleichzeitig von zwei oder mehreren Obersten Rechnungskontrollbehörden durchgeführt wird, allerdings mit gesonderten Prüfungsteams von jeder der beteiligten Obersten Rechnungskontrollbehörden, die nur den eigenen gesetzgebenden Körperschaften oder der eigenen Regierung Bericht erstatten, und zwar lediglich über die Feststellungen und Schlußfolgerungen, die sich auf den eigenen Staat beziehen.

3.1.2 Vorteile

- Rechtliche Probleme bleiben, sofern es überhaupt welche gibt, auf ein Minimum beschränkt, da jede Oberste Rechnungskontrollbehörde nur die Rechtsvorschriften des eigenen Staates zu beachten hat.
- Es gibt kaum Probleme mit dem Informationsaustausch.
- Parallele Prüfungen sind politisch weniger heikel als gemeinsame Prüfungen.
- Probleme mit der zeitlichen Abstimmung bei der Vorlage des Berichts an die gesetzgebende Versammlung (Parlament) oder die Regierung sind ausgeschlossen, da sich der Bericht nur auf den eigenen Staat bezieht.
- Jede Oberste Rechnungskontrollbehörde hat ein höheres Maß an Freiheit, selbst die Ressourcen zu bestimmen, die sie für ihre eigene Prüfung aufwenden will.
- Die Wahrscheinlichkeit von Spannungen zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden ist gering, d.h. Streitigkeiten über Umfang und Inhalt der Prüfung, über Beobachtungen, Mittel, Fristen, Veröffentlichung usw. dürften minimal, wenn nicht auszuschließen sein.
- Die Wirkung und die Aktualität der Berichte sind in jedem Staat höher, wenn sie innerhalb weniger Monate (z.B. sechs) vorgelegt werden. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden können in ihren Berichten auch erwähnen, daß andere Oberste Rechnungskontrollbehörden ähnliche



Untersuchungen durchführen. Sobald andere Oberste Rechnungskontrollbehörden ihre Berichte vorgelegt haben, könnte auf deren Ergebnisse Bezug genommen werden, wenngleich sich dies als sehr heikel erweisen könnte.

- Die Prüfungslogistik ist einfacher; der Bedarf an direkter Koordinierung ist viel geringer als bei einer gemeinsamen Prüfung.
- Die einzelnen Experten können möglicherweise schneller und gezielter eingesetzt werden.

3.1.3 Nachteile

- Die Definition der parallelen Prüfung impliziert, daß jede Oberste Rechnungskontrollbehörde nur ihrer eigenen Legislative oder Regierung über diejenigen Feststellungen und Schlußfolgerungen Bericht erstattet, die sich auf den eigenen Staat oder die eigene Regierung beziehen.
- Die Gesamtwirkung und die Aufmerksamkeit bei den gesetzgebenden Organen, Regierungen, Medien, Umweltgruppen usw. könnte geringer sein, da die einzelnen Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörden sehr wahrscheinlich zu verschiedenen Zeitpunkten vorgelegt werden (dies gilt besonders dann, wenn diese Zeitpunkte weit auseinander liegen). Die Wirkung könnte zudem vom Prüfungsumfang abhängen.
- Parallele Prüfungen sind weniger gut koordiniert wie gemeinsame Prüfungen, so daß der Prüfungsumfang stark variieren könnte.
- Separate Berichte lenken die Aufmerksamkeit weniger auf gemeinsame Probleme.
- Der Informationsaustausch ist wahrscheinlich nicht so gut wie bei einer gemeinsamen Prüfung.
- Die Befragung von Organisationen ist schwieriger. Die Befragten könnten weniger bereitwillig Auskunft geben, wenn sie beispielsweise in mehreren Interviews mit verschiedenen Obersten Rechnungskontrollbehörden immer wieder dieselben Fragen beantworten müssen.



3.1.4 Sonstiges

Wenn eine Oberste Rechnungskontrollbehörde im Rahmen einer Prüfung festgestellt hat, daß Staaten, die nicht an der Prüfung beteiligt sind, irgendeine internationale Übereinkunft nicht eingehalten haben, mußte jede teilnehmende Oberste Rechnungskontrollbehörde entscheiden, ob und wie diese Feststellung der eigenen gesetzgebenden Körperschaft oder der eigenen Regierung wie auch den Obersten Rechnungskontrollbehörden der Staaten zur Kenntnis gebracht werden soll, die betroffen, an der entsprechenden Prüfung aber nicht beteiligt sind. Im übrigen muß eine Oberste Rechnungskontrollbehörde auch in Fällen, in denen der eigene Staat Bestimmungen solcher Abkommen nicht erfüllt hat, entscheiden, wie sie diese Erkenntnis der Öffentlichkeit zugänglich macht.

Parallele Prüfungen sind in der Regel dann vorzuziehen, wenn es viele Unterschiede zwischen den betreffenden Obersten Rechnungskontrollbehörden gibt; man denke etwa an rechtliche Probleme aufgrund verschiedener Termine für die Vorlage an die jeweiligen gesetzgebenden Organe bzw. Regierungen oder an Fälle, in denen das gemeinsame Vorhaben heikle ökologische und politische Fragen betrifft (siehe auch Abschnitt 6).

3.1.5 Beispiel für eine parallele Prüfung

Im Jahr 1995 beschlossen die Obersten Rechnungskontrollbehörden von Dänemark und Norwegen, bei der Überprüfung des Erwerbs von Leopard-Panzern durch beide Staaten zusammenzuarbeiten. Die Untersuchung wurde in Form einer parallelen Prüfung durchgeführt, mit zwei separaten Arbeitsgruppen und zwei separaten Prüfungsleitungen.

