



INTOSAI
Working Group on
Environmental Auditing

*Zusammenfassende Darstellung
der Ergebnisse der 4. Umfrage
zu Umweltprüfungen (2003)*

Oktober 2004



Danksagung

Wir möchten uns bei allen Kontrollbehörden bedanken, die sich die Zeit genommen haben, sich an der Umfrage für das Jahr 2003 zu beteiligen und ohne deren Mitarbeit die Erstellung dieses Berichts nicht möglich gewesen wäre. Des Weiteren danken wir den folgenden Gruppen und Personen für ihren Beitrag am Zustandekommen dieses Berichts:

- dem Niederländischen Rechnungshof für die Erstellung der ersten drei Umfragen und die Aufbereitung der Ergebnisse dieser Umfragen, welche die Grundlage für diesen Bericht bildeten;
- den Koordinatoren der regionalen Arbeitsgruppe für Umweltprüfungen für die Einholung der Auskünfte von ihren Mitgliedern;
- dem WGEA-Lenkungsausschuss für Prüfung und Anregungen sowie
- den Mitarbeitern des kanadischen Rechnungshofs Carolle Mathieu, Paul Pilon, Erin Windatt und Liliane Cotnoir für die Erstellung dieses Berichts.

Das Sekretariat der Arbeitsgruppe Umweltprüfung möchte den folgenden Obersten Rechnungskontrollbehörden [INTOSAI] für die Übersetzung dieses Dokuments danken.

- Arabisch: der Kuweitische Rechnungshof
- Französisch: der Kanadische Rechnungshof
- Deutsch: der Österreichische Rechnungshof
- Spanisch: der Rechnungshof der Republik von Chile

Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der 4. Umfrage zu Umweltprüfungen (2003)¹

Seit 1992 fördert die INTOSAI-Arbeitsgruppe für Umweltprüfungen (WGEA) die Entwicklung und die vermehrte Anwendung von Prüfungsmethoden für Umweltschutzthemen innerhalb der Kontrollbehörden. Sie führte innerhalb der letzten 10 Jahre (1993, 1997, 2000 und 2003) vier Umfragen durch, um die gemachten Fortschritte zu überprüfen und Bereiche in ihrer Arbeit zu identifizieren, die noch verbessert werden können.

Dieser Bericht fasst die Ergebnisse der im Juni 2003 durchgeführten Umfrage zusammen. Er stellt zudem eine Analyse der Trends, die sich seit der vorhergehenden, im Jahr 2000 durchgeführten Umfrage ergeben haben, sowie eine Übersicht über die hauptsächlichen Veränderungen seit Durchführung der ersten Umfrage im Jahr 1993 dar.

Rücklaufquote der Umfrage

Die Umfrage über Umweltprüfungen wurde allen 185 obersten Kontrollbehörden (ORKB) der INTOSAI übermittelt. Wir erhielten Antworten von 114 Kontrollbehörden, was einer Rücklaufquote von 61 Prozent entspricht.

Wie in den früheren Umfragen

- waren die Regionen EUROSAI und ASOSAI am besten vertreten. 88 Prozent der EUROSAI- und 82 Prozent der ASOSAI-Mitglieder beantworteten unsere Fragen. Die Rücklaufquote der ARABOSAI- und AFROSAI-Mitglieder lag unter der aus dem Jahr 2000.
- kamen die meisten Antworten aus Staaten mit hohem Einkommen. 88 Prozent von ihnen nahmen an der Umfrage teil. Verglichen mit den Ergebnissen aus dem Jahr 2000, hat sich die Rücklaufquote aus Staaten mit niedrigem Einkommen verbessert. (Diese sind mit einer Rücklaufquote von 39 Prozent jedoch noch immer unterrepräsentiert).

Arten der Prüfungskompetenz der obersten Kontrollbehörden (ORKB)

94 Prozent der ORKB verfügen über ein gesetzlich verankertes Mandat für Ordnungsmäßigkeitsprüfungen, und 82 Prozent können auch Zweckmäßigkeitsprüfungen durchführen. Im Gegensatz dazu verfügen nur 17 Prozent der ORKB über ein gesetzlich verankertes Mandat zur Durchführung von Umweltprüfungen, was sie jedoch nicht daran hindert, diese vorzunehmen.

