GUID 5202

Nachhaltige Entwicklung: Die Rolle Oberster Rechnungs-und Kontrollbehörden

INTOSAI Prinzipien sind durch die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, INTOSAI, als Teil der Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen. Weitere Informationen unter www.intosai.org.

INTOSAI

Vorgänger Dokument von IFPP – dieses Dokument wurde vor der Gründung vom INTOSAI Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen (IFPP) 2016 entworfen. In diesem Sinne, können sich formelle Unterschiede zu den letzten INTOSAI Prüfungsrichtlinien ergeben.

INTOSAI

INTOSAI, 2019

1) 2004 als INTOSAI Dokument mit dem Titel Nachhaltige Entwicklung: Die Rolle Oberster Rechnungs-und Kontrollbehörden gebilligt
2) 2010 bei ISSAI Richtlinien als ISSAI 5130 aufgenommen
3) Mit der Gründung von Intosai Rahmenbedingungen für professionelle Verkündungen (IFPP), umbenannt als GUID 5202 mit redaktionellen Änderungen 2019.

GUID 5202 ist in allen offiziellen INTOSAI Sprachen verfügbar: Arabisch, Englisch, Französisch, Deutsch und Spanisch.

VORWORT

Nachhaltige Entwicklung ist ein Konzept, das in den letzten zwei Jahrzehnten an Akzeptanz und Verständnis gewonnen hat und heute eine wichtige Rolle in der Regierungsplanung und -politik spielt. Nachhaltige Entwicklung bringt drei Bereiche des menschlichen Handelns - Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt - in Einklang, indem sie ein Entwicklungskonzept vorschlägt, das den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zu beeinträchtigen, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.

1992 haben 105 Nationen die Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung gebilligt und sich verpflichtet, die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in ihre Aktivitäten einzubeziehen. Diese Grundsätze erhielten auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg, Südafrika, neue Impulse. Durch die Überwachung der nationalen Strategien und Programme spielen die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) eine wichtige Rolle bei der Information und Unterstützung der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung.

Nachhaltige Entwicklung: Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bietet einen Überblick über das Konzept der nachhaltigen Entwicklung und enthält praktische Anleitungen für ORKB zur Integration der nachhaltigen Entwicklung in ihre Prüfungsarbeit. Das Papier ist in allen INTOSAI Sprachen verfügbar und kann auf der WGEA-Website (www.environmental-auditing.org) abgerufen werden.

Das vom britischen National Audit Office (NAO) und dem kanadischen Office of the Auditor General (OAG) verfasste Papier wurde erstmals von der Arbeitsgruppe auf dem XVII. Internationalen Kongress der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INCOSAI) in Seoul, Südkorea, im Jahr 2001 vorgestellt. Eine überarbeitete Version des Papiers wurde auf der Sitzung des WGEA-Lenkungsausschusses im Jahr 2002

in London, England, vorgestellt. Der Lenkungsausschuss nahm den Entwurf an und schlug vor, das Papier von der WGEA zu genehmigen und als offizielles INTOSAI-Dokument zur Annahme vorzulegen.

Im Juni 2003 empfahl die WGEA-Versammlung auf ihrer achten Sitzung in Warschau, Polen, einstimmig, das Papier als offizielles INTOSAI-Dokument vorzuschlagen. Im Oktober 2003 wurde der INTOSAI-Verwaltungsrat über diesen Vorschlag informiert. Der Verwaltungsrat genehmigte die Verteilung des Papiers an die INTOSAI-Mitglieder zur Stellungnahme und Überprüfung, bevor es zur Annahme als offizielles INTOSAI-Dokument auf der bevorstehenden XVIII. INCOSAI im Oktober 2004 in Budapest, Ungarn, eingereicht wurde.

Wir möchten den Autoren dieses Papiers, Joe Cavanagh, Peter Gray, Chris Shapcott und Sarah Billiald von der NAO und Wayne Cluskey von der OAG, für ihre engagierte Mitarbeit danken. Abschließend danken wir den Mitgliedern der WGEA und anderen ORKB für ihre Beiträge zu diesem Papier.

Nachhaltige Entwicklung stellt ORKB vor neue Herausforderungen. Wir hoffen, dass nachhaltige Entwicklung: Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden ihnen das grundlegende Verständnis und die Einsicht verschafft, die sie benötigen, um zu prüfen, wie Regierungen nachhaltige Entwicklung zu einem integralen Bestandteil ihrer Aktivitäten machen.

Mit freundlichen Grüßen,

Sheila Fraser, FCA
Vorsitzender der INTOSAI WGEA
Auditor General von Kanada

Johanne Gélinas
Assoziierter Vorsitzender der INTOSAI WGEA Kommissar für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung
Büro des Auditor General von Kanada

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung – Ziele und Struktur des Dokuments 7

1. GRUNDLAGEN 9

Der Ursprung Nachhaltiger Entwicklung 9

Nachhaltige Entwicklung und Regierungen 13

Wie Nachhaltige Entwicklung ORKBn beeinflusst 14

2. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG AUF NATIONALER UND REGIONALER EBENE 17

Strategien Nachhaltiger Entwicklung 17

Prüfungsumfang von Strategien Nachhaltiger Entwicklung 21

Umweltbewußtes Wirtschaften und Umweltmanagementsysteme 29

Prüfungsumfang von Umweltmanagementsystemen 32

Quantifizierung und Berichtslegung in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung 33

Zusammenfassung 35

3. NACHHALTIGE ENTWICKLUNG AUF DER EBENE VON PROGRAMMEN 36

Programme und Nachhaltige Entwicklung 36

Möglichkeiten für Prüfungen auf der Programmebene 39

Auswahl von Prüfungsthemen 40

Der Umfang und die Prüfungsweise von Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung 43

Methoden – eine Herausforderung 46

Zusammenfassung 51

4. Kapazitätsaufbau innerhalb der ORKB 52

Erste Stufe: Klärung der Kompetenz 53

Zweite Stufe: Entwicklung einer Strategie 54

Dritte Stufe: Kapazität und Wissen innerhalb der ORKB aufbauen 56

Vierte Stufe: Durchführung von Prüfungen 58

Fünfte Stufe: Lernen sowohl aus der eigenen Erfahrung als auch aus der Erfahrung anderer 60

Sechste Stufe: Einflußnahme 62

Zusammenfassung 62

ANHANG A: Auszug des Auditor General Act (Kanada) 63

GLOSSAR 66

EINLEITUNG – ZIELE UND STRUKTUR DES DOKUMENTS

Nachhaltige Entwicklung ist ein Ausdruck, der einigen Prüfern und Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) bekannt sein wird, anderen nicht. Dieses Dokument will das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung erklären. Es beurteilt zudem die Rolle, die ORKBn spielen könnten, wenn sie nationale Fortschritte in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung prüfen. Das Dokument besteht aus vier Teilen:

Teil 1 liefert die grundsätzlichen Informationen. Er definiert Nachhaltige Entwicklung als Entwicklung, die soziale, wirtschaftliche und umweltbezogene Aspekte verfolgt (drei Ziele). Er bietet einen Überblick, wie sich das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung in den Strategien, politischen Entscheidungen und dem Handeln staatlicher und privater Institutionen widerspiegeln kann und wie es ORKBn beeinflusst; dies als Einführung zu den Teilen 2 bis 4.

Teil 2 erklärt, wie Regierungen an die Entwicklung von Rahmenbedingungen und nationalen Strategien im Sinne Nachhaltiger Entwicklung herangehen und betrachtet die Möglichkeiten, die sich daraus für Prüfungen durch ORKBn ergeben könnten.

Teil 3 untersucht die Einbindung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung in einzelnen Bereichen der Politik und Programmen sowie die Rolle von ORKBn, die überprüfen, wie gut dies umgesetzt wurde. Der Teil schließt mit einer Betrachtung der Erwartungen, die in die Verknüpfungen zwischen wirtschaftlichen, umweltbezogenen und sozialen Belangen gesetzt werden können.

Teil 4 behandelt die Schritte, die ORKBn unternehmen müssen, um ihre Fähigkeit zur Durchführung von Prüfungen auf dem Gebiet der Nachhaltigen Entwicklung zu erweitern.

Mit der Unterzeichnung der Rio Deklaration verpflichteten sich 105 Staaten, Nachhaltige Entwicklung zum integrierten Bestandteil ihrer Aktivitäten zu machen. ORKBn können eine Schlüsselrolle bei der Bewertung der Implementierung der nationalen Strategien Nachhaltiger Entwicklung und der dabei gemachten Fortschritte spielen. Dieses Dokument will eine Anleitung darstellen und zeigen, was möglich sein kann, kombiniert mit praktischen Beispielen aus den Erfahrungen von ORKBn. Wir hoffen, dass es den ORKBn hilft, den Herausforderungen, die dieses höchst wichtige Thema stellt, gerecht zu werden.

1

GRUNDLAGEN

DER URSPRUNG NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart erfüllt, ohne die Möglichkeiten kommender Generationen zur Erfüllung ihrer eigenen Bedürfnisse einzuschränken

1.1. Obwohl es nicht nur eine gültige Definition Nachhaltiger Entwicklung gibt, wurde das Konzept Nachhaltiger Entwicklung erstmals 1987 von der World Commission on Environment and Development unter dem Titel “Our Common Future” (bekannt als der Brundtland Report) bekannt gemacht. Die Kommission definierte Nachhaltige Entwicklung als “Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart erfüllt, ohne die Möglichkeiten kommender Generationen zur Erfüllung ihrer eigenen Bedürfnisse einzuschränken”.

Sie beinhaltet die Einbeziehung sozialer, umweltbezogener und wirtschaftlicher Ziele

1.2. Nachhaltige Entwicklung beinhaltet die Einbeziehung sozialer, umweltbezogener und wirtschaftlicher Ziele. Idealerweise sollte natürlich die Politik und jede menschliche Aktivität Verbesserungen in allen drei Bereichen bringen. Fortschritte in einem Bereich können jedoch auch zu Lasten anderer Bereiche erreicht werden. Wenn möglich sollten Entscheidungen Kosten und Nutzen für alle Bereiche berücksichtigen. Die Definition der Kommission brachte auch das Konzept der Nachhaltigkeit hervor, das für gegenwärtige und zukünftige Generationen fair sein soll; heutige Generationen sollten wirtschaftlichen Fortschritt nicht auf Kosten des Wohlstands künftiger Generationen erzielen.

Sie hat globale Dimensionen

1.3. Während Strategien oft auf nationaler Ebene entwickelt werden, wird ebenso erkannt, dass es sich hier um globale Probleme handelt, die globale Lösungen erfordern. Umweltrelevante Themen kennen keine geografischen Grenzen. Themen wie Armut und soziale Ungerechtigkeit sind globale Probleme, unabhängig von den geografischen Regionen, in denen sie gehäuft auftreten. Nationale Volkswirtschaften werden in zunehmendem Ausmaß miteinander vernetzt. Ein Viertel der weltweiten Produktion wird zwischen Staaten gehandelt: die Handelsströme haben sich in den letzten 50 Jahren versiebzehnfacht.

1.4. Die wachsende internationale Aufmerksamkeit, die der Verknüpfung sozialer, umweltrelevanter und wirtschaftlicher Themen geschenkt wird, war 1992 bei der UNO Konferenz über Umwelt und Entwicklung (der „Earth Summit“) in Rio de Janeiro besonders auffällig. Diese Konferenz war einer der wichtigsten Meilensteine der weltweiten Anstrengungen, mit globalen Problemen umzugehen: 105 Staaten unterzeichneten die Rio Deklaration. Die Regierungen haben sich auch zu einem Aktionsplan für das 21. Jahrhundert verpflichtet - Agenda 21. 168 Staaten unterzeichneten das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitäts-Konvention), das von den Ländern verlangt, ihre genetischen Ressourcen festzustellen und laufend zu überprüfen sowie Pläne für ihre Erhaltung zu erstellen. Dies beinhaltet auch die Errichtung von Schutzzonen. 1997 unterzeichneten 166 Delegierte bei der UN Framework Convention on Climate Change das Kyoto Protokoll, das die Unterzeichner verpflichtet, die Emissionen von einigen Treibhausgasen zu reduzieren oder zu begrenzen.