Diese Kooperation war aus drei Gründen wichtig. Erstens wurde es möglich, bei der Entscheidung darüber zusammenzuarbeiten, wie die Verträge der beiden Staaten über die Modernisierung bzw. Anschaffung von Leopard-Panzern sowohl für die dänischen als auch für die norwegischen Streitkräfte zu prüfen seien. Zweitens war dies eine



Gelegenheit, gemeinsame Prüfungsmuster zu entwickeln, die später auch generell bei in Zusammenarbeit durchgeführten Prüfungen von Rüstungsgeschäften und bei der Kontrolle von Vertragsabschlüssen angewandt werden könnten. Und drittens wollte man Daten und Erkenntnisse gewinnen, die bei der Durchführung künftiger gleichartiger oder auch unterschiedlich gestalteter Prüfungen genutzt werden könnten.

Die bisher gemachte Erfahrungen zeigen, daß parallele Prüfungen zeitaufwendig sind. Die Vorausplanung ist schwierig, besonders angesichts der Notwendigkeit, über die Prioritäten der Prüfungsarbeit zu entscheiden und sie mit den sonstigen Prioritäten der beiden Obersten Rechnungskontrollbehörden in Einklang zu bringen. Auf der anderen Seite hat das Konzept der parallelen Prüfung in diesem Fall bislang zu mehr Erkenntnissen geführt, als es vermutlich der Fall gewesen wäre, wenn beide Seiten ihre Untersuchungen unabhängig voneinander durchgeführt hätten.

3.2 Gemeinsame Prüfungen

3.2.1 Definition

Eine gemeinsame Prüfung ist eine Prüfung, die von einem Prüfungsteam durchgeführt wird, das sich aus Prüfern von zwei oder mehreren Obersten Rechnungskontrollbehörden zusammensetzt, die einen gemeinsamen Prüfungsbericht ausarbeiten, der in allen teilnehmenden Staaten veröffentlicht wird.

3.2.2 Vorteile

- Der Prüfungsumfang kann besser koordiniert und gesteuert werden als bei parallelen Prüfungen.
- Der Informationsaustausch, der Erfahrungsaustausch über Prüfungsmethoden usw. werden verbessert.
- Gemeinsame Befragungen sind in der Regel leichter zu arrangieren als getrennte. Nur ein Interviewtermin läßt sich eben leichter einplanen als



zwei oder noch mehr Termine; das gilt für die Fragesteller ebenso wie für die Befragten.

- An gemeinsamen Interviews werden die Befragten bereitwilliger teilnehmen, da sie so dieselben Fragen nicht mehrmals beantworten müssen.
- Die Glaubwürdigkeit und vielleicht auch die Wirkung des Berichts wird sich vermutlich erhöhen, wenn die Obersten Rechnungskontrollbehörden mit einer Stimme sprechen (siehe auch unter *Nachteile*).
- Es können zusätzliche Gesichtspunkte in die Prüfung miteinbezogen werden, wodurch weitere Erkenntnisse gewonnen werden können.
- Die Berichterstattung kann zielgerichteter und eindeutiger erfolgen (siehe auch unter *Nachteile*).
- Ein gemeinsamer Bericht kann eine stärkere Wirkung und mehr Aufmerksamkeit bei den gesetzgebenden Organen, Regierungen, Medien, Umweltgruppen, der Wirtschaft usw. hervorrufen, weil er auf alle geprüften Stellen und Institutionen und ihre gemeinsamen Probleme eingeht, z.B. Gesundheitsrisiken oder Gefährdungen der Umwelt und der Sicherheit. Unter Umständen hängt dies auch vom Prüfungsumfang ab.

3.2.3 Nachteile

- Die politischen Empfindlichkeiten können von Staat zu Staat unterschiedlich sein; dies ist bei der Prüfung zu berücksichtigen.

Es könnte notwendig sein, daß jede einzelne der an einer gemeinsamen Prüfung beteiligten Obersten Rechnungskontrollbehörden eine Abwägung zwischen einerseits ihrer Unabhängigkeit und andererseits der Behandlung von Materialien oder Erkenntnissen, die sie bezüglich ihrer eigenen Zuständigkeit in Schwierigkeiten bringen könnten, vornimmt.

Es könnte schwierig werden, zu gewährleisten, daß der Umfang der gemeinsamen Berichte im Rahmen der Zuständigkeit jeder einzelnen Obersten Rechnungskontrollbehörde bleibt.



- Es könnten rechtliche Probleme auftreten, wenn der Bericht den jeweiligen gesetzgebenden Organen oder Regierungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten vorgelegt wird.
- Kompromisse zur Herbeiführung eines Konsenses in den Arbeitsgruppen (Prüfungsteams) können Logistik, Prüfungsumfang, Methoden, Finanzierung, Zeitplan, Berichterstattung, gegenseitige Überprüfung von Unterlagen usw. negativ beeinflussen. Es ist deshalb notwendig, einen Mechanismus für die Lösung von Konflikten über solche Angelegenheiten zu schaffen.
- Die Gefahr von Spannungen zwischen den teilnehmenden Obersten Rechnungskontrollbehörden ist größer.
- Meinungsunterschiede zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden, etwa in Form von gegensätzlichen Schlußfolgerungen im Abschlußbericht, können die Glaubwürdigkeit des Berichts und der Obersten Rechnungskontrollbehörden beeinträchtigen.
- Die Berichterstattung über eine gemeinsame Prüfung fällt möglicherweise allgemeiner aus, da die Prüfer in den Arbeitsgruppen (Prüfungsteams) bestrebt sein könnten, einen in allen Punkten von allen getragenen Bericht herauszugeben, und deshalb bestimmte Einzelfeststellungen unterdrücken oder die Ergebnisse bzw. Schlußfolgerungen, denen eventuell nicht alle Beteiligten uneingeschränkt zustimmen würden, abschwächen.
- Wenn Feststellungen oder Schlußfolgerungen zu allgemein gehalten sind, könnte die Glaubwürdigkeit des Berichts und der Obersten Rechnungskontrollbehörden beeinträchtigt werden.