Einige ORKB übernehmen zudem die Rolle eines Beraters für gesetzliche Umweltschutzmaßnahmen in ihrem Land. Der Prozentsatz der ORKB mit einer solchen Aufgabe blieb im Vergleich zur Umfrage 2000 relativ stabil: ungefähr zwanzig Prozent der ORKB beraten ihre Regierungen bei Themen wie Umweltschutzgesetzgebung, -richtlinien, und -programmen, Kapazitätsentwicklung und Erfolgskontrollen. Bei der Entwicklung von Umweltmanagementsystemen und der Erstellung von Umweltberichten spielen die ORKB jedoch mittlerweile eine weniger aktive Rolle (Rückgang um vier bis fünf Prozent im Vergleich zum Jahr 2000).

¹ Diese zusammenfassende Darstellung ist in sämtlichen INTOSAI-Sprachen (Arabisch, Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch) verfügbar. Die Zusammenfassungen und der vollständige Bericht in englischer Sprache stehen auf der WGEA-Website unter www.environmental-auditing.org und können per E-Mail unter environmental.auditing@oag-bvg.gc.ca bestellt werden.

Umweltstrategien

Damit eine ORKB die Maßnahmen ihrer Regierung hinsichtlich der Umweltbelange prüfen kann, muss die jeweilige Regierung eine Umweltstrategie erstellt haben (z.B. einen umfassenden Umweltplan, Nachhaltigkeits- oder Umweltschutzstrategien oder -programme oder Gesetze und Vorschriften mit Umweltbezug), die als Bewertungsmaßstab für die Vollzugshandlungen dienen kann. Wie im Jahre 2000 verfügten 93 Prozent der teilnehmenden Staaten über eine Umweltstrategie, wobei manche Staaten einen umfassenden nationalen Umweltplan, andere hingegen mehrere Pläne nach verschiedenen gesetzlichen Vorgaben nutzten. 88 Prozent der teilnehmenden Staaten führen in diesen Plänen die zu erreichenden Ziele an, und 81 Prozent der Staaten nennen die zu verwendenden Instrumente.

85 Prozent der Umweltstrategien werden von der jeweiligen nationalen Regierung in Kraft gesetzt, während 61 Prozent auf kommunaler, regionaler oder Provinz- bzw. Länderebene eingeführt werden.

Umweltprüfungsaktivitäten

Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass das Volumen der Aktivitäten im Bereich der Umweltprüfungen seit 1994 relativ stabil geblieben ist. 62 Prozent der teilnehmenden ORKB gaben an, dass sie seit dem Jahr 2000 mindestens eine Umweltprüfung durchgeführt hatten.

69 ORKB führten in den Jahren 2000 bis 2002 insgesamt 518 Prüfungen durch. Sofern diese von den ORKB zur Verfügung gestellt wurden, hat die Arbeitsgruppe für Umweltprüfungen (WGEA) die Prüfungsberichte und Zusammenfassungen in einer oder mehr der INTOSAI-Sprachen (Arabisch, Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch) auf ihrer Website unter www.environmental-auditing.org veröffentlicht.

Arten von Umweltprüfungen

Zweckmäßigkeitprüfungen (inklusive der Kombination von Zweckmäßigkeit- und Ordnungsmäßigkeitprüfungen) befassten sich mit einer weiten Bandbreite von Themen. Zwischen 2000 und 2002 wurden 232 Prüfungen zum Thema der Einhaltung von Umweltschutzgesetzen bzw. -bestimmungen durchgeführt sowie 206 Berichte über die Umsetzung von Umweltschutzprogrammen verfasst.

Die häufigsten Themen für Umweltprüfungen innerhalb der letzten drei Jahre waren internes Umweltmanagement durch öffentliche Behörden (148 Berichte), Süßwasser (130 Berichte) und Abfall (116 Berichte).

Prüfungskapazitäten

Ebenfalls bewertet wurden die Kapazitäten der ORKB, die Erfahrungen mit Umweltprüfungen gemacht haben (74 ORKB). 56 Prozent von ihnen (40 ORKB) verfügen über Personal, das speziell dem Arbeitsbereich Umweltprüfungen zugeteilt ist. Vierzehn ORKB haben weniger als ein Prozent ihrer Mitarbeiter für Umweltprüfungen abgestellt, und die meisten anderen zwischen einem und sieben Prozent der Mitarbeiter. 21 Prozent der 40 ORKB gaben an, dass sie 2,5 Prozent ihres Budgets für Umweltprüfungen ausgeben. Es bleibt festzuhalten, dass 44 Prozent der ORKB, die Umweltprüfungen durchführen, dafür keine speziell für diese Prüfungsart vorgesehenen Mitarbeiter einsetzen.