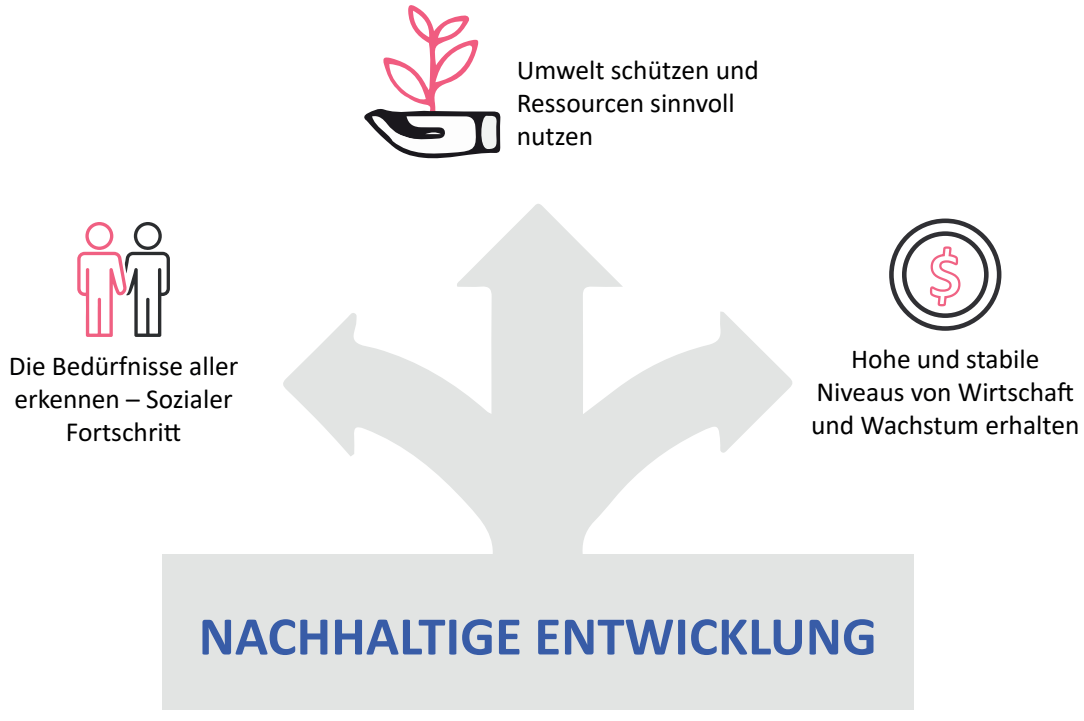
1.5. 2002 trafen die Nationen am Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, Südafrika, erneut zusammen, um auf die seit Rio erzielten Fortschritte zurückzublicken und Pläne für zukünftige Aktionen zu entwickeln. Der Gipfel brachte zwei Schlüsselergebnisse - die “Erklärung von Johannesburg” und den “Umsetzungsplan”. Die Erklärung ist ein hochrangiges politisches Kommunique, auf das sich die Staatsoberhäupter einigten. Der Umsetzungsplan ist eine detaillierte und beschreibende Grundsatzerklärung aus Zielen und Versprechungen, die Bereiche wie Auslöschung der Armut, Schutz der natürlichen Ressourcen, Energie, Gesundheit, Umwelttechniken und Regierungsgewalt anspricht. In diesem Plan erneuerten die Regierungen

ihre Verpflichtung gegenüber den Prinzipien von Rio und Agenda 21. Der Plan ist für ORKB besonders wichtig, da er Kriterien enthält, die die Grundlage künftiger Prüfungen bilden könnten.

Es ist mehr als ein bloßes Bekenntnis zur Umwelt

1.6. Was ist der Unterschied zwischen Nachhaltiger Entwicklung und dem Anliegen, das nur die Umwelt betrifft? Sie haben viel gemeinsam. Umwelt ist unbestritten eines der drei grundsätzlichen Anliegen Nachhaltiger Entwicklung. Nachhaltige Entwicklung behandelt die Umwelt aber nicht als ein absolutes Gut, das unverletzlich ist. Sie anerkennt, dass ein Ausgleich oder Abtausch zwischen wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt und Umwelt notwendig sein kann, der von der Idee der Nachhaltigkeit geleitet und auch erzwungen wird. (Abbildung 1). Wirtschaftlicher oder sozialer Fortschritt soll nicht zerstören, was wertvoll ist und nicht ersetzt werden kann oder künftige Generationen daran hindern, die selben Ressourcen für ihre Entwicklung und zu ihrer Erbauung zu verwenden.

ABBILDUNG 1:
NACHHALTIGE ENTWICKLUNG ENTHÄLT DREI DIMENSIONEN



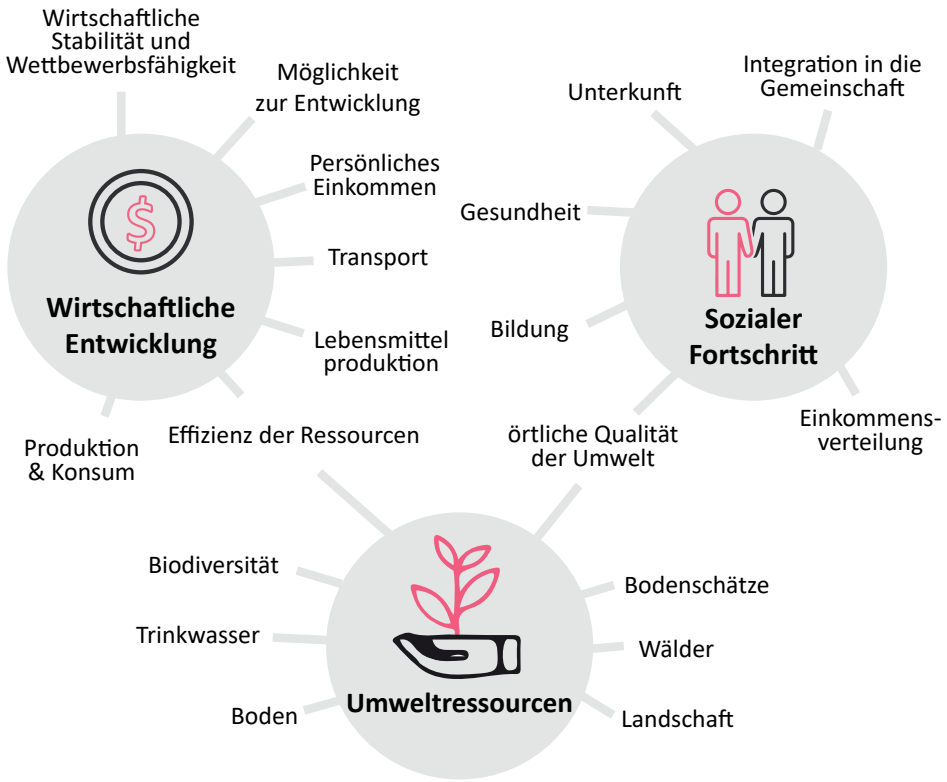
Das Erreichen von Zielen Nachhaltiger Entwicklung beinhaltet die Einbeziehung wirtschaftlicher, sozialer und umweltrelevanter Ziele

Es gibt verschiedene Interpretationen bezüglich des Umfangs Nachhaltiger Entwicklung und des Gewichts, das wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Angelegenheiten beigemessen wird

1.7. Es ist leicht zu erkennen, dass Nachhaltige Entwicklung ein sehr fließendes Konzept darstellt. Es gibt für Regierungen, aber auch für Einzelne, die den Begriff „Nachhaltige Entwicklung" interpretieren, viele Gründe, ihre Bandbreite abzulehnen. Insbesondere enthalten weite Interpretationen von Nachhaltiger Entwicklung soziale Ausgewogenheit, gerechte Wohlstandsverteilung und Chancengleichheit. Weiters gibt es breiten Raum für Diskussionen, welche Bedeutung jedem Bereich Nachhaltiger Entwicklung beigemessen werden soll.

1.8. Praktisch ausgedrückt, umfasst eine weite Interpretation Nachhaltiger Entwicklung ein sehr breites Zielspektrum. Abbildung 2 zeigt den möglichen Umfang dieses Konzepts.

Abbildung 2: Nachhaltige Entwicklung umfasst ein breites Zielspektrum



Beachte: Diese Abbildung ist nicht vollständig, viele der Ziele sind verknüpft. Es ist daher hier nicht möglich, alle möglichen Verbindungen aufzuzeigen.

Nachhaltige Entwicklung kann für ein breites Spektrum an Themen bedeutend sein

NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND REGIERUNGEN

Regierungen schaffen die Rahmenbedingungen zur Erreichung Nachhaltiger Entwicklung

1.9. Regierungen haben eine Schlüsselrolle bei der Förderung Nachhaltiger Entwicklung. Sie sind dafür verantwortlich, die Richtung vorzugeben, politische Entscheidungen zu treffen und Koordination zu übernehmen. Sie vertreten die nationalen Interessen in internationalen Verhandlungen, die Entwicklung und Umwelt betreffen. Sie gehen Verpflichtungen wie beispielsweise die Vorbereitung nationaler Programme zur Eindämmung von Treibhausgasen oder zur Förderung Nachhaltiger Entwicklung ein. Sie entwickeln Strategien, um diese Verpflichtungen umzusetzen. Teil 2 dieses Dokuments behandelt die Rolle, die ORKBn spielen können, wenn sie die Effektivität dieser Rahmenbedingungen und Strategien überprüfen.

Sie entwickeln politische Ziele und Programme

1.10. Bei der Entwicklung von Strategien Nachhaltiger Entwicklung steht ihnen eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, um Nachhaltige Entwicklung zu beeinflussen. Diese umfassen Steuerpolitik, die als Anreiz oder zur Abschreckung eingesetzt werden kann, Gesetzgebung und Regelungsbefugnis, um erwünschte Vorgangsweisen zu fördern und unerwünschte zu verhindern und die Möglichkeit der Steuerung von Geldflüssen, um einen Ausgleich zwischen Umweltschutz und sozialen und wirtschaftlichen Interessen zu suchen (z.B. Transport und Planung). Es kann auch Aufgabe von Regierungen sein, in Wirtschafts-, Gesundheits- und Bildungsprogrammen die Zielsetzungen Nachhaltiger Entwicklung zu fördern. Dort, wo es zum Mandat der ORKB gehört, Budgetentwürfe zu prüfen, sollten diese daraufhin untersucht werden, ob sie das Gleichgewicht zwischen sozialen, wirtschaftlichen und umweltlichen Belangen berücksichtigen. Teil 3 dieses Dokuments schlägt Wege vor, wie ORKBn Nachhaltige Entwicklung auf dem Niveau solcher Programme überprüfen können.

Sie machen Nachhaltige Entwicklung zum Bestandteil ihrer eigenen Politik

1.11. Viele Regierungen haben versucht, Umweltbelange in das Umfeld der Regierungstätigkeit einzubeziehen. Ziel dieses "umweltbewußten Regierens" ist es, Umweltbelange in das weitere Umfeld der Politik zu integrieren. Beispiele für diesen Zugang sind die Überprüfung aller neuen Programme auf mögliche Umweltauswirkungen oder umweltbezogene Evaluierungen von Straßenbauprojekten.

Regierungen "begrünen" ihre eigenen Maßnahmen

1.12. Regierungen können auch die Auswirkungen ihrer eigenen Tätigkeit auf die Umwelt verringern. Nationale und regionale Regierungen können einen bewussten Schritt in Richtung "Umweltbewußtsein" gemacht haben, um einerseits einen Beitrag zu nationalen Strategien zu leisten, aber auch um die Wirtschaft und den Einzelnen zu motivieren, ihrem Beispiel zu folgen. Dieses oft als "umweltbewußtes Wirtschaften" bezeichnete Vorgehen verfolgt häufig Ziele wie Verringerung von Abfall und Energiesparen beispielsweise in der Phase der Planung von Regierungsgebäuden. Solche Initiativen werden in Teil 3 genauer betrachtet.

WIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG ORKBN BEEINFLUSST

Nachhaltige Entwicklung ist wichtig für ORKBn, weil sie für die geprüften Stellen wichtig ist

1.13. Nachhaltige Entwicklung ist wichtig für ORKBn, weil sie für die geprüften Stellen wichtig ist. Die verfassungsrechtliche Rolle und die Kompetenzen der meisten ORKBn erlauben es ihnen nicht, selbst Politik zu machen, sondern nur ihre Umsetzung zu überprüfen. Dieses Papier will daher nicht vorschlagen, dass ORKBn ohne Rücksicht auf die Position ihrer Regierung oder ihres Gesetzgebers Meister in Nachhaltiger Entwicklung sein sollen. Der Umfang nutzbringender Prüfarbeit wird nämlich durch das Ausmaß, in dem die Regierung oder eine Gesellschaft die Prinzipien und Techniken Nachhaltiger Entwicklung umgesetzt hat, beschränkt. In den meisten Fällen, verbreitet sich die Akzeptanz von Nachhaltigkeit mehr und mehr, speziell auf der Ebene

nationaler Regierungen.