3.2.4 Sonstiges

Die Nachteile lassen sich minimieren, wenn die gemeinsamen Prüfungen innerhalb derselben geographischen Region durchgeführt werden, wenn also z.B. die Obersten Rechnungskontrollbehörden der nordischen Staaten, die Obersten Rechnungskontrollbehörden der Vereinigten Staaten und von Kanada, die Obersten Rechnungskontrollbehörden der westeuropäischen Staaten, die Obersten Rechnungskontrollbehörden Lateinamerikas usw. zusammenarbeiten. Auch eine Einteilung nach den



regionalen Arbeitsgruppen der INTOSAI, nämlich AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS und SPASAI, wäre denkbar (entsprechendes gilt selbstverständlich auch für parallele Prüfungen).

Die Durchführung gemeinsamer Prüfungen innerhalb geographischer Regionen kann die Kosten reduzieren, die Logistik vereinfachen und die Auswahl prüfungsrelevanter internationaler Abkommen für die Umweltprüfung erleichtern (gemeinsame Probleme oder Themen). Zu weiteren Einzelheiten siehe Abschnitt 4.

3.2.5 Beispiel für eine gemeinsame Prüfung

In den Jahren 1996 und 1997 führten die Obersten Rechnungskontrollbehörden von Dänemark, Norwegen und Schweden eine gemeinsame Prüfung einiger von der UNICEF geleiteter Projekte durch, die diese Staaten mit Entwicklungshilfegeldern unterstützt hatten oder noch unterstützen. Die Prüfung bezog sich nicht auf UNICEF selbst, sondern auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Management der bilateralen Hilfe durch die einzelnen Staaten.

Bei dieser Prüfung gab es einen gemeinsamen Prüfungsplan und einen gemeinsamen Prüfungsbericht. Dieser Bericht basierte auf den getrennten Berichten der einzelnen Staaten und dem zwischen diesen erzielten Konsens. Fazit dieses Projekts ist, daß der Erfolg einer gemeinsamen Prüfung von einer guten Vorbereitung jeder der beteiligten Obersten Rechnungskontrollbehörden abhängt.

3.3 Koordinierte Prüfungen

3.3.1 Definition

Eine dritte Option wäre die koordinierte Prüfung. Dabei handelt es sich entweder um eine gemeinsame Prüfung mit getrennten Berichten (wie bei den parallelen Prüfungen dargelegt) oder um eine parallele Prüfung mit

einem gemeinsamen Bericht, der zusätzlich zu den getrennten nationalen Berichten erstellt wird.

3.3.2 Vor- und Nachteile

Bei dieser Prüfungsart lassen sich einige der bei den parallelen wie auch bei den gemeinsamen Prüfungen erwähnten Nachteile vermeiden oder minimieren. Sie empfiehlt sich besonders dann, wenn Probleme im Zusammenhang mit abweichenden Zuständigkeiten der verschiedenen Obersten Rechnungskontrollbehörden Auswirkungen darauf haben könnten, wie und wann über einzelne Feststellungen bzw. Ergebnisse berichtet werden sollte. Siehe auch Abschnitt 6.

Außerdem sollte eine koordinierte Prüfung, die ja eine Kombination aus einer parallelen und einer gemeinsamen Prüfung (oder umgekehrt) darstellt, auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit selbst flexibler sein. Deshalb kann diese Prüfungsart dann günstig bzw. gegenüber anderen vorzuziehen sein, wenn Oberste Rechnungskontrollbehörden mehr Erfahrungen mit internationaler Zusammenarbeit im allgemeinen sammeln möchten.

3.3.3 Beispiele für koordinierte Prüfungen

A. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden von Belgien, Dänemark, den Niederlanden, Norwegen und den Vereinigten Staaten von Amerika waren über mehrere Jahre für die Überprüfung (Evaluierung) von Preisofferten und Verträgen/Subverträgen in Bezug auf das multinationale F-16-Programm zuständig. Die Prüfungen in den Staaten der Lieferanten und Zulieferer wurden auf der Grundlage einer technischen Vereinbarung (Prüfungsvereinbarung) durchgeführt.

Die Überprüfung dieses Programms erfolgte in Form einer gemeinsamen Prüfung, doch in den letzten Jahren wurden die Kontrollen als koordinierte Prüfungen durchgeführt. Alle Obersten Rechnungskontrollbehörden haben an der Planung, der Prüfung und der Evaluierung der Feststellungen mitgewirkt. Interne Rechnungsprüfungsstellen in den



Vereinigten Staaten und das General Accounting Office (GAO) der Vereinigten Staaten haben die Kontrollen vor Ort für die anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden durchgeführt.

B. In den Jahren 1995 und 1996 prüften die Obersten Rechnungskontrollbehörden von Polen und Belarus den Umweltschutz im Bialowiezer Nationalpark. Ziel dieses Projekts war die Prüfung der Umweltauswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten auf die Bialowiezer Heide unter folgenden Gesichtspunkten:

- Einhaltung der bestehenden Gesetze und Regelungen zum Schutz der Heide durch beide Staaten;
- Bewirtschaftung des Gebiets im allgemeinen, einschließlich des Umgangs mit den Ressourcen;
- Investitionen in dem Gebiet;
- Straßen- und Schienengüterverkehr, insbesondere Transport giftiger und gefährlicher chemischer Substanzen (Sonderabfall).