Für die kommenden drei Jahre vorgesehene Prüfungen

63 Prozent der ORKB beabsichtigen die Durchführung von Umweltprüfungen in den folgenden drei Jahren. Die geplanten Prüfungen verteilen sich auf die folgenden Bereiche: Abfall (48 ORKB); Süßwasser (37 ORKB); Landwirtschaft, Pestizide, Raumplanung und Forstwirtschaft (26 ORKB); Ökosysteme

(21 ORKB) sowie Natur und Erholung (19 ORKB). Von diesen 72 ORKB planen dreizehn zum ersten Mal eine Umweltprüfung.

Hindernisse für Umweltprüfungen

26 Prozent der 114 ORKB, die an der Umfrage teilnahmen, gaben an, dass sie bei Umweltprüfungen keinerlei Probleme hätten. 51 Prozent der ORKB aus der EUROSAI-Region gaben an, Umweltprüfungen ohne Hindernisse durchführen zu können. Dahingegen meldeten alle ORKB aus den OLACEFS- und AFROSAI-Regionen mindestens ein Hindernis bei der Durchführung der Prüfungen.

Einige dieser von den ORKB angeführten Hindernisse sind:

- **Mangelnde Fähigkeiten und mangelndes Fachwissen innerhalb der ORKB.** Hierbei handelt es sich um das bedeutendste Hindernis (58 Prozent). Dies war auch schon im Jahr 2000 der Fall (50 Prozent). AFROSAI- und SPASAI-Staaten bezeichnen Mangel an Kenntnissen als das Haupthindernis (82 bzw. 88 Prozent). Außer für die EUROASI-Staaten (31 Prozent) ist für alle Regionen der Mangel an Fähigkeiten eines der wichtigsten Probleme (mehr als 50 Prozent). Eine Analyse nach dem Einkommensniveau zeigt, dass der Mangel an Fähigkeiten und Fachwissen das Haupthindernis für Staaten mit niedrigem und mittlerem Einkommen ist (78 bzw. 65 Prozent), jedoch sogar in Staaten mit hohem Einkommen ein Problem darstellt (33 Prozent).
- **Mangelhafte Rechtsordnung, fehlende Normen und Standards, ungenügende Datenlage.** Vierzig Prozent der ORKB gaben an, bei der Durchführung von Umweltprüfungen mit diesen Hindernissen konfrontiert zu werden.

Von den 114 an der Umfrage teilnehmenden ORKB führen 40 keine Umweltprüfungen durch. Von diesen gaben 83 Prozent an, dass der Mangel an Fähigkeiten und Fachwissen ein entscheidendes Hindernis darstellt. Diese ORKB nannten zwei Faktoren, die ihnen dabei helfen würden, Umweltprüfungen durchzuführen: Schulungen oder die Anwesenheit von geschultem Personal sowie das Vorhandensein von Anleitungen und Umweltstandards.

Parallele, gemeinsame oder koordinierte Umweltprüfungen und Prüfungen von internationalen Umweltschutzabkommen

Zwischen den ORKB findet bereits ein erhebliches Maß an Kooperation statt. Vierzig Prozent der ORKB geben an, bereits am Austausch von Prüfungswissen oder den bei der Durchführung von Umweltprüfungen gesammelten Erfahrungen mit anderen ORKB teilzuhaben. Seit der letzten Umfrage hat der Umfang an Kooperationen zwischen den ORKB beträchtlich zugenommen. Der Prozentsatz an Kooperationen

- bei der Überprüfung internationaler Umweltschutzabkommen hat sich mehr als verdoppelt.
- bei der Überprüfung nicht durch Abkommen geregelter Umweltthemen hat sich nahezu verdoppelt.

28 Prozent der ORKB arbeiten bei Überprüfungen der Einhaltung internationaler Umweltschutzabkommen und 18 Prozent bei der Überprüfung nicht durch Abkommen geregelter Umweltthemen zusammen. Prüfungen, die in Kooperation mit anderen ORKB stattfanden, waren unter anderem Prüfungen im Zusammenhang mit der Ramsar-Konvention und der MARPOL-Konvention. Hinzu kamen regionale Kooperationen mit Schwerpunkt auf gemeinsamen natürlichen Ressourcen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Donauschutzkonvention und der Helsinki-Konvention (Ostsee).