Der Umfang der Prüfung Nachhaltiger Entwicklung hängt von den Zuständigkeiten der ORKB ab

1.14. Der weite Raum, den Nachhaltige Entwicklung und die daraus erfließenden Strategien und Politiken umfasst, öffnet viele Möglichkeiten für Prüfungen. Die Zuständigkeiten mancher ORKB umfassen die Prüfungen von Nachhaltiger Entwicklung und Umwelt. Manche sind auf Ordnungsmäßigkeitsprüfungen eingeschränkt, während die Kompetenz anderer Wirtschaftlichkeits- und umfassenden Prüfungen beinhaltet. Manche Zuständigkeiten sind ausschließlich auf nachgeordnete Kontrolle ausgerichtet, während andere „a priori" Prüfungen oder Budgetkontrolle erfordern oder erlauben. Einige sind auf ihre nationale Regierung beschränkt, während wieder andere ihre Tätigkeit auf regionale und örtliche Verwaltungen und staatliche Unternehmen ausdehnen können. Deswegen zeigt dieses Dokument eine Bandbreite von Möglichkeiten auf, aus denen die ORKBn diejenigen, die ihren Zuständigkeiten und Schwerpunkten entsprechen, auswählen können.

Prüfungen von Nachhaltiger Entwicklung sollten den üblichen Standards unterworfen sein

1.15. Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung sollten jenen Standards folgen, die von der jeweiligen ORKB angewandt werden, wie zum Beispiel die von der INTOSAI festgelegten oder solche nationalen Ursprungs. Obwohl die Prüfung Nachhaltiger Entwicklung aus den oben angeführten Gründen schwieriger und umfangreicher als andere Prüfungsthemen werden kann, sollten die Standards betreffend Planung, Erhebung, Analyse und Berichterstattung sehr streng angewandt werden.

1.16. Die Standards und Kriterien der Evaluierung sind wichtig. Jede Prüfung ist im Grunde ein Vergleich von Ist und Soll. Dieser beruht auf einer Übereinkunft der Prüfer, der geprüften Stellen und der interessierten Öffentlichkeit, die von dem Testat der Prüfer abhängig sind. Diese Standards können bei Nachhaltiger Entwicklung von internationalen Vorschriften oder Vereinbarungen, von nationalen Gesetzen, von Programmen und Verpflichtungen, von operativen Standards der geprüften Stelle oder von allgemein anerkannten Verfahren

und von der geübten Praxis anderer Organisationen mit ähnlichen Aktivitäten abgeleitet sein. Diese Kriterien sollten mit der geprüften Stelle abgestimmt sein und Prüfer sollten, wo immer möglich, Kriterien, die von der geprüften Stelle selbst entwickelt oder anerkannt wurden, anwenden.

1.17. Teil 4 des Dokuments behandelt, wie ORKBn die Kapazitäten zur Durchführung von Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung aufbauen können. Vermutlich erleichtert es einer ORKB den Übergang zu effektiven Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung, wenn dieser Prozess in einzelne Schritte zerlegt wird.

Beachte: *Ein Glossar ist am Ende des Dokuments angefügt.*

2

NACHHALTIGE ENTWICKLUNG AUF NATIONALER UND REGIONALER EBENE

2.1. Teil 2 erklärt wie die nationalen und regionalen Regierungen die Strategien und Maßnahmen für Nachhaltige Entwicklung umsetzen und zeigt die Möglichkeiten einer Überprüfung durch die ORKBn auf. Der Großteil des Folgenden bezieht sich auf nationale Regierungen und Maßnahmen auf nationaler Ebene. Das meiste ist aber gleichermaßen auch auf regionale und lokale Regierungen, die für Koordination und Vollziehung der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Entwicklung vor Ort zuständig sind, anwendbar.

STRATEGIEN NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

Viele Regierungen haben im Anschluss an den Weltgipfel 1992 nationale Strategien Nachhaltiger Entwicklung geschaffen

2.2. Agenda 21 empfahl u.a., dass die Staaten Strategien zur Nachhaltigen Entwicklung ausarbeiten. Viele Regierungen sind dem nachgekommen (siehe Abbildung 3). Die Absicht dieser Strategien war es eine einheitliche, nationale Annäherung an Nachhaltige Entwicklung zu schaffen, eine Linie festzulegen, der der Staat folgt sowie die von internationalen Vereinbarung festgelegten Ziele zu erreichen.

2.3. Die Qualität der Strategien ist unterschiedlich. Manche wiederverlautbaren oder wiederholen nur - ohne wesentliche Änderungen - bereits bestehende Strategien. Die besten Strategien hingegen streben danach durch eine wahrhaftige Suche nach Integration und Nachhaltigkeit wirtschaftlichen

Fortschritt mit umweltgerechten Ansätzen zu verbinden.

2.4. Kennzeichnend für Strategien sind folgende Inhalte:

- Ein umfassender Rahmen bestehend aus Strategie, Koordination, Überwachung und Fortschrittsberichten.
- Spezielle Maßnahmen und Programme für Nachhaltige Entwicklung wie beispielsweise Überwachung und Vermeidung von Verschmutzung, oder für solche Bereiche, die Nachhaltige Entwicklung beachten müssen, wie der Transportsektor.

Abbildung 3: Nationale Strategie Nachhaltiger Entwicklung in Kanada

Die kanadische Bundesregierung hat ein umfassendes Rahmenprogramm entwickelt, das die Ziele Nachhaltiger Entwicklung verfolgen soll. Dieser Rahmen beinhaltet die Forderung, dass die einzelnen Abteilungen ihre eigenen, detaillierten Strategien veröffentlichen. Diese Strategien sollen die Ziele und Maßnahmen der Abteilungen festlegen, um Nachhaltige Entwicklung in ihre Politik, ihre Programme und ihr Vorgehen aufzunehmen. Die Strategien sollen ein Richtwert sein, an dem der Fortschritt gemessen wird.

2.5. Sollte es die Kompetenz der ORKBn erlauben, so können sie die speziellen Strategien wie Transport, Wasser, Wohnraum, Forstwirtschaft, die ja die einzelnen Bausteine sind, aus denen die Rahmenstrategie besteht, überprüfen. Detaillierter wird dies in Teil 3 besprochen.

2.6. Ein brauchbarer nationaler Rahmen wird wahrscheinlich dem Managementkreislauf (Abbildung 4) folgen. Der Kreislauf ist auch bekannt unter den Schlagworten „Planung, Umsetzung, Kontrolle und Verbesserung“. Der Kreislauf beginnt bei Strategie und Zielsetzung, geht weiter zur Umsetzung, zum Bericht und zur Fortschrittskontrolle.

Abbildung 4: Managementkreislauf



Eine solide Strategie Nachhaltiger Entwicklung wird Vorkehrungen für die Implementierung der Ziele, die Messung des Fortschritts, das Leistungsberichtswesen und die Sicherstellung der Quantifizierbarkeit treffen

Ähnliche Strategien und Berichtsstrukturen kann man auch auf lokaler und regionaler Ebene finden

2.7. Obwohl lokale und regionale Regierungen keine internationale Vereinbarungen unterzeichnen, so erwartet man von ihrer Arbeit, dass sie sie sehr wohl ergänzen und zu ihrem Erreichen beitragen. Eine Empfehlung in Kapitel 28 der Agenda 21 lautet, dass lokale Regierungen und Behörden eine Rolle bei der Förderung Nachhaltiger Entwicklung spielen. Diese Initiative, „Local Agenda 21“, wurde als wichtiges Mittel der Veränderung gesehen und gipfelte in dem Ausdruck „Global denken, lokal handeln”.

2.8. Eine Empfehlung von Local Agenda 21 lautet, dass alle lokalen Behörden ihre Bevölkerung befragen, um einen lokalen Plan zur Nachhaltigen Entwicklung zu schaffen. Jeder Plan wird besondere, von den lokalen Gegebenheiten bestimmte Merkmale aufweisen, trotzdem sollten gemeinsame Faktoren in jedem dieser Prozesse beinhaltet sein:

- Es ist nicht nur eine Umweltstrategie sondern beinhaltet auch wirtschaftliche und soziale Aspekte.
- Es sollte *die ganze Bevölkerung*- oder zumindest der größtmögliche Querschnitt mit den verfügbaren Ressourcen einbezogen werden.
- Der erste Schritt besteht darin, *Informationen* über die lokalen Gegebenheiten und Prioritäten zu *sammeln*.
- Dann wird eine *Strategie* festgelegt, die spezifische Maßnahmen beinhaltet.
- Schließlich ist es wichtig *Kennzahlen* festzulegen, *an denen der Fortschritt gemessen werden kann.*

Abbildung 5: Lokale Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung in Norwegen

1993 mussten die lokalen Behörden in Norwegen ihre Umwelt- und Ressourcenmanagementpläne in Maßnahmenpläne für das 21. Jahrhundert umwandeln. Aufgrund einer Reform mit dem Namen „Umweltschutz auf lokaler Ebene“ wurden zahlreiche Entwicklungsprogramme begonnen. Ein Schlüsselprojekt zielte auf die Entwicklung von Instrumenten ab, die lokale Regierungen zur Bewertung von - insbesonders langfristigen - Umwelteinflüssen benützen können, Ein anderes Projekt versuchte die Kommunikation zwischen der lokalen Regierung und der Bevölkerung in Bezug auf Aspekte der Nachhaltigen Entwicklung zu verbessern.

PRÜFUNGSUMFANG VON STRATEGIEN NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

ORKBn könnten prüfen, wie die Strategie festgelegt wurde

2.9. Der Umfang von Wirtschaftlichkeitsprüfungen von nationalen und lokalen Strategien Nachhaltiger Entwicklung ist weit. Einige mögliche Prüfungsrichtungen sind unten aufgelistet. Sie sind gemäß den Überschriften, die dem Managementkreislaufmodell von Abbildung 4 folgen, zusammengestellt. Die unten angeführte Liste versucht die relevanten Prüfungsfragen in handhabbare Teile zu gliedern, wobei manche Fragen leichter zu beantworten sein werden, als andere.

Prüfungsthemen: Strategien Nachhaltiger Entwicklung

- Hat die Regierung eine Strategie oder einen Plan ? Werden darin klar ihre Zielsetzungen beschrieben?
- Entspricht die Strategie den internationalen Verpflichtungen, die die Regierung eingegangen ist?
- Sind die politischen Mittel zur Erreichung der Ziele klar festgelegt?
- Basiert die Strategie und die Wahl der politischen Mittel auf fundierten Daten, die die notwendigen Maßnahmen indizieren?
- Handelt es sich wirklich um eine einheitliche Strategie, die die Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmen reflektiert und einen Ausgleich zwischen Ökonomie, Gesellschaft und Umwelt schafft?
- Zeigt die Strategie Hindernisse - seien es externe oder interne - bei der Umsetzung auf?
- Wurde die Strategie soweit wie möglich in Ziele und einen Zeitplan eingeteilt?

- Dort, wo die ORKBn Budgetentwürfe prüfen: Wie hoch ist das gesamte Budget für „Nachhaltige Entwicklung“, und welcher Anteil davon entfällt auf „grüne Fragen“?

- Hat die Regierung eine effizientes Informationssystem eingesetzt, um die Ergebnisse der umgesetzten Strategie dem Parlament zu berichten?

- Hat die Regierung Wege festgelegt, um die Bürger über die Strategie Nachhaltiger Entwicklung sowie die diesbezüglichen Fortschritte zu informieren?

- Hat die Regierung ein System ausgearbeitet, um die Aktivitäten nichtstaatlicher, mit Umweltfragen beschäftigter Organisationen zu überwachen und zu koordinieren?