Die Prüfung war als parallele Prüfung mit einem einvernehmlich zwischen beiden Obersten Rechnungskontrollbehörden erstellten gemeinsamen Bericht angelegt. Beide Obersten Rechnungskontrollbehörden haben an der Planung der Prüfung und der Evaluierung der Feststellungen mitgewirkt.

Die Ergebnisse der Prüfung zeigten, daß es zur Überwachung des Schutzes und der Bewirtschaftung der Heide als Ganzes einer engen Zusammenarbeit zwischen den Forstverwaltungen beider Staaten bedarf.

C. Für das Jahr 1997 beabsichtigte die polnische Oberste Rechnungskontrollbehörde, ähnliche Prüfungen gemeinsam mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden von Belarus, Tschechien und Litauen durchzuführen, die die Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch die einzelnen Staaten in Bezug auf Grenzgewässer zum Gegenstand haben sollten.



Fachleute der beteiligten Obersten Rechnungskontrollbehörden trafen sich im November 1996 in Warschau, um den Umfang, die Kategorie und Art der Prüfung sowie deren Machbarkeit zu besprechen. Die Experten schlugen vor, die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten eine Themenliste auf der Grundlage der verschiedenen Anforderungen und Gegebenheiten jedes einzelnen Staates festlegen.

Inzwischen ist die Auswertung der Prüfung der Obersten Rechnungskontrollbehörden von Polen und Tschechien abgeschlossen. Die Prüfung ergab unter anderem, daß die bestehenden bilateralen Abkommen zwischen den beiden Staaten eingetretene Veränderungen der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten nicht berücksichtigen. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden empfahlen daher, daß die beiden Staaten eine neue Übereinkunft in Bezug auf die Qualität der Grenzgewässer schließen sollten.

Darüber hinaus ergab die Prüfung, daß die bestehenden bilateralen Abkommen (oder ein eventuell neues Abkommen) mit heute verbindlichen Standards, die den betreffenden EU-Richtlinien entsprechen, in Einklang gebracht werden müßten. In diesem Zusammenhang wurde es außerdem für notwendig erachtet, geeignete Aktionspläne sowie entsprechende Zeitpläne und finanzielle Regelungen auszuarbeiten.

3.4 Weitere wichtige Faktoren und Aspekte

Es ist wichtig, daß die Obersten Rechnungskontrollbehörden in der Lage sind, Informationen und Wissen über Umweltfragen miteinander auszutauschen. Dies kann auch geschehen, ohne daß man sich direkt an einer gemeinsamen, koordinierten oder parallelen Prüfung beteiligt. Aber die konkrete Erfahrung, gemeinsam mit Kollegen aus anderen Staaten Umweltprüfungen durchzuführen, wird wahrscheinlich zu einem effektiveren Wissensaustausch führen.



Gemeinsame Prüfungen sind – aus den obengenannten Gründen – möglicherweise schwer durchzuführen. Aber auch parallele Prüfungen werden Schwierigkeiten bereiten, wenn die beteiligten Obersten Rechnungskontrollbehörden nicht bereit sind, wirklich zusammenzuarbeiten. Wie bei jedem gemeinsamen Unternehmen werden auch bei parallelen, koordinierten und gemeinsamen Prüfungen die mitwirkenden Persönlichkeiten ein entscheidender Faktor für die Erzielung befriedigender Ergebnisse sein.

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen bei Umweltprüfungen auch politische Faktoren, besonders aber wirtschaftliche und finanzielle Fragestellungen, die den Umweltbelangen allenfalls entgegenstehen, beachten. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen sich der Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten in Bezug auf Kultur, Geschichte, Religion, politisches System und Sprache bewusst sein. Solche Unterschiede haben Auswirkungen darauf, wie die Prüfungen realisiert werden (gemeinsam, koordiniert oder parallel), wie über ihre Ergebnisse Bericht erstattet wird und wie zeitaufwendig ihre Durchführung ist.

Jedenfalls ist, wie in den vorhergehenden Abschnitten dargelegt, jede einzelne Prüfungsart mit zahlreichen Vor- und Nachteilen verbunden. Doch für welches Konzept man sich auch entscheidet – die Beteiligten müssen den ernsthaften Wunsch haben, miteinander zusammenzuarbeiten, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen.



4 Wie werden die verschiedenen Prüfungen durchgeführt?

4.1 Planung und Durchführung der Prüfungen

In vielen Fällen kann sich die Notwendigkeit ergeben, die Prüfung eines internationalen Umweltabkommens auf ein bestimmtes geographisches Gebiet zu beschränken, in dem ein grenzübergreifendes Umweltproblem aufgetreten ist. Es geht dann um die Staaten, die aufgrund ihrer Lage von dem Problem am meisten betroffen sind.

Wie bereits dargelegt, kann eine Zusammenarbeit zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden, z.B. innerhalb einer regionalen Arbeitsgruppe der INTOSAI, nicht nur die Kosten der Umweltprüfung reduzieren, sondern sie kann den Obersten Rechnungskontrollbehörden auch die Entscheidung erleichtern, welche Abkommen sie am besten gemeinsam prüfen können.

Bei der Planung und Durchführung von Prüfungen internationaler Umweltabkommen könnten die Obersten Rechnungskontrollbehörden nach einem Stufenplan vorgehen.

4.1.1 Erste Stufe: Planung

Um mit vereinten Kräften an solche Gemeinschaftsprojekte herangehen zu können, muß jede Oberste Rechnungskontrollbehörde zunächst eine Reihe von Fragen klären, etwa:

- Welche Abkommen sollen geprüft werden?
- Wie und wo sollen Informationen über die Abkommen eingeholt werden?
- Wie kann die Einhaltung der Abkommen gemessen oder bewertet werden?