Die ORKB bezeugten Interesse an der Durchführung von kooperativen Prüfungen in der Zukunft. In dieser Hinsicht ähneln die Ergebnisse dieser Umfrage denen der Umfrage aus dem Jahr 2000. Eine Gesamtzahl von 19 ORKB hat keine oder sieht auch zukünftig keine Hindernisse für die Durchführung

von gemeinsamen Prüfungen. Keine der teilnehmenden ORKB gab an, an einer internationalen Zusammenarbeit nicht interessiert zu sein.

Prüfungsbehörden berichteten auch über die Hindernisse, auf die sie bei dem Versuch stießen, ihre Prüfungspraxis auf gemeinsame, parallele oder koordinierte Umweltprüfungen zu erweitern. Einige dieser Hindernisse sind:

- Mangel an Ressourcen,
- fehlendes Fachwissen innerhalb der Behörde,
- Schwierigkeiten beim Finden von Prüfungspartnern,
- konkurrierende Anforderungen,
- zeitliche Koordinationsprobleme,
- sprachliche Verständigungsprobleme und
- Unvereinbarkeit der Prüfungsverfahren.

Teilnahme an regionalen Arbeitsgruppen über Umweltprüfungen

Die regionalen Arbeitsgruppen für Umweltprüfungen (RWGEA) bieten die Möglichkeit zum Erfahrungsaustausch und zum Finden eines Prüfungspartners. Von den 74 ORKB, die angaben, Umweltprüfungen durchführen, nehmen 53 an einer solchen Gruppe teil, acht wollen Mitglied werden und weitere sechs sind daran interessiert, an einigen der mit Umweltprüfungen im Zusammenhang stehenden Aktivitäten der regionalen Gruppen teilzunehmen.

Zugang zu den WGEA-Ressourcen und anderen ORKB-Ressourcen im Internet

Da die WGEA in beträchtlichem Maße das Internet nutzt, um Ressourcen zur Verfügung zu stellen und den einzelnen ORKB Zugang zur Arbeit der anderen zu verschaffen, wurden die Teilnehmer der zwei letzten Umfragen auch über ihren Internetzugang befragt. 96 Prozent der teilnehmenden ORKB – eine erhebliche Steigerung innerhalb der vergangenen drei Jahre – verfügen über Internetzugang und 90 Prozent der Befragten haben eine E-Mail-Adresse.

Die Anzahl von ORKB mit einer Website stieg von 56 Prozent im Jahr 2000 auf 68 Prozent im Jahr 2003.

Auch die Regierungen in den einzelnen Staaten verwenden das Internet mehr als zuvor (71 Prozent im Jahr 2003 im Vergleich zu 55 Prozent im Jahr 2000). Der größte Teil an Informationen über Umweltstrategien oder -programme steht im Internet, wodurch den ORKB der Zugang zu den Informationen erleichtert wird. Der Einsatz von Computern durch die einzelnen Regierungen steigerte sich im Verlauf der letzten drei Jahre deutlich.

Zugang zu Umweltberichten

Von den 74 ORKB, die Umweltprüfungen durchführen, machen 50 Prozent ihre Berichte im Internet zugänglich, während 38 Prozent dieser ORKB ihre Berichte nur in Papierform und 11 Prozent sie überhaupt nicht veröffentlichen.

WGEA-Werkzeuge: Kenntnis und Nützlichkeit

Wir stellten drei Fragen über die Kenntnis und die Verwendung der zehn Produkte der WGEA und verglichen die Antworten mit entsprechenden Ergebnissen aus dem Jahr 2000.

Die Arbeitsgruppe hat noch einiges zu tun, um ihre Produkte allgemein bekannt zu machen. ORKB Bekanntheitsgrad der Produkte variierte von 41 Prozent (für das „Green Auditing: Eine globale Herausforderung“-Video) bis zu 70 Prozent (für die WGEA-Homepage).

Allgemein verwendeten die ORKB die Produkte von WGEA weniger als während des Zeitraums unserer letzten Umfrage. Diejenigen, die die Produkte kennen, schätzten sie jedoch als sehr oder zumindest etwas nützlich ein. Achtzig Prozent von ihnen fanden die WGEA-Homepage sehr nützlich und 65 Prozent lobten die Broschüre „Leitfaden zur Zusammenarbeit bei der Prüfung internationaler, umweltbezogener Übereinkünfte“.