2.10. Obwohl es möglicherweise schwierig ist, die Regierungsstrategie an festgelegten Prüfungskriterien zu messen, so ist es dennoch möglich zu überprüfen, mit welchem Erfolg die Regierungsstellen den Ansatz Nachhaltiger Entwicklung in ihre tagtäglichen Entscheidungen miteinbeziehen. Durch die Arbeit Seite an Seite mit den Regierungsstellen und den Vergleich auf internationaler Ebene oder mit anderen großen Organisationen, können die ORKBn den Entscheidungsträgern innerhalb der Regierung helfen, die besten Praktiken zu identifizieren und zu verbreiten.

Abbildung 6: Bericht über Umweltschutzausgaben in Norwegen

1989 legte die norwegische Regierung einen Rechenschaftsbericht über die gesamte Umweltschutzpolitik und Umweltausgaben dem norwegischen Parlament vor. Das Office des Auditor General von Norwegen überprüfte diesen Bericht für die Jahre 1997 und 1998.

Eine Zusammenfassung der umweltpolitischen Förderungen ist ein hilfreiches Mittel. Dennoch ist es wichtig über ein System zu verfügen, das genau über Regierungsausgaben für Umweltschutzmaßnahmen Buch führt. Der Bericht zeigte, dass Förderungsdaten in den geprüften Ministerien nicht einheitlich ermittelt wurden. Die Prüfung brachte auch zu Tage, dass die Regierung Probleme hatte, die Umweltschutzmaßnahmen in die vom Umweltministerium vorgegebenen „Ergebniskategorien" einzuordnen. Die Ursache bestand hauptsächlich darin, dass eine Maßnahme verschiedenen Umweltzwecken dienen kann (und daher gleichzeitig in verschiedene „Ergebniskategorien" passt).

Die Regierung musste ihre Vorgangsweise durch die Entwicklung eines neuen „Environmental Profile and Environmental State of the Nation" verbessern.

EINZELZIELE UND KENNZAHLEN NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

Das Messen der Leistung und des Fortschritts wird einer der Schlüsselbereiche von Prüfungen sein

2.11. Eine gute Strategie für Nachhaltige Entwicklung beinhaltet wahrscheinlich eine Festsetzung von Einzelzielen, die es zu erreichen gilt, und Kennzahlen, die das Erreichen dieser Einzelziele messen (siehe Beispiel in Abbildung 7). [Hinweis: wir verwenden das Wort „Kennzahlen" hier sowohl um Erfolgsmessungen als auch Indikatoren zu bezeichnen.[1]]. In manchen Fällen

1 Erfolgsmessungen sind direkte Messungen des untersuchten Gegenstandes z.B. die Zahl der gepflanzten Bäume. Im Gegensatz dazu sind Indikatoren indirekte Messungen des untersuchten Gegenstandes z.B. die Schadstoffkonzentration als Maßstab der Luftqualität. Auf dem Gebiet der Umwelt können viele Gegenstände nicht direkt gemessen werden, und müssen daher indirekt gemessen werden; daher verwenden wir den Begriff "Kennzahlen".

versuchen die Einzelziele jene Verpflichtungen umzusetzen, die nationale Regierungen als Unterzeichner internationaler Abkommen eingegangen sind. Kennzahlen sind oft ein probates Mittel, um Regierungen für die Erreichung der Zielsetzung Nachhaltiger Entwicklung zur Verantwortung zu ziehen. Die Einzelziele und Kennzahlen sind daher ein wichtiges Feld für ORKB-Prüfungen.

Abbildung 7: Entwicklung von Kennzahlen im Vereinigten Königreich von Großbritannien

1999 überarbeitete die Regierung des UK die nationalen Kennzahlen für Nachhaltige Entwicklung, beriet sich dann mit den interessierten Parteien und forschte weiter. Schlüsselkennzahlen wurden eingeführt, um der Regierung auf hohem Niveau einen Überblick über die Fortschritte zu geben und der Bevölkerung die Informationen einfacher darzustellen. Diese Schlüsselkennzahlen sind:

- Bruttoinlandsprodukt (BIP)
- Investitionen im öffentlichen, geschäftlichen und privaten Bereich
- Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung mit Arbeit
- Ausbildungsniveau im Alter von 19
- Lebenserwartung
- Substandardunterkünfte
- Kriminalitätsrate
- Emission von Treibhausgasen
- Tage mit mäßiger oder starker Luftverschmutzung
- Straßenverkehr
- Flüsse mit guter oder angemessener Qualität
- Population freilebender Vögel
- Bau von neuen Häusern auf bereits vorher erschlossenem Land
- Abfallaufkommen und Abfallmanagement

Über den an diesen Kennzahlen gemessenen Fortschritt wird jährlich berichtet. Die erste Bewertung nach den neuen Schlüsselkennzahlen wurde im Dezember 1999 veröffentlicht und wies als besorgniserregende Bereiche die täglichen Fahrzeiten, den Haushaltsmüll, ein zunehmende Kriminalitätsrate sowie einen Arten- und Lebensraumverlust auf.

Diese Schlüsselkennzahlen werden in eine umfassende Reihe von ungefähr 150 Kennzahlen, die zu Gruppen zusammengefasst sind, unterteilt. Hat z.B. Wasser die Schlüsselkennzahl „Flüsse von guter/angemessener Qualität", so sind eine Reihe von anderen Kennzahlen damit verbunden, die Bereiche wie Nährstoffe im Wasser, Wasserverbrauch und -verfügbarkeit, Wasserverlust, Wasserkosten, Volumen des Wasserverbrauchs und Gebiete der Wasserentnahme umfassen.

Prüfungsumfang von Einzelzielen und Kennzahlen Nachhaltiger Entwicklung

2.12. Einzelziele und Kennzahlen erlauben ORKBn drei große Bereiche zu überprüfen:

- Eine Prüfung der Einzelziele, ob sie realistisch sind und auf fundierten Grundlagen und klarem Verständnis in Bezug auf die notwendigen Maßnahmen beruhen,
- Eine Prüfung der Kennzahlen, ob sie relevant und zuverlässig sind, oder
- Eine Prüfung des Fortschrittes durch Vergleich der Kennzahlen mit den daran verbundenen Einzelzielen.

Bevor die ORKBn an eine Prüfung der Einzelziele und Kennzahlen herangehen können, müssen sie dafür sorgen , dass sie über die entsprechenden Kenntnisse verfügen, um die gewünschten Prüfungsfragen beantworten zu können. Bei der Prüfung der Relevanz und Zuverlässlichkeit der verwendeten Einzelziele und Kennzahlen, wird die ORKB passende Prüfungskriterien entwickeln und verwenden müssen.

Ziele Nachhaltiger Entwicklung könnten geprüft werden

2.13. Nicht für jede Kennzahl muss ein Einzelziel festgesetzt werden, für die politischen Entscheidungsträger ist es wahrscheinlich besser, sich auf eine kleine Anzahl von wichtigen Einzelzielen zu konzentrieren und wünschenswerte Trends

unter den Kennzahlen - ohne Einzelziele - festzustellen. Die Einzelziele können auf fundierter Forschung und bekannten Prozessen basieren. Dies kann dazu verwendet werden nachhaltige Referenzwerte festzulegen, beispielsweise Fischbestände, die erhalten werden können. Es ist hingegen wahrscheinlicher, dass die Einzelziele eine internationale Vereinbarung oder einen Kompromiß darstellen, die nichts anderes als eine Bestrebung oder eine wünschenswerte Richtungsänderung sind. Einzelziele können für das gewünschte Endresultat, z.B. reine Luft, oder für die dahintersteckenden Ursachen oder Tätigkeiten, wie die Reduktion des Straßenverkehrs, oder das Ausmaß der Gegenmaßnahmen wie die Verfolgung von Verschmutzern, oder für Flusskilometer, die Vorschriften über Wasserqualität unterliegen, festgelegt werden. Es gibt keine festgesetzten Kriterien, um die von der Regierung festgelegten Einzelziele Nachhaltiger Entwicklung zu überprüfen. Trotzdem können - basierend auf der Arbeit der ORKB des UK - einige grundlegende Fragen einer Kontrolle unterzogen werden.

Prüfungsthema: Einzelziele Nachhaltiger Entwicklung

ORKBn könnten überprüfen, ob die Einzelziele:

- Schlüsselbereiche abdecken;
- den internationalen Vereinbarungen entsprechen;
- in direktem Zusammenhang mit den von der Regierung entwickelten Zielen und Kennzahlen sind;
- auf einem klaren Verständnis basieren, beispielsweise einem umfassenden Verständnis der zugrundeliegenden Probleme und ihrer Ursachen;
- auf einer brauchbaren Messung der vorhandenen Basisdaten - sofern solche verwendet werden - beruhen, beispielsweise der Reduktion des Kohlendioxidausstosses um 3 % pro Jahr, ausgehend vom Niveau 1998;

- einen Zeitbezug aufweisen, mit Meilensteinen für jene Ziele, die weit in die Zukunft reichen;

- auf einem Messplan beruhen, der festgelegt wurde, als das Ziel festgelegt wurde, und der angibt, wie, wie oft und von wem der Fortschritt gemessen wird;

- innerhalb der Ungenauigkeitsgrenzen mittels Daten messbar sind, beispielsweise könnten ORKBn verlangen, dass Fehlerabweichungen gleichzeitig mit den jährlichen Leistungsberichten veröffentlicht werden;

- den Hauptverantwortlichen entsprechend mitgeteilt werden;

- von entsprechenden Arbeitsplänen und Ressourcen begleitet werden;

- gleichzeitig mit dem Erreichtem - gemessen an anderen Kennzahlen und Einzelzielen - veröffentlicht werden, damit die Bürger die Ergebnisse auf einer ausreichend breiten Basis beurteilen können.

Die Prüfung von Kennzahlen kann lohnend sein

2.14. Betrachtet man Kennzahlen für Nachhaltige Entwicklung, so können viele der üblichen Überlegungen, wie sie von ORKBn zu Zweckmäßigkeitsprüfungen gemacht werden, verwendet werden, trotzdem werden zusätzliche Fakten in Betracht gezogen werden müssen. Für viele Ökosysteme ist beispielsweise die Messung des Fortschrittes keine einfache Aufgabe. Zur Illustration: Messungen von Luftverunreinigungen werden stark davon beeinflusst, wo gemessen wird, welche Wetterbedingungen vorherrschen und wie zuverlässig die Meßausrüstung ist. Wird der Fortschritt kontinuierlich überwacht, so wird man klarerweise viele Überlegungen darauf verwenden, wie man den Fortschritt verfolgen kann. In anderen Fällen, wo das untersuchte Phänomen langsamen Veränderungen unterliegt, werden Berichtsintervalle von 5 bis 10 Jahren angemessen sein. Die ORKBn müssen sich dieser praktischen Tatsachen bewußt sein, wenn sie die Zuverlässlichkeit der Messungen und des Berichtssystems der Regierungen betrachten.

2.15. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat eine hilfreiche Tabelle von wünschenswerten Charakteristika der Kennzahlen Nachhaltiger Entwicklung veröffentlicht; die ORKBn können sie in Betracht ziehen, wenn nationale Kennzahlen begutachtet werden.

Abbildung 8: OECD Leitfaden für Kennzahlen Nachhaltiger

Entwicklung Prüfungsthema: Kennzahlen Nachhaltiger Entwicklung

ORKBn könnten überprüfen, ob die Kennzahlen

- ***richtlinienkonform*** sind, d.h. ob sie
  - Leicht interpretierbar sind;
  - Entwicklungen in zeitlicher Dimension aufzeigen;
  - Auf Veränderungen bei steuernden Kräften reagieren;
  - Über Grenz- und Vergleichswerte verfügen, an denen der Fortschritt gemessen werden kann

Ob sie ***plausibel*** sind, beispielsweise auf einem eindeutigen Verständnis des Ziels Nachhaltiger Entwicklung basieren;

Ob sie ***messbar*** sind, denn egal wie theoretisch wertvoll eine Konstruktion ist, wenn eine Kennzahl nicht mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand gemessen werden kann, ist sie nutzlos.

ORKBn wollen vielleicht auch den Fortschritt überprüfen, den die Ziele und Kennzahlen angeben

2.16. Wurden die Einzelziele und die damit verbundenen Kennzahlen für technisch korrekt befunden, kann die ORKB den Fortschritt bei der Zielerreichung nachvollziehen.