- Gibt es Prüfungsrisiken für die Oberste Rechnungskontrollbehörde (Art und Umfang)?
- Könnte die Prüfung auch andere Oberste Rechnungskontrollbehörden betreffen?
- Wie groß ist – aufgrund informeller Gespräche mit relevanten Obersten Rechnungskontrollbehörden – das eigene Interesse an dem Projekt?

Neben der Frage, welche Abkommen geprüft und ob an einer solchen Prüfung auch andere Oberste Rechnungskontrollbehörden beteiligt werden sollen, muß jede Oberste Rechnungskontrollbehörde auch über den Umfang, die Kategorie und Art der Prüfung sowie über ihre Machbarkeit entscheiden.

Wie schon erwähnt, kann jede Oberste Rechnungskontrollbehörde frei bestimmen, welche Abkommen sie prüfen will. Allerdings sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden sich auf solche Abkommen konzentrieren, deren Bestimmungen für die jeweiligen Staaten verbindlich sind, d.h. die in diesen Staaten ratifiziert worden sind.

Die Abkommen sollten so ausgewählt werden, daß die Prüfung – ob nun als parallele, koordinierte oder gemeinsame Prüfung konzipiert – voraussichtlich sowohl zu ökologisch interessanten Ergebnissen führen als auch einen Informations- und Erfahrungsaustausch mit sich bringen wird. Zur Sammlung von Informationen bezüglich der Abkommen siehe die Abschnitte 4.2 und 4.3.

Die Prüfung sollte zumindest als Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfung angelegt sein, kann aber auch in Form einer Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt werden. Bei einer Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfung sollte – basierend auf folgenden Unterlagen – untersucht werden, ob ein Staat den Verpflichtungen aus dem betreffenden Abkommen nachkommt:

- Existenz einschlägiger Gesetze und Regelungen, die mit dem Abkommen im Zusammenhang stehen, und



- Beurteilung der Frage, ob der Staat diese Gesetze und Regelungen, wie auch das Abkommen selbst, eingehalten hat.
- Für die Wirtschaftlichkeitsprüfung gilt die allgemeine Definition in den Richtlinien für die Finanzkontrolle der INTOSAI; sie betrifft die Elemente Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit und umfaßt
- die Prüfung der Sparsamkeit von Verwaltungshandlungen auf der Grundlage sinnvoller Verwaltungsprinzipien und -praktiken sowie Managementstrategien,
- die Prüfung des wirtschaftlichen Einsatzes personeller, materieller und anderer Ressourcen, einschließlich der Untersuchung von Informationssystemen, Leistungskriterien und Überwachungsmechanismen, sowie der von den geprüften Stellen angewandten Verfahren zur Behebung aufgedeckter Schwachstellen, und
- die Prüfung der Wirksamkeit der Leistung in Bezug auf die Erreichung von Zielsetzungen der geprüften Stelle; sowie Prüfung der tatsächlichen Auswirkung von Tätigkeiten verglichen mit ihrer beabsichtigten Wirkung.

Umweltfragen werden dagegen entsprechend der in den Empfehlung 1. zum Unterthema I A der Kairoer Erklärung (Fünfzehnter Internationaler Kongreß der Obersten Rechnungskontrollbehörden, S. 83) definiert und beschrieben. Sie umfassen:

- Finanz-, Rechtmäßigkeits- und Leistungsaspekte in der Definition der Umweltprüfung und
- das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als Bestandteil der Definition, insoweit es Bestandteil der zu prüfenden Politik bzw. des Programms der Regierung ist.

Die Hauptaufgabe wird hier darin bestehen, eingehend zu analysieren, inwieweit die wichtigsten internationalen Umweltabkommen, z.B. in Bezug auf Süßwasser, Meeresverschmutzung oder Klimaveränderung, nicht eingehalten worden sind.



Die Obersten Rechnungskontrollbehörden werden selbst entscheiden müssen, ob sie bereits nach den erwähnten Vorabklärungen und Voruntersuchungen mit anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden zusammenarbeiten wollen oder ob sie zunächst prüfen wollen, ob ihr eigener Staat den Bestimmungen eines Abkommens nachkommt, bevor sie eine Kooperation mit anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden eingehen.

4.1.2 Zweite Stufe: Durchführung

Zur Optimierung und Erleichterung der Prüfungsarbeit ist einerseits denkbar, daß eine Oberste Rechnungskontrollbehörde sich für ein Kooperationsprojekt entscheidet, bevor sie noch eine vergleichende Untersuchung der Einhaltung internationaler Umweltabkommen durch den eigenen Staat durchgeführt hat; andererseits ist, wenn bereits Mängel bei der Umsetzung aufgedeckt worden sind, die Notwendigkeit irgendeiner Form von Vereinbarung zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden, die sich an einer parallelen, koordinierten oder gemeinsamen Prüfung beteiligen, offensichtlich.

In einer solchen Vereinbarung bzw. einem entsprechenden Protokoll sollten Fragen wie die Art der Prüfung, Grundsätze der sonstigen Berichterstattung, Zeitplan, Ausstattung mit Personal, Finanzen und Ressourcen geregelt werden. Des weiteren sollten darin Richtlinien für die Beilegung von Differenzen über den Prüfungsumfang, über Feststellungen, Empfehlungen, Schlußfolgerungen usw. festgelegt werden.

Selbstverständlich bleibt es den teilnehmenden Obersten Rechnungskontrollbehörden überlassen, ob sie eine derartige Vereinbarung treffen und wie sie sie formulieren wollen. Eine solche Vereinbarung ist wichtig, damit sich alle Beteiligten ihrer Verantwortlichkeiten voll bewußt werden. Außerdem wird damit ein Mechanismus geschaffen, der ein gutes Arbeitsverhältnis zwischen den teilnehmenden Obersten Rechnungskontrollbehörden und damit auch bessere Prüfungsergebnisse gewährleistet.