Verbesserung des WGEA-Produktangebots zur Beseitigung von Prüfungshindernissen

Die ORKB gaben spezifische Anregungen zur Verbesserung des WGEA-Produktangebots. Manche Informationen waren für sie von Interesse, aber es ist notwendig, bekannter zu machen, welche Werkzeuge verfügbar sind. Die meisten ORKB schlugen zusätzliche Hilfsmittel vor, wie beispielsweise Leitfäden zu verschiedenen Umweltfragen und Richtlinien zur Durchführung der Prüfungen.

In den folgenden Bereichen wünschen Prüfungsbehörden mehr Unterstützung von der WGEA:

- 75 Prozent (85 von 114) der Befragten hatten Interesse an mehr Anleitung zu Umweltprüfungen durch INTOSAI. 91 Prozent der ORKB aus Staaten mit niedrigem und mittlerem Einkommen, 100 Prozent der ORKB aus den CAROSAI- und SPASAI-Regionen, 93 Prozent aus der AFROSAI-Region und 91 Prozent aus der OLACEFS-Region waren an mehr Anleitung und Richtlinien interessiert.
- 76 Prozent (87 von 114) der Befragten hatten Interesse an Schulungen auf der Durchführung von Prüfungen im Bereich Wasser. 96 Prozent der ORKB aus Staaten mit niedrigem Einkommen und 88 Prozent der ORKB aus den AFROSAI- und SPASAI-Regionen bezeugten Interesse an Schulungen im Bereich Wasser.
- 78 Prozent (89 von 114) der Befragten hatten Interesse an Schulungen auf der Durchführung von Prüfungen im Bereich Abfall. 91 Prozent der ORKB aus Staaten mit niedrigem Einkommen, 88 Prozent der ORKB aus den CAROSAI- und SPASAI-Regionen, 86 Prozent der ORKB aus der OLACEFS- und 84 Prozent der ORKB aus der ASOSAI-Region zeigten besonderes Interesse an Schulungen im Bereich Abfall.

Die ORKB sind auch an der Durchführung von Prüfungen in den Bereichen Wasser und Abfall interessiert (80 bzw. 83 Prozent). ORKB aus Staaten mit niedrigem Einkommen zeigten daran besonders Interesse (Wasser: 91 Prozent und Abfall: 87 Prozent).

Die Bandbreite des Interesses an Umweltbereichen nimmt zu. 73 Prozent der ORKB (83 von 114) bezeugt Bedarf an Schulungen in weiteren Bereichen, darunter Raumplanung, Pestizide, Luftverschmutzung, Industrieabfälle, Land- und Forstwirtschaft und Schutz der Artenvielfalt.

Umweltthemen, mit denen sich die Staaten auseinandersetzen müssen

Bei der Entwicklung von Produkten für die ORKB ist es auch interessant zu beobachten, mit welchen Umweltthemen sich die Staaten konfrontiert sehen. Laut den ORKB ist Abfall das Hauptproblem im Jahre 2003, gefolgt von Süßwasser, Luftverschmutzung, Landwirtschaft, Pestiziden, Raumplanung, Forstwirtschaft, Ökosystemen und Natur sowie Erholung. Die Ergebnisse ähneln den Umweltthemen, die den Inhalt der in den nächsten drei Jahren geplanten Prüfungen bilden; die einzige Ausnahme ist die Luftverschmutzung. Die vier Hauptthemen sind dieselben wie im Jahr 2000, nur die Reihenfolge hat sich verändert. Der Abfallbereich ist 2003 noch wichtiger geworden.

Was sollen die WGEA in der Zukunft unternehmen?

Die Haupthindernisse für die Zunahme von Umweltprüfungen hängen mit dem Mangel an Kenntnissen und Erfahrung zusammen. Die ORKB benötigen Schulungen, um ihre Fähigkeiten zu verbessern und Erfahrung zu sammeln, und bezeugen Bedarf an entsprechenden Richtlinien. Hier kann die WGEA helfen.

Die Ergebnisse dieser Umfrage bestätigen den Arbeitsplan der Arbeitsgruppe für die Jahre 2005 bis 2007.