- Ist der Termin für die Zielerreichung schon vorüber, kann eine Prüfung nur feststellen, ob das Einzelziel erreicht wurde. Der Schwerpunkt der Prüfung

kann sich dann Erklärungen zuwenden, warum das Einzelziel erreicht oder nicht erreicht wurde, oder der Effizienz und den Kosten, der zum Einzelziel erreichen eingesetzten Maßnahmen oder nicht beabsichtigten Folgen dieser Maßnahmen.

- Ist der Endtermin noch nicht erreicht, dann sollte sich die Prüfung darauf konzentrieren, ob das Einzelziel mit Wahrscheinlichkeit erreicht wird. Dies ist ein schwieriges Modell, da die letzte Position oder sogar der aktuelle Trend nicht unbedingt das anzeigen müssen, was in der Zeit bis zum Endtermin erreicht werden könnte. Es könnte sein, dass die Maßnahmen noch nicht ihre Wirkung in Bezug auf den langfristigen Trend entfalten, oder dass es andere zugrundeliegende Trends gibt, die das Ergebnis beeinflussen. Die ORKB muss daher ihre Bewertung darauf beschränken festzustellen, ob das Einzelziel - sollten die aktuellen Trends sich fortsetzen - erreicht wird oder nicht. Das ist auch eine sichere Prüfungsfeststellung. Wie schon erwähnt, könnte die ORKB die dem Prozeß zugrundeliegenden Ursachen oder ihre Fehler, den Erfolg der zur Zielerreichung beabsichtigten Maßnahmen oder unbeabsichtigte Folgen dieser betrachten. Sie könnte auch erörtern, was nach der Zielerreichung noch zu erledigen ist.

UMWELTBEWUSSTES WIRTSCHAFTEN UND UMWELTMANAGEMENTSYSTEME

2.17. Die Regierungsinstitutionen können - abgesehen von dem Befürworten nationaler Strategien zur Förderung Nachhaltiger Entwicklung in größeren Wirtschaftskreisen - auch selbst dazu beitragen, die Umweltauswirkungen ihrer eigenen Aktivitäten einzuschränken. Das umweltbewußte Wirtschaften von zentralen und lokalen Regierungsinstitutionen konzentriert sich normalerweise auf eine Reduktion des Energie- und Wasserverbrauchs, die Entwicklung von Recycle- und Abfallmanagementsystemen, um die Umweltauswirkungen zu minimieren. Durch die Anwendung umweltbewußten Wirtschaften können die Regierungen einen Beitrag zur Schonung nicht erneuerbarer Ressourcen leisten und laufende Kosten einsparen.

Ein Umweltmanagementsystem kann Organisationen helfen ihre Umweltverantwortung auf eine kosteneffektive Weise zu tragen

2.18. Egal ob die Regierung oder der private Sektor umweltbewußt wirtschaften, es beinhaltet die Anwendung von ‚Umweltmanagementsystemen'. Dieser Managementrahmen und die damit verbundenen Prozesse sollen gewährleisten, dass sich Belange des Umweltschutzes und der Nachhaltigen Entwicklung bei den tagtäglichen Entscheidungen wiederfinden.

2.19. Man stimmt international darin überein, dass das Erreichen Nachhaltiger Entwicklung von der Integration der Umweltbelange in das Management abhängt, dies sowohl direkt vor Ort als auch auf Unternehmens- und Projektebene. Die Entwicklung der ISO 14000 Serie durch die Internationale Organisation für Normung erlaubt Regierungen und ihren Behörden sich auf Umweltanliegen zu konzentrieren, indem sie international anerkannten Standards folgen. Das Ziel der ISO 14000 Serie ist es, allgemein Umweltmanagement zu fördern und die Möglichkeiten der Organisationen zu vergrößern, Verbesserungen von Leistungen im Umweltbereich zu erreichen und zu messen. Die Standards sind auf alle Arten von Organisationen anwendbar und so konzipiert, dass sie verschiedene geographische, kulturelle und soziale Bedingungen beinhalten. Innerhalb der ISO 14000 Serie legt die ISO 14001 Standards für Umweltmanagement fest. Die Schlüsselelemente sind:

- Eine Umweltschutzpolitik und die Verpflichtung, sie mittels Zielsetzungen und Einzelzielen einzuhalten;
- Eine Analyse der Umweltaspekte in Hinsicht auf das Beschaffungswesen, die Verfahrensprozesse, Produkte und Dienstleistungen der Organisation;
- Kontroll- und Korrekturmaßnahmen, inklusive der Überwachung, Messung und Aufzeichnung der Tätigkeiten, die bedeutende Auswirkungen auf die Umwelt haben können;
- Überarbeitung des Umweltmanagementsystems durch die oberste Leitung der Organisation, um die Eignung, Adäquanz und Effektivität sicherzustellen; und
- Konzept kontinuierlicher Verbesserung.

Abbildung 9: Umweltmanagementsysteme in Staatsbetrieben

Die österreichische ORKB versucht in Staatsbetrieben Umweltmanagementsysteme, die entweder internationalen Standards wie ISO 14001 oder dem Ökomanagement und Kontrollschema der EU - EMAS - entsprechen, zu fördern. Die ORKB weist in ihren Berichten nicht nur auf den positiven Einfluss auf die Umwelt, sondern auch auf die finanziellen Vorteile und auf den Motivationsschub der Mitarbeiter hin, die die Einführung brachten. Die österreichische ORKB befürwortet auch die assoziierten Techniken wie „Integrierte Ressourcenplanung“ und „Minimalkostenplanung“ im Energiesektor.

Im Iran sind viele Staatsbetriebe ISO 14001 zertifiziert, dies geschah unter der Aufsicht des Department of the Environment.

2.20. Zusätzlich zu der ISO 14000 Serie, die ein internationaler Standard ist, gibt es auch regionale und nationale Standards für Umweltmanagementsysteme wie das Umweltmanagement und -prüfsystem der Europäischen Union oder die der kanadischen „Standards Association“.

Abbildung 10: Umweltmanagement in Südafrika

Die südafrikanische Regierung hat ihre gesamte Politik in dem “White Paper on Environmental Management in South Africa“, der zur Genehmigung des „National Environmental Management Act of 1998 (NEMA)“ führte, festgelegt. Der „Act“ verpflichtet Hauptverursacher Umweltmanagementpläne vorzulegen und jährlich über Umweltmanagement zu berichten. Der „Act“ legt fest, dass der Schwerpunkt auf einem Ausgleich zwischen der Verminderung der Armut und Nachhaltiger Entwicklung liegt.

PRÜFUNGSUMFANG VON UMWELTMANAGEMENTSYSTEMEN

Die ORKB könnte die Einführung und Anwendung von Umweltmanagementsystemen prüfen

2.21. Ein Umweltmanagementsystem ist ein zyklischer Prozess bestehend aus Planung, Umsetzung, Kontrolle, Überarbeitung und kontinuierlicher Verbesserung. Daher liegt der Schwerpunkt einer Prüfung durch eine ORKB auf dem Prozess und nicht auf dem Ergebnis. Die Fragen die ORKBn stellen wollen, werden folgendes beinhalten: in welchem Ausmaß werden Umweltmanagmentsysteme in den Regierungsstellen eingeführt, wird das Schema korrekt angewandt und welche Schlüsse lassen sich aus der Prüfung der aktuell gültigen Systeme ziehen.

Prüfungsthema: Umweltmanagementsysteme

- Inwieweit werden Umweltmanagmentsysteme verwendet?
- Sind diese Umweltmanagmentsysteme anerkannte Standards wie beispielsweise ISO 14000 oder EMAS?
- Wie gut werden sie angewandt ?
- Was sagen Prüfungen dieser Umweltmanagmentsysteme über das Ausmaß der Integration von Umweltbelangen in der Organisationsplanung aus?
- Nehmen die Umweltmanagementsysteme zu allen identifizierten Umweltproblemen Stellung?

QUANTIFIZIERUNG UND BERICHTSLEGUNG IN BEZUG AUF NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Die ORKBn können auch die Qualität der Berichtslegung und der Quantifizierung des Fortschrittes begutachten

2.22. Die Strukturen sollten klar angeben, in welchem Ausmaß die Ziele erreicht werden. Idealerweise sollten Leistungsmessungen zusammengeführt werden und in regelmäßigen Abständen darüber berichten werden, damit der Leser die Kompromisse zwischen den verschiedenen Zielen verstehen kann.

2.23. Indem sie auf ihre Erfahrung bei der Prüfung von Finanzdaten zurückgreifen, können ORKBn eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Standards für die Berichtslegung spielen. Themen, die wahrscheinlich einen Bezug zur Nachhaltigen Entwicklung haben, beinhalten beispielsweise,

- ein Erfordernis größerer Konsistenz in den Leistungsberichten von einer Periode zur nächsten;
- ein Erfordernis über die Abweichungen von der erwarteten Leistung sowie über alle Beschränkungen, die mit der zu gebenden Information zusammenhängen, zu berichten; und
- ein Erfordernis besonders wichtige Themen der Legislative vorzulegen.

Prüfungsthema: Quantifizierung und Berichtslegung

- Sind die Berichtsergebnisse zeitgerecht, genau, verständlich und in der notwendigen Form?
- Gibt es eine Person oder eine Dienststelle, die eindeutig für die Ergebnisse verantwortlich ist?
- Was sagen die Überprüfungen über den Fortschritt hinsichtlich der nationalen Einzelziele aus?

- Wird den Schlussfolgerungen, Empfehlungen und gesammelten Erfahrungen auch entsprochen?

- Werden gegebenenfalls Leistungsmängel oder unzulängliche Fortschritte deutlich erklärt, und sind sie zu rechtfertigen?

Die Bewertung natürlicher Ressourcen hat hier eine Berechtigung

2.24. Ein anderes wichtiges Element in der Bewertungskette wird in Zukunft wahrscheinlich die Entwicklung eines Quantifizierungsmodells für natürliche Ressourcen sein. Die Bewertung natürlicher Ressourcen bringt Daten, die sich auf diese natürlichen Ressourcen (strukturiert in Bestände und deren Veränderungen) beziehen, in ein buchhalterisches System. Sie werden oft als Anhang zum staatlichen Rechnungsabschluss zusammengestellt. Allgemein kann die Bewertung natürlicher Ressourcen als ein wichtiger Beitrag gesehen werden, um die Verbindungen und den wechselseitigen Abtausch zwischen der Umwelt und der Wirtschaft aufzuzeigen

Abbildung 11: Die südafrikanische ORKB ist an der Erstellung eines Bewertungssystems für natürliche Ressourcen beteiligt

Die südafrikanische ORKB ist in einer Arbeitsgruppe vertreten, die eine natürliche Ressourcenzuteilung - „National Resource Accounts (NRA)“ - für Südafrika entwickelt, die derzeit Methoden für die Ressource Wasser zusammenstellt. Es ist beabsichtigt, dieses Zuweisungssystem - sobald es zusammengestellt ist - in die Strategien und Initiativen Nachhaltiger Entwicklung einzubringen.

Manche ORKBn haben die Kompetenz die Bewertung natürlicher Ressourcen zu prüfen

2.25. Das Konzept der Bewertung natürlicher Ressourcen findet weitgehend internationale Unterstützung. Die damit befassten Organisationen sind u.a. die Vereinten Nationen, die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) und die Weltbank. Die INTOSAI Arbeitsgruppe für

Umweltprüfungen hat ein Dokument über NRA und seine Relevanz für ORKBn erarbeitet. Manche ORKBn haben die Zuständigkeit diese Berechnungen zu prüfen, oder dazu eine Stellungnahme abzugeben.

ZUSAMMENFASSUNG

2.26. In diesem Teil haben wir gesehen, dass Nachhaltige Entwicklung auf nationaler und regionaler Ebene eine Hauptrolle spielen kann, die den ORKBn ausreichend Handlungsfreiraum für sinnvolle Arbeit gibt. Dieser Freiraum wird größtenteils von dem Ausmaß bestimmt, in dem die Vollzugsorgane die Prinzipien und Praktiken Nachhaltiger Entwicklung angewandt haben. Wo Regierungen eine Strategie zusammen mit Leistungsmaßstäben und Systemen der Leistungsfeststellung implementiert haben, ist die Arbeit der ORKBn leichter. Fehlen solche Rahmenbedingungen, muss die ORKB sich auf die Überprüfung von einzelnen Programmen beschränken, die im nächsten Teil dieses Leitfadens behandelt werden.