Vereinbarungen zwischen Obersten Rechnungskontrollbehörden über die Durchführung paralleler, koordinierter oder gemeinsamer Prüfungen sollten folgende Punkte enthalten:

1. Namen der teilnehmenden Obersten Rechnungskontrollbehörden
2. Art der Prüfung – parallel, gemeinsam oder koordiniert
3. Definition der Art der Prüfung, die in Bezug auf das Abkommen durchgeführt werden soll, soweit sie von den Definitionen in dieser Broschüre abweicht
4. Bezeichnung des zu prüfenden Abkommens bzw. einzelner Teile davon
5. Angaben über das/die Prüfungsteam(s):
 - Zahl der Vertreter jeder teilnehmenden Obersten Rechnungskontrollbehörde
 - Ebene der Vertreter jeder Obersten Rechnungskontrollbehörde
 - Qualifikation jedes Vertreters einschließlich Hintergrund und Erfahrung
 - Sicherheitsprüfung (falls relevant)
6. Name des/der Projektleiter(s);
7. Bereitstellung von Ressourcen – Arbeitsstunden, Finanzmittel, Kapazität für Schreibarbeiten, Berater, Spezialisten u.ä. – durch die Obersten Rechnungskontrollbehörden;
8. Verfahren, nach dem solche Ressourcen durch die teilnehmenden Obersten Rechnungskontrollbehörden bewilligt werden;
9. Prüfungskategorien (Ordnungs- und Rechtmäßigkeits- und/oder Wirtschaftlichkeitsprüfung)
10. Ziele, Umfang, Kriterien und Methoden der Prüfung
11. Verfahren zur Genehmigung der Ziele, des Umfangs usw. der Prüfung
12. Schema für die Zusammenführung der Prüfungsergebnisse
13. Art und Methode der Abklärung mit den geprüften Stellen
14. Art und Methode der Qualitätssicherung
15. Datum des Beginns und des Abschlusses der Prüfung sowie aller wichtigen Zwischenschritte (Meilenstein)



16. Sprache(n) und Layout des Berichtsentwurfs und des Schlußdokuments bzw. der Berichtsentwürfe und Schlußdokumente
17. Festlegung, welche Oberste Rechnungskontrollbehörde für die Abfassung des Berichts bzw. der Berichte oder von Teilen davon verantwortlich ist
18. Festlegung, wer für die Übersetzung der verschiedenen Berichtsteile bzw. der Berichte in die Sprachen anderer teilnehmender Oberster Rechnungskontrollbehörden verantwortlich ist
19. Einsetzung eines Lenkungsausschusses und Festlegung seiner Zusammensetzung. Der Aufgabenbereich kann folgende Punkte umfassen:
 - Prüfungsziele;
 - Umfang;
 - Kriterien;
 - Methoden;
 - Art der anzuwendenden Prüfungsstandards;
 - Art des zu verwendenden Prüfungsprogramms;
 - personelle Ausstattung;
 - Bereitstellung sonstiger Ressourcen;
 - Inhalt der Berichte, eventuell einschließlich der Empfehlungen;
 - Sanktionierung der Feststellungen;
 - Fristen;
 - Gesamtkosten der Prüfung;
 - Beilegung von Streitigkeiten über die vorstehenden Punkte; und
 - sonstige konkrete Fragen in Bezug auf die betreffende Prüfung.
20. Kulturbedingte Sensibilitäten;
21. Datenzugang und Datenübermittlung im Verlauf der Prüfung – an wen, wo, welche Beschränkungen, Sicherheitserwägungen usw.;
22. Datum der Veröffentlichung des Berichts bzw. der Berichte und Modalitäten der Zuleitung an die gesetzgebende Organe und Regierungen – wann, wo und wie;
23. Mitteilungen an die Presse usw.;
24. Art der Sicherheitsprüfungen, falls relevant;
25. Eventuell Follow-up-Maßnahmen – wann, wo und wie;



26. Gebäude, Bereitstellung von Büroräumen, Dienstleistungen usw.; und
27. Sonstige relevante Punkte, die die Durchführung der Prüfung und die Berichterstattung über Ergebnisse erleichtern.

Wie schon erwähnt, müssen die Obersten Rechnungskontrollbehörden selbst über den Abschluß solcher Vereinbarungen und deren Wortlaut entscheiden. Allerdings sollten die beteiligten Obersten Rechnungskontrollbehörden, wenn sie noch nicht so viel Erfahrung mit internationaler Zusammenarbeit haben, darauf achten, daß sie nicht allzu viele Punkte bzw. Aspekte in die Vereinbarung aufnehmen. Mit anderen Worten, eine Vereinbarung sollte so angelegt sein, daß sie den Erfahrungen der verschiedenen Obersten Rechnungskontrollbehörden mit internationaler Zusammenarbeit – sowohl im allgemeinen als auch im Umweltbereich – Rechnung trägt. Siehe auch die Anmerkungen in Abschnitt 3.3.2 zu koordinierten Prüfungen.

Es ist zu betonen, daß bei der Berichterstattung über mögliche Unregelmäßigkeiten oder Beispiele für den Verstoß gegen internationale Umweltabkommen die Obersten Rechnungskontrollbehörden ihre Erkenntnisse mit der gebotenen Sensibilität behandeln müssen, und zwar sowohl intern als auch extern.

Wegen der Unterschiede in den Prüfungsansätzen und der rechtlichen Struktur zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden sind möglicherweise nicht alle Prüfungsstandards auf sämtliche Aspekte der Arbeit aller teilnehmenden Obersten Rechnungskontrollbehörden anwendbar. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten sich deshalb ihrer unterschiedlichen Rollen und Zuständigkeiten bewußt sein, wenn sie ein Prüfungsteam einsetzen, das eine parallele, gemeinsame oder koordinierte Prüfung durchführen soll. Zu weiteren Einzelheiten siehe auch Abschnitt 6.