3

NACHHALTIGE ENTWICKLUNG AUF DER EBENE VON PROGRAMMEN

In diesem Teil untersuchen wir, wie eine ORKB Nachhaltige Entwicklung auf dem Niveau von Programmen prüfen kann

3.1 In Teil 2 untersuchten wir die strategischen Rahmenbedingungen, die Regierungen auf dem Weg zur Nachhaltigen Entwicklung entwickeln sowie die daraus entstehenden Möglichkeiten für Prüfungen durch ORKBn. In diesem Teil erörtern wir, wie ORKBn prüfen können, wie sich Nachhaltige Entwicklung in den einzelnen Maßnahmen und Budgetprogrammen widerspiegelt.

PROGRAMME UND NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Viele Programme sind von Nachhaltiger Entwicklung betroffen

3.2 Um effektiv zu sein, müssen Strategien Nachhaltiger Entwicklung in Zielsetzungen und Einzelziele für einzelne Programme unterteilt werden. Eine Verpflichtung, beispielsweise den Kohlendioxidgehalt in der Atmosphäre zu reduzieren, wird sich im Folgenden widerspiegeln:

- Grenzwertfestlegung für Emissionen der Schwerindustrie;
- Strengere Bestimmungen und Überprüfungen der KFZ-Abgase;
- Maßnahmen, die von der Benützung des KFZ abbringen; und,
- verständlicherweise, eine Reihe anderer Maßnahmen.

Wie bereits in Teil 2 gezeigt wurde, gibt es viele Bereiche der Politik und viele einzelne Programme, die von den Konzepten und Belangen Nachhaltiger Entwicklung betroffen sind.

Abbildung 12: Forstmanagement in Peru

Die ORKB von Peru führte 1998 eine Umweltmanagementprüfung eines Forstmanagementprojektes im Alexander von Humbolt National Forest durch.

Ziel war es, zu überprüfen, ob der Forst vor landwirtschaftlicher Ausbeutung geschützt war, der Wald öffentlich zugänglich war und Schlägerungen im Einklang mit der Internationalen Konvention über tropische Hölzer über nachhaltige Forstwirtschaft waren. Die Prüfung ergab eine Vielzahl von Projektmängeln, unter anderem:

- Unzureichende Kontrolle der Entnahme von Nutzholz - dem Projekt mangelte es sowohl am notwendigen Personal als auch an der notwendigen Logistik, um eine effektive Kontrolle der Waldressourcen aufrechtzuerhalten.
- Obwohl die Referenzwerte für Umwelteinflüsse schon im Voraus festgelegt worden waren, wurden große Teile des Umweltschutzprogramms nicht durchgeführt.
- Vierzig Prozent der Projektflächen gehörten Volksstämmen, die die Projektziele nicht unterstützten.
- Die Kriterien zur Beurteilung der Effizienz und Kontrolle der Forstprojekte waren inadäquat.
- Die Finanzkontrolle des Holzverkaufes war mangelhaft.

In manchen Programmen ist Nachhaltige Entwicklung ein wichtiges Thema

3.3 Die Programme, bei denen ein Abtausch zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Zielen am aktuellsten und am meisten bemerkbar ist, sind beispielsweise Straßenbau, Fischerei, Nutzholzproduktion, Landwirtschaft und Energieproduktion. In diesen Bereichen arbeiten die verschiedenen Ziele möglicherweise gegeneinander. In anderen Programmen

wie bei Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz, ziehen die wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Ziele an einem Strang und erhöhen so den Veränderungsdruck.

Es gibt eine Vielzahl von Möglichkeiten wie Umweltbelange mit wirtschaftlichen und sozialen Zielen in Einklang gebracht werden können

3.4 In manchen Programmen wird der Ausgleich zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Zielen bereits in den von der Regierung vorgegebenen Zielsetzungen und Einzelzielen enthalten sein. In diesen Fällen wird die Regierung die Entscheidung, wo der Ausgleich stattfinden soll, getroffen haben. Z.B:

- KFZ-Emissionen - Die von der Regierung den Produzenten vorgegebenen Einzelziele werden eine politische Beurteilung dessen sein, was für das Erreichen der Umweltzielsetzungen nötig ist, abgewogen gegen die wirtschaftlichen Kosten für die Autoindustrie und den Endverbraucher sowie den sozialen Einfluss auf die Gemeinschaft durch erhöhte Reisekosten.
- Fischfangquoten – Die festgelegten Quoten reflektieren eine Entscheidung der Politiker über das Fischfangniveau, das längerfristig aufrechterhalten werden kann, und nimmt dabei wirtschaftliche und soziale Auswirkungen auf die lokalen Gemeinden in Kauf, weiters beachten sie die wissenschaftlichen Empfehlungen über die Nachhaltigkeit der vorhandenen Bestände.

Abbildung 13: Gegensätzliche Ziele Nachhaltiger Entwicklung in den USA

In den Vereinigten Staaten konzentrierte sich die Verschmutzungskontrolle weitgehend auf die Kontrolle der Abwässer von Unternehmensabflüssen und anderen Hauptverursachern. Das Ergebnis dieser Bestrebung ist, dass der größte Anteil der verbliebenen Wasserqualitätsprobleme von diffusen, nicht punktuell zuordenbaren Verursachern des Farm- und Weidelandes stammt.

Sich diesen Verschmutzungsquellen zuzuwenden, könnte bedeuten, dass weitreichende Regulationskosten Gruppen auferlegt werden, die bisher noch nicht angehalten wurden ihre Verschmutzung zu kontrollieren. Dies hat weitreichende wirtschaftliche und soziale Auswirkungen und wirft auch die Frage der Fairness auf.

Die Angelegenheit wurde dadurch weiter kompliziert, dass der Bericht des US General Accounting Office vom März 2000 über „Wasserqualität: Key EPA and State Decisions Limited by Inconsistent and Incomplete Data“ die Verwendbarkeit vieler der für eine derartige eingreifend regulierende Entscheidung über Verschmutzer notwendigen Daten in Frage stellte.

3.5 Bei anderen Programmen treffen vielleicht die Beamten routinemäßig die Entscheidungen, z. B:

- Inspektionsverfahren zur Regulierung der Verschmutzung durch die Industrie können von den Inspektoren verlangen, dass sie Emissionsauswirkungen auf die Umwelt gegen die Fähigkeit der Industrie für diese emissionsmindernden Maßnahmen zu zahlen, abwägen.
- Hauptstadtprojekte - wie Straßenbau - haben oft bedeutende wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Auswirkungen, die sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen. Die Beamten könnten dafür verantwortlich sein, dass alle relevanten Einflüsse in geeigneter Weise bewertet und in Betracht gezogen werden, wenn die Entscheidung zu treffen ist.

Bei solchen Beurteilungen und Abwägungen verwenden die Beamten möglicherweise mehr oder weniger wissenschaftliche Techniken, um die Aspekte gegeneinander abzuwägen. Diese werden detaillierter in Abbildung 18 dargestellt.

MÖGLICHKEITEN FÜR PRÜFUNGEN AUF DER PROGRAMMEBENE

Der Umfang für die Prüfung von Programmen ist groß; dieses Dokument konzentriert sich auf einige Schlüsselthemen für den Prüfer

3.6 Die Reichweite für die Prüfungen von Programmen ist so groß, dass es nicht möglich ist im Rahmen dieses Dokumentes alle Möglichkeiten aufzuzeigen. Abbildung 2 zeigt den großen Umfang von Programmen, die man unter dem Aspekt Nachhaltiger Entwicklung betrachten könnte. Trotzdem ist es möglich einige Punkte - hinsichtlich der Auswahl, des Umfangs und der Prüfungsweise - auszuarbeiten, die man in Betracht ziehen könnte, wenn man an Prüfungen mit Aspekten Nachhaltiger Entwicklung herangeht.

AUSWAHL VON PRÜFUNGSTHEMEN

3.7 Die Auswahl der Prüfungen hängt von der Einstellung ab, die die ORKB hinsichtlich der Auswahl innerhalb ihres Gesamtprüfungsplanes hat. In den meisten Fällen gibt es eine Konkurrenz zwischen den Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung mit anderen Prüfungsthemen innerhalb der Prioritäten und des Programms der ORKB. Das Prüfungsthema muss daher überprüfbar sein, einen Zusatznutzen schaffen, materielle Fragen aufwerfen und es muss möglich sein, die Prüfung mit den verfügbaren Ressourcen rechtzeitig abzuschließen.

3.8 Die Wichtigkeit des Prüfungsthemas wird wahrscheinlich nicht nur finanzielle Fragen, sondern auch die Bedeutung des Programmeinflusses widerspiegeln. Beispielsweise enthalten Maßnahmen gegen Verschmutzung verschiedene Arten von Maßnahmen wie finanzielle Anreize, Forschungs-und Bildungsinitiativen, öffentliche Informationskampagnen und die Errichtung von Regulationsorganisationen, um Unternehmen Ermächtigungen zu erteilen und zu überwachen und Verstöße zu verfolgen. Es kann sein, dass keine öffentlichen Gelder involviert sind, aber der Einfluß der Maßnahmen, oder auch der Gelder kann sehr groß sein.

3.9 Bei manchen Prüfungen mag es erforderlich sein, jene Organisationen zu identifizieren, die zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von Ressourcen ausschlaggebend sind, damit gewisse Bereiche als Prüfungsschwerpunkte festgestellt werden können. Die ORKB in Peru hat dies bei ihren Prüfungen mit Schwerpunkt auf Naturschätze getan, indem sie eine Matrix der Funktionen und Aktivitäten aller staatseigenen Unternehmen eines Bereichs entworfen hat. Sie benutzt diese Matrix, um zu wählen, welche Institutionen eine mehr

detaillierte Prüfung erfordern.

Die ORKB wird an die Sache selektiv herangehen müssen und sich auf Schüsselprogramme konzentrieren müssen

3.10 Die Art und Weise wie ORKBn an die Auswahl herangehen, muss sich nicht vom normalen Verfahren unterscheiden, das ORKBn bei der Themenauswahl für Wirtschaftlichkeitsprüfungen anwenden. Trotzdem werden die ORKBn bei der Identifizierung der Themen wahrscheinlich auf die Verbindungen zwischen den einzelnen Programmen und der Gesamtstrategie der Regierungen achten. Weiter unten werden die dabei typischerweise gestellten Fragen aufgelistet. Diese Fragen bilden nicht notwendigerweise die Basis einer Prüfung, aber sie können der ORKB helfen, den Beitrag einzelner Maßnahmen und Programme zu verstehen und mögliche Schwachstellen aufzudecken.

Auswahl von Programmen für die Prüfung

- Gibt es eine Verbindung zwischen den strategischen Zielsetzungen und den spezifischen Maßnahmen und Programmen?
- Ist es klar, welche Maßnahmen die strategischen Zielsetzungen erreichen sollen, und wer dafür verantwortlich ist?
- Erreicht das Programm seine Zielsetzungen?
- Hält sich die Regierung an ihre eigenen Gesetze und hält sie die Verpflichtungen, die aus der Unterzeichnung internationaler Abkommen entstanden, ein?

Es gibt bereits eine INTOSAI Richtlinie für Prüfungen von Tätigkeiten mit Umweltbezug

3.11 Die INTOSAI Arbeitsgruppe für Umweltprüfungen hat ein Dokument mit dem Titel „Richtlinie für Prüfungen von Tätigkeiten mit Umweltbezug“ erarbeitet, das von Interesse für jene ORKBn sein kann, die weitere Richtlinien benötigen. Ein Großteil des Dokumentes ist für das umfassende Konzept Nachhaltiger Entwicklung anwendbar.

3.12 In groben Umrissen werden die ORKBn Themen folgender Bereiche in Betracht ziehen:

- *Themen umweltbewußten Wirtschaftens* wie Energieeffizienz, Beschaffung sowie Verbrauch von Wasser und anderen natürlichen Ressourcen in öffentlichen Körperschaften. Siehe Abbildung 14 als Beispiel für das Management von öffentlichen Versorgungsbetrieben.
- *Umweltschutzprogramme,* dazu gehören auch die Effizienz von Methoden, die Umweltfaktoren in den täglichen Entscheidungsprozess mit einbeziehen wie Hochwasserschutzbauten, die Durchführung von Flußmanagement und die Bekämpfung der Verschmutzung.
- *Programme mit einem Umweltaspekt, die wirtschaftlichen und sozialen Zielen im weiten Sinn dienen,* wie beispielsweise Programme, die darauf abzielen, lokalen wirtschaftlichen Rückgang aufzuhalten, minderverwendetes oder verlassenes Land wiederzuverwenden oder örtliche Gemeinschaften aufrechtzuerhalten. Abbildung 15 ist ein Beispiel dafür.

Abbildung 14: Vereinigtes Königreich, Verteidigungsministerium - Management von Versorgungsbetrieben

Das UK Verteidigungsministerium gibt jährlich ungefähr £ 180 Millionen für Strom, Gas, Öl, Wasser und Abwasser aus. 1997 veröffentlichte das National Audit Office einen Bericht, in dem die Einsparungsmöglichkeiten durch besseres Versorgungsmanagment untersucht wurden.

Der Bericht identifizierte Energieeinsparungsmöglichkeiten. Manche Maßnahmen waren einfach und ihre Umsetzung verursachte geringe bis gar keine Kosten wie beispielsweise Anpassung von Thermostaten und Schulungen der Angestellten, um erhöhtes Energiebewußtsein zu schaffen. Manche Maßnahmen spielten die Investitionen innerhalb eines Jahres herein (beispielsweise der Einbau von Thermostaten, Zeitschaltuhren und Kontrolleinrichtungen). Bei anderen notwenigen Investitionen könnte erwartet werden, dass sie zu Einsparungen innerhalb von drei Jahren führten (beispielsweise engergiesparende Beleuchtungskörper).

Abbildung 15: Landrückgewinnung im Vereinigten Königreich

Bis in den April 1999 war eine UK Regierungsbehörde - bekannt unter dem Begriff "English Partnerships" - dafür verantwortlich verlassene, leerstehende und minderverwendete Grundstücke oder Gebäude wieder in Verwendung zu bringen. Die Hauptaktivität der Behörde bestand darin, finanzielle Unterstützung für Erneuerungsprojekte bereitzustellen und mit anderen öffentlichen und privaten Organisationen kooperativ zusammenzuarbeiten. Man erwartete von der Behörde eine wichtige Rolle bei nachhaltiger wirtschaftlicher, sozialer und umweltbewußter Erneuerung in den unterentwickelten Regionen zu spielen.

1999 veröffentlichte das National Audit Office einen Bericht, der sich auf die Arbeit der „English Partnerships" konzentrierte, und zwar hinsichtlich ihrer Unterstützungsarbeit bei örtlichen Erneuerungsprojekten in sechs geografischen Regionen. Verbunden mit örtlichen Einschauen und Datenanalyse, ermittelte das Einschauteam, die Meinung der Partner der Agency vor Ort - sowohl aus dem privaten als auch aus dem öffentlichen Bereich- um die Effizienz der Förderung der Erneuerung zu beurteilen.

Der Bericht brachte hervor, dass klarere Ziele gesteckt und ein langfristiges Bewertungsschema für die Effizienz der Revitalisierung der Regionen sowie ein strengeres System der Ergebnisaufzeichnung eingeführt werden müssen.

3.13 Zusätzlich zu den bereits oben angeführten Richtlinien beinhaltet die Webseite (www.environmental-auditing.org) der INTOSAI Arbeitsgruppe für Umweltprüfungen eine Datenbank von Prüfungsergebnissen. Diese Datenbank enthält eine große Vielfalt an Umweltthemen, die von ORKBn rund um den Globus stammen.

DER UMFANG UND DIE PRÜFUNGSWEISE VON PRÜFUNGEN NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

Die Prüfung Nachhaltiger Entwicklung stellt einige Herausforderungen für den Prüfer dar

3.14 Für die meisten Programme werden die ORKBn hinsichtlich des Umfangs und der Recherche genauso wie bei anderen Wirtschaftlichkeitsprüfungen vorgehen können. Trotzdem stellt Nachhaltige Entwicklung für den Prüfer

eine gewisse Herausforderung dar. Dieser Abschnitt zeigt jene Punkte, die für Prüfungen in diesem Bereich besonders relevant sein könnten.

Bei Programmen zur Förderung Nachhaltiger Entwicklung ist es wahrscheinlich, dass viele Organisationen zusammenarbeiten

3.15 Programme zur Förderung der Ziele Nachhaltiger Entwicklung benötigen wahrscheinlich eine Koordination zwischen einer Reihe von öffentlichen und privaten Institutionen des geprüften Bereichs. Daher brauchen die ORKBn vor der Entscheidung über den Prüfungsumfang ein genaues Verständnis über die Wechselbeziehungen. Abbildung 16 zeigt beispielsweise das große Spektrum an Bereichen, die einen Einfluß auf das nachhaltige Management eines Flußsystems haben können. Dadurch ist auch klar, dass die ORKBn einer Vielfalt an Organisationen und umfangreichen Aufgaben gegenüberstehen.

Abbildung 16: Nachhaltige Entwicklung kann koordiniertes Handeln einer großen Anzahl von Organisationen erfordern



Das nachhaltige Management eines einzigen Flusssystems erfordert, dass viele Organisationen in zahlreichen Bereichen koordiniert zusammenzuarbeiten

3.16 Bei der Themenauswahl müssen die ORKBn entscheiden, ob sie die Arbeit einer Vielzahl dieser Organisationen prüfen. Solche Prüfungen bieten - bei guter Themenauswahl - wahrscheinlich mehr Möglichkeiten, einen Zusatznutzen zu erbringen. Dennoch müssen die ORKBn überlegen, ob sie die notwendigen Ressourcen und die notwendige Fachkompetenz für diese Arbeit besitzen, oder ob sie allenfalls die Kooperation von anderen Prüfern erhalten. In manchen Fällen will die ORKB vielleicht die Leistung mit anderen Ländern vergleichen.

Abbildung 17: Prüfungsumfang Nachhaltiger Entwickung

Bei der Festlegung des Prüfungsumfangs einer Prüfung Nachhaltiger Entwicklung, hat die ORKB allenfalls folgende Entscheidungen zu treffen:

- *Schwerpunkt auf die Arbeit einer einzelnen Organisation legen.* Beispielsweise kann die Prüfung über umweltbewußtes Wirtschaften Energieeffizienz, Beschaffung, Verbrauch von Wasser und anderen natürlichen Ressourcen öffentlicher Körperschaften prüfen.

- *Schwerpunkt auf eine Reihe von Organisationen, die quer über regionale und Organisationsgrenzen hinweg zusammenarbeiten, legen.* Um dies zu erreichen, werden die ORKBn vielleicht mit anderen gesetzlichen Prüfern auf staatlicher oder regionaler Ebene zusammenarbeiten müssen - z.B. bei Prüfungen von Hochwasserschutz, Regulierung der Wasserqualität und Verschmutzungskontrolle.

- *Vergleich der Leistung und Verfahrensweisen mit den Erfahrungen aus anderen Ländern und dem privaten Bereich.* Die ORKB will vielleicht mit anderen ORKB in einer gemeinsamen oder koordinierten Prüfung zusammenarbeiten. Die INTOSAI Arbeitsgruppe für Umweltprüfungen hat die Broschüre mit dem Titel: „Möglichkeiten der zusammenarbeit zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung internationaler Umweltabkommen“ erstellt. Sie dient als Richtlinie für gemeinsame oder koordinierte Prüfungen.

METHODEN – EINE HERAUSFORDERUNG

ORKBn werden entscheiden wie weit sie den Abtausch zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Zielen prüfen

3.17 Das Konzept von Nachhaltiger Entwicklung stellt, was die Methoden und Analysen betrifft, eine Herausforderung für die ORKBn dar. Eine Schlüsselentscheidung für künftige Prüfungskonzepte wird sein, ob die ORKBn den Abtausch zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Zielen überprüfen sollen oder können.

3.18 ORKBn, die solche Prüfungen ins Auge fassen, sollten über Folgendes nachdenken:

- Sind die Wechselwirkungen zwischen Themen der Wirtschaft, der Umwelt und der Gesellschaft einer Analyse unterziehbar.
- Wird die ORKB den Wert von politischen Zielsetzungen in Frage stellen, was eventuell nicht innerhalb ihres Aufgabenbereichs liegt.
- Hat die ORKB das Wissen und die Erfahrung um eine Prüfung größeren Umfangs anzugehen.

Bei manchen Prüfungsthemen können die Wechselwirkungen eventuell nicht beachtet werden; auch die Methodik kann komplex sein

3.19 ORKBn sollten es vermeiden Punkte oder Abwägungen zu prüfen, die nicht leicht bewertet oder analysiert werden können. Das könnte dazu führen, dass ORKBn in kontroversielle politische Debatten hineingezogen werden. Die komplexen Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Faktoren, die ja das Kernstück Nachhaltiger Entwicklung sind, sind nicht leicht zu analysieren. Eine solche Analyse würde es der ORKB erlauben, die Abtausche zwischen allen drei Faktoren gänzlich zu untersuchen. Im Gegensatz zu rein finanziellen Entscheidungen, die man auf eine Kosten-Nutzen-Analyse reduzieren kann, gibt es keine Möglichkeit diese Abwägungen in ähnlicher Weise zu bewerten. In vielen Verwaltungsungsbereichen werden diese Abwägungen daher auf einer politischen Ebene entschieden. Zusätzlich hat die Verwaltung eventuell detaillierte Bewertungen oder technische

Evaluationen gemacht, die Bewertung beinhaltet folglich einen beträchtlichen Anteil an Subjektivität (siehe Abbildung 18). Die ORKB kommt vielleicht zu dem Schluss, dass es nicht passend ist, solche technischen und subjektiven Beurteilungen zu treffen. Stattdessen kann die ORKB die Einzelziele und Erwartungen, die die Regierung sich steckte, oder den Ausgleich, den sie zu erreichen versuchte, überprüfen.

Abbildung 18: Analysetechniken um Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialbelange in Einklang zu bringen

Environmental Impact Assessment – eine Bewertungsmöglichkeit welche Folgen eine Politik, ein Plan oder eine Tätigkeit auf die Umwelt haben werden. Da diese Bewertung zum frühestmöglichen Entscheidungszeitpunkt erfolgt, bedeutet dies, dass Umweltbelange wirtschaftlichen und sozialen Überlegungen ebenbürtig sind.

Social Cost Benefit Analysis – ein standardisierter Vergleich der Kosten und Nutzen (auf ein gemeinsames Basisjahr herabgebrochen) eines vorgeschlagenen Projektes. Während es in der Theorie möglich ist Geldwerte in ein Schema von Umwelt- und Sozialkosten und -nutzen zu bringen, hat es sich in der Praxis als problematisch erwiesen, objektive Bewertungen abzuleiten, die weitgehende Akzeptanz genießen.

Multiple accounts analysis – eine Methode, um Sozial- und Umweltbetrachtungen in die Planung einzubeziehen. Es beinhaltet die Betrachtung der verschiedenen Problemaspekte einzeln und zusammen, statt eine einzelne Geldbewertung eines Themas hinsichtlich der Kosten und Nutzen von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbelangen durchzuführen.

Life-cycle costing – öffentliche Körperschaften verwenden vielleicht Lebenszykluskostenrechung als Entscheidungshilfe. Lebenszykluskostenrechnung versucht - wie der Name schon sagt - alle Kosten zu erfassen, die mit der Produktproduktion, der Wartung und der Entsorgung verbunden sind. Für manche Tätigkeiten, z.B. Industrieprozesse, die starke Verunreinigungen verursachen, sind die Entsorgungskosten von bedeutendem Einfluss auf die Entscheidung, ob der Prozess weitergeführt wird.

Sustainable Reference Values – diese sind wissenschaftlich festgelegte und allgemein anerkannte Werte, die absolute Grenzen für wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Resultate angeben, wie beispielsweise welche Wasserentnahme noch nachhaltig ist (d.h. die Versorgung und Qualität bleibt erhalten).

Best Available Technique Not Entailing Excessive Cost (BATNEEC) – diese Bezeichnung versucht den physikalischen Prozess oder die Technik (meistens die Industrie betreffend) zu definieren, welche die Verschmutzung eines Mediums (Luft, Wasser, Boden) weitgehendst zu beschränken versucht, ohne exzessive Kosten zu verursachen. Ihre Verwendung wird möglicherweise in Vorschriften festgelegt oder von Beamten zur Entscheidungsfindung herangezogen z.B. bei Abwägungen zwischen den wirtschaftlichen und umweltbezogenen Kosten in der Reglementierung der Verschmutzung durch die Industrie.