4.1.3 Dritte Stufe: Evaluierung

Nach Abschluß einer Prüfung sollte eine systematische Evaluierung der Durchführung der Prüfung selbst vorgenommen werden. Neben anderen Aspekten sollte eine solche Evaluierung die Erfahrungen miteinbeziehen, die mit der gewählten Prüfungsart gemacht worden sind, insbesondere die Vor- und Nachteile aufzeigen. Dabei sollten auch wichtige Informationen über Planung und Durchführung der Prüfungsarbeiten zusammengefaßt werden.

Dies stellt überdies eine nützliche Methode dar, um Daten und Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die Obersten Rechnungskontrollbehörden bei Umweltprüfungen in den kommenden Jahren zusammenarbeiten könnten und wie man beispielsweise zu der Entscheidung für die eine oder die andere Prüfungsart gelangt. Zudem sind Evaluierungen dieser Art wichtig im Hinblick auf ein künftiges Follow-up.

4.2 Mittlerfunktion

Der Gedanke einer Mittlerfunktion geht zurück auf Empfehlung 3. zum Unterthema I B der Kairoer Erklärung (Fünfzehnter Internationaler Kongreß der Obersten Rechnungskontrollbehörden, S. 85), wonach die INTOSAI die Obersten Rechnungskontrollbehörden ermutigen sollte, bei der Prüfung internationaler Umweltabkommen soweit wie möglich zusammenzuarbeiten (siehe auch Abschnitt 1 dieser Broschüre).

Die Mittlerfunktion könnte darin bestehen, die Realisierung von parallelen, koordinierten oder gemeinsamen Prüfungen internationaler Umweltabkommen zu fördern. Dies kann geschehen, indem Informationen bereitgestellt werden, die es den Obersten Rechnungskontrollbehörden erleichtern, ein hierfür geeignetes Abkommen auszuwählen und Prüfungspartner zu finden.



Dies könnten Informationen sein über:

- internationale Umweltabkommen;
- die Befugnis der Obersten Rechnungskontrollbehörden, diese Abkommen zu prüfen;
- das Interesse der Obersten Rechnungskontrollbehörden an einer Kooperation bei der Prüfung;
- das vorzugsweise zu prüfende Abkommen;
- die gewünschte Intensität der Zusammenarbeit.

Die Homepage der Arbeitsgruppe Umweltprüfung (<http://www.rekenkamer.nl/ea/>) kann bei der Erfüllung der Mittlerfunktion eine zentrale Rolle spielen und in gewisser Hinsicht tut sie dies bereits. Ein erster Schritt in diese Richtung war die Bereitstellung von Informationen über internationale Umweltabkommen über diese Homepage. Diese Informationen finden sich auch unter der Internet-Adresse <http://sedac.ciesin.org/pidb/>.

Die Homepage wird noch erweitert werden, z.B. um Informationen darüber, welche Obersten Rechnungskontrollbehörden an einer Zusammenarbeit mit anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden interessiert sind und über die Berichte zu Prüfungen internationaler Abkommen; diese Informationen basieren auf den Angaben, die von den Obersten Rechnungskontrollbehörden im Rahmen jüngster Erhebungen gemacht wurden. Wenn nötig kann die Struktur der Homepage an neue Themen oder Funktionen angepaßt werden. Die Homepages einzelner Oberster Rechnungskontrollbehörden können ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Information über spezifische Prüfungen internationaler Umweltabkommen spielen. Die Homepage und die erwähnten Informationen können um Verweise ergänzt werden.

Erwähnenswert ist auch das *Green Globe Yearbook*, eine unabhängige Veröffentlichung des norwegischen Fridtjof-Nansen-Instituts über die internationale Zusammenarbeit im Bereich Umwelt und Entwicklung. Dieses Buch kann bei der Festlegung hilfreich sein, welche Abkommen



geprüft werden sollen. Es enthält auch einen neuen Abschnitt über Staatenprofile ab dem Jahr 1996 (siehe auch Internet unter <http://www.tjener.uninett.no/~fni/ggy.htm>).

4.3 Informationsaustausch

Zu den Zielen der Arbeitsgruppe Umweltprüfung gehört auch die Erleichterung des Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden. Die Bedeutung dieser Aufgabe wurde auf dem XV. INCOSAI in Kairo 1995 mehrfach unterstrichen; dort sprach man sich dafür aus, daß die Arbeitsgruppe auch weiterhin Informationen über die Umweltprüfung sammelt und diese Informationen interessierten INTOSAI-Mitgliedern zukommen läßt (vgl. Empfehlung 3. zum Unterthema I C der Kairoer Erklärung aus: Fünfzehnter Internationaler Kongreß der Obersten Rechnungskontrollbehörden, S. 87).

Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, daß die Arbeitsgruppe verschiedene Optionen zur Entwicklung von Maßnahmen, zur Förderung von Schulungen und des Informations- und Erfahrungsaustauschs über Umweltprüfungen zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden prüft (siehe Empfehlung 3. zum Unterthema I C der Kairoer Erklärung aus: Fünfzehnter Internationaler Kongreß der Obersten Rechnungskontrollbehörden, S. 87).

Es gibt verschiedene Methoden, Informationen dieser Art auszutauschen, von direkten Kontakten zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden – entweder mit den herkömmlichen Kommunikationsmitteln oder über Internet – bis hin zur Herausgabe von Informationsbulletins wie den von der Algemene Rekenkamer der Niederlande für die Arbeitsgruppe Umweltprüfung produzierten *Green Lines* (siehe Abschnitt 4.2 dieser Broschüre).



All diese Methoden zur Sammlung und Verbreitung von Informationen sind wertvolle Instrumente für Oberste Rechnungskontrollbehörden, die von der Arbeit und Erfahrung ihrer Kollegen profitieren wollen.



5 Methoden

Eine der allgemeinen INTOSAI-Prüfungsrichtlinien empfiehlt den Obersten Rechnungskontrollbehörden die Ausarbeitung von Konzepten und Verfahren zur Erstellung von Handbüchern und sonstigen schriftlichen Richtlinien und Anweisungen für die Durchführung von Prüfungen.

Wie in den Richtlinien für die Finanzkontrolle der INTOSAI dargelegt, erfordert eine erweiterte Aufgabenstellung der Prüfer die Verbesserung der bestehenden bzw. die Entwicklung neuer Techniken und Methoden zur Untersuchung der Frage, ob die geprüften Stellen vernünftige und gültige Leistungskriterien anwenden. Die Prüfer werden deshalb ermutigt, sich solcher Techniken und Methoden zu bedienen.

Die Richtlinien für die Finanzkontrolle lassen sich – zusammen mit den übrigen INTOSAI-Prüfungsrichtlinien – auf die Umweltprüfung anwenden. Und, wie bereits erwähnt, sind die allgemein anerkannten Prüfungsrichtlinien und -techniken in Bezug auf die Prüfung internationaler Abkommen sowohl bei der Ordnungs- und Rechtmäßigkeits- als auch bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung anzuwenden.

Allerdings könnte es bei einigen Teilen der örtlichen Prüfung erforderlich sein, Experten heranzuziehen. Möglicherweise möchten sich die Obersten Rechnungskontrollbehörden verschiedene internationale Normen zunutze machen, z.B. ISO 14000 oder das EMAS (das EU-System für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung).

Bezüglich der anzuwendenden Methoden sei auf die *Guidance on Conducting Audits of Activities with an Environmental Perspective* verwiesen, die die Obersten Rechnungskontrollbehörden von Neuseeland (Koordination), Südafrika, Estland, den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreiches sowie der Europäische Rechnungshof erstellt haben.



6 Aufgaben und Zuständigkeiten

In diesem Abschnitt sollen einzelne Funktionen und Kompetenzen der Obersten Rechnungskontrollbehörden beleuchtet werden, insbesondere für jene Fälle, in denen sich unterschiedliche Mandate und Rechtsgrundlagen auf die Prüfungsart und den Prüfungsauftrag, auf die anzuwendenden Standards und auf die Art der Berichterstattung an die gesetzgebenden Organe oder an die Regierung auswirken.

So ist zum Beispiel die Oberste Rechnungskontrollbehörde Kanadas nur für Prüfungen auf Bundesebene zuständig, weshalb diese Oberste Rechnungskontrollbehörde nicht bei Einrichtungen auf der Ebene der Provinzen oder Kommunen oder im privaten Sektor tätig werden darf. Dagegen hat in Norwegen, wenn örtliche Behörden Zuschüsse durch das nationale gesetzgebende Organ erhalten, die Oberste Rechnungskontrollbehörde freien Zugang zu allen mit diesen Zuschüssen im Zusammenhang stehenden Informationen und damit verbunden auch das Recht, den Umgang mit den betreffenden Geldern zu prüfen. Dieses Recht schließt auch den privaten Sektor mit ein.

Darüber hinaus kann auch die Struktur und Organisation einer Obersten Rechnungskontrollbehörde Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden haben. Beispielsweise kann es sein, daß bestimmte Prüfungsstandards auf Teile der Arbeit gerichtshofähnlich organisierter Oberster Rechnungskontrollbehörden nicht anwendbar sind. Der kollegiale und gerichtliche Charakter eines gerichtshofähnlichen Systems führt dazu, daß die Prüfungsverfahren ganz anders ablaufen als bei einer Obersten Rechnungskontrollbehörde, die dem gesetzgebenden Organ berichtet und von einem *auditor general* oder einem *comptroller general* geleitet wird.

Zudem können die allgemeinen Prüfungsstandards der INTOSAI und ihre Anwendung durch die Obersten Rechnungskontrollbehörden je nach



Umfang, Art und Kategorie der Prüfung variieren. So werden Oberste Rechnungskontrollbehörden, die nach dem Ansatz der Wirtschaftlichkeitsprüfung verfahren, bei der Prüfung internationaler Umweltabkommen in der Regel über die Aspekte Sparsamkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit berichten. Dagegen deckt der Auftrag einer gerichtshofähnlich organisierten Oberste Rechnungskontrollbehörde normalerweise keine Wirtschaftlichkeitsprüfungen ab, und einige gerichtshofähnlich organisierte Oberste Rechnungskontrollbehörden sind nicht einmal befugt, überhaupt Umweltprüfungen durchzuführen.

So hat also die Art der Prüfung und die Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden mitunter Einfluß darauf, wie die Prüfung internationaler Umweltabkommen gestaltet werden kann. Daher kann es unter Umständen für eine gerichtshofähnlich organisierte Oberste Rechnungskontrollbehörde nicht ratsam sein, sich beispielsweise an einer gemeinsamen Prüfung mit einer Oberste Rechnungskontrollbehörde zu beteiligen, die nur einem Ministerium (in der Regel dem Finanzministerium), der Regierung oder dem gesetzgebenden Organ Bericht erstattet.

Um Zuständigkeitsprobleme, die sich aus unterschiedlichen Stellungen, Rollen und Verantwortlichkeiten ergeben, von vornherein auszuschließen, sollten sich deshalb Oberste Rechnungskontrollbehörden mit unterschiedlicher rechtlicher Stellung bei der Prüfung internationaler Umweltabkommen entweder für eine parallele oder für eine koordinierte Prüfung entscheiden.