Best Practicable Environmental Option – ein Prozess, bei dem die für die Umwelt unschädlichste oder nützlichste Option aus einer Reihe von möglichen Vorgangsweisen identifiziert wird, bei dem die Freisetzung von Verunreinigungen in mehr als einem Medium und der BATNEEC für jedes (Luft, Wasser, Boden) berücksichtigt wird.

Allerdings, kann es in anderen Bereichen durch das Betrachten der Wechselwirkungen zu neuen Einsichten kommen

3.20 Vorausgesetzt man beachtet diese Bedingungen, so kann es dennoch Situationen geben, in denen die Untersuchung dieser Abwägungen für den sich aus der Prüfung ergebenden Mehrwert von entscheidender Bedeutung ist. Die Untersuchung von Themen wie Regulierung der Verschmutzung, Schutz der Fischbestände und Forstmanagment erhebt möglicherweise wichtige Punkte für Nachhaltige Entwicklung, die einer Analyse zugänglich sind. Bei der Untersuchung von Nutzholzschlägerungen kann der Einfluß von verschiedenen Abholzungsstrategien wie folgt modelliert werden;

- Die Ausgewogenheit der Baumarten und Biodiversität,
- der Anteil von brachliegendem Land, und
- der Einfluß auf Einkommensströme und daher die Beschäftigungsrate.

Abbildung 19: Luftverschmutzung in Nordosteuropa

In Anbetracht der Wechselwirkungen der nationalen Programme zum Schutz vor Luftverschmutzung führten die nationalen Kontrollbehörden der Tschechischen Republik, Litauens und Polens 1999 drei parallele Prüfungen durch.

Ziel der Prüfungen war festzustellen, ob die nationalen Regierungen die verschiedenen bilateralen und internationalen Abkommen, zu denen sie sich verpflichtet hatten, einhalten. Die Prüfungen konzentrierten sich darauf wie die Umweltschutzfonds und andere Formen der Hilfestellung in Anspruch genommen wurden, um Programme zur Verhinderung der Luftverschmutzung umzusetzen. Ein weiteres Ziel war zu überprüfen, ob die Strafen für das Überschreiten der Emissionsgrenzwerte gleich berechnet und eingehoben wurden. Gemeinsame Stellungnahmen der Prüfungsergebnisse sind im Jahre 2000 verfasst worden.

3.21 Wendet man die umfassende Definition von Nachhaltiger Entwicklung auf ein Thema an, bedeutet das nicht notwendigerweise, dass die ORKB bei einer einzigen Prüfung alle Verbindungen zwischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbelange untersuchen muss. Eine Untersuchung dieses Umfangs geht über die analytischen Fähigkeiten und Ressourcen der meisten ORKBn hinaus. Für die meisten ORKBn bedeuten Prüfungen dieser Art analytische und methodische Herausforderungen. Trotzdem könnten ORKBn Umweltgesichtspunkte bei einer Prüfung miteinbeziehen, deren Schwerpunkt hauptsächlich auf wirtschaftlichen Belangen liegt und umgekehrt, oder es wäre zusätzlich eine soziale Dimension möglich. Das Ergebnis könnten ausgewogene Berichte sein, die tiefere Einblicke darüber erlauben, was im Bereich Nachhaltiger Entwicklung erreicht wurde.

Abbildung 20: Abwägungen im Bereich Nachhaltiger Entwicklung in Südafrika

Die ORKB von Südafrika führt eine Umweltprüfung über Frischwasserressourcen und Wasserdienste durch. Dies ist ein Beispiel einer Situation, wo soziale und umweltbezogene Belange in einem Land, wo viele Menschen das Wasser für den persönlichen Bedarf direkt aus der Umwelt nehmen, miteinander verknüpft sind. Dies fand zu einer Zeit statt, in der eine politische Debatte über die Integration von Umwelt- und Sozialbelangen geführt wurde und zu starkem Widerstand gegen die Prüfung von einer Seite der Debattierenden führte. Dies zeigte wie eine Prüfung Nachhaltiger Entwicklung von politischen Angelegenheiten betroffen werden kann und sie auch betrifft, ohne direkt über politische Entscheidungen zu urteilen.

Abbildung 21: Umweltprüfung, Nationales Natur- und Kulturerbe in Peru

Die ORKB in Peru hat in letzter Zeit eine Reihe von Prüfungen durchgeführt, die sich mit Umweltangelegenheiten und dem Nationalen Natur- und Kulturerbe befassten. Dazu gehörten Prüfungen des Manu National Park, des Titicacasee-Beckens und des Historischen Schutzgebiets Machu Picchu. Dabei fand das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung auf eine Weise Anwendung, die neue Verbindungen zwischen Nachhaltiger Entwicklung und Kulturerbe herstellt. Die Prüfung des Titicacasee-Beckens verknüpfte die Auswirkungen der auf Erhaltung und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen ausgerichteten Maßnahmen mit der Erhaltung von Kulturgütern der betroffenen peruanischen Völker.

ZUSAMMENFASSUNG

3.22 Aufgrund der Komplexität mit der wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Ziele miteinander in einer Wechselwirkung stehen und der Unterschiedlichkeit der betroffenen Organisationen, gibt es viele Möglichkeiten Prüfungen von Programmen Nachhaltiger Entwicklung durchzuführen. Die relative Neuartigkeit und Subjektivität einiger der involvierten Techniken stellen eine Herausforderung hinsichtlich der Methoden dar. Trotzdem zeigen die in diesem Teil angeführten Beispiele, dass es möglich ist, schwerpunktsmäßig gut positionierte Prüfungen zu planen, die Nachhaltige Entwicklung prüfen. Der wichtigste Punkt ist, dass ORKBn keine Prüfung planen sollten, die zu viele Punkte beinhalten, oder dass Analysemethoden benötigt werden, die zu schwierig sind.

4

KAPAZITÄTSAUFBAU INNERHALB DER ORKB

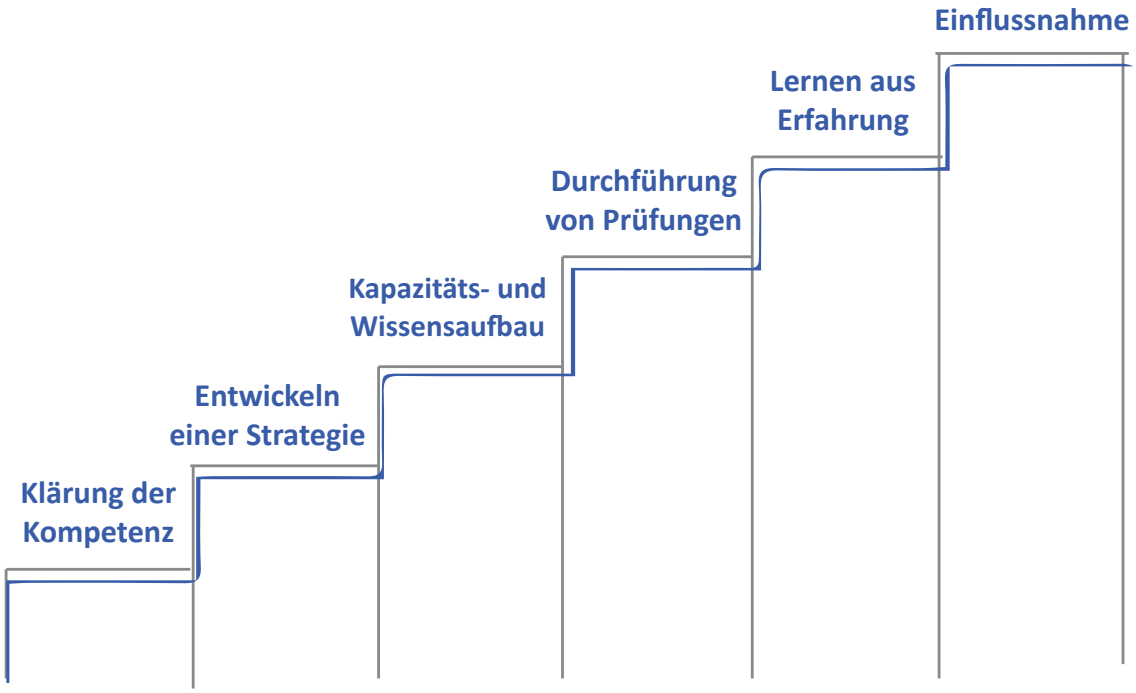
In diesem Teil, betrachten wir die sechs Stufen, die ORKBn nutzen könnten, um ihre Kapazität in diesem Bereich zu entwickeln

4.1 Die Prüfung Nachhaltiger Entwicklung wird wahrscheinlich eine Herausforderung für ORKBn - was die Konzepte und Methoden betrifft - darstellen. Wie bereits in Teil 3 erörtert, haben viele ORKBn bereits Prüfungen von Umweltprogrammen durchgeführt und bewegen sich auf den Bereich Nachhaltige Entwicklung zu. In den kommenden Jahren wird es eine Herausforderung darstellen, mehr Themen anzugehen, die die Organisationsgrenzen überschreiten oder mehr die Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltbelangen prüfen. In diesem Teil[2], überlegen wir, welche Schritte die ORKB zu tun hat, um ihre Kapazitäten in diesem Bereich aufzubauen.

4.2 Abbildung 22 gibt einen Überblick über die sechs Stufen, die eine ORKB zu bewältigen hat, wenn sie die Kapazität zur Durchführung von Umweltprüfungen und Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung ausbaut oder ausbauen will. Eine Schlüsselstelle ist, dass die ORKB das richtige ausgewogene Maß finden muss. Wichtig ist jene stufenweise Annäherung zu finden, die im Rest dieses Teils beschrieben ist. Es ist auch wichtig mit Prüfungen zu beginnen und sie in jedem Entwicklungsstadium durchzuführen, denn es gibt keinen Ersatz für die in der realen Welt erlangten Prüferfahrungen, die zur Weiterentwicklung führen und gute Praktiken festigen.

2 Dieser Teil des Dokumentes bezieht sich größtenteils auf Dokumente, die das kanadische Office des Auditor General für die Commonwealth Auditors General Konferenz im Oktober 1999 vorbereitete.

Abbildung 22: Hauptstufen für ORKBn, die Prüfungen der Umw elt und NachhaltigerEntwicklung durchführen



ORKBn müssen ihre Kapazität stufenweise vergrößern, um Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung

ERSTE STUFE: KLÄRUNG DER KOMPETENZ

In den meisten Fällen wird die ORKB ausreichend Kompetenz haben, um die meisten Aspekte Nachhaltiger Entwicklung zu prüfen

4.3 Die ORKB muss ihr eigenes Mandat überarbeiten, um zu bestimmen, ob sie die Kompetenz für Prüfungen im Bereich Nachhaltiger Entwicklung besitzt. ORKBn, die die Kompetenz zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität haben, haben in den meisten Fällen auch ausreichend Kompetenz, um die meisten Aspekte Nachhaltiger Entwicklung zu prüfen.

4.4 Der Ausgangspunkt für die meisten ORKBn wird die Entwicklung eines klaren Verständnisses von Nachhaltiger Entwicklung und die Überprüfung der Position der eigenen Regierung zu Nachhaltiger Entwicklung sein, sofern es eine solche gibt. Für die meisten ORKBn sind die von der Regierung festgelegten Maßnahmenziele die Basis, an der die Leistung bewertet wird.

ZWEITE STUFE: ENTWICKLUNG EINER STRATEGIE

Der nächste Schritt besteht darin, zu überlegen welche strategische Antwort die ORKB auf das Programm Nachhaltiger Entwicklung gibt

4.5 Der nächste Schritt besteht darin, zu überlegen welche strategische Antwort die ORKB auf das Programm Nachhaltiger Entwicklung gibt. Folgende Fragen sollten sich ORKBn stellen:

- Was sind die Ziele einer Prüfung Nachhaltiger Entwicklung?
- Woraus bestehen die zu prüfenden Schlüsselbereiche der Nachhaltigen Entwicklung?
- Welche Punkte sind für die Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung relevant?
- Welcher Prüfungsansatz entspricht jeder dieser Fragen?
- Ist eine organisatorische Änderung innerhalb der ORKB erforderlich?
- Besitzt die ORKB bereits das geeignete Wissen, muss Unterstützung von außen angefordert werden, oder sollte man dieses Wissen intern selbst entwickeln ?
- Welche Verbindungen müssen zu anderen Prüforganen der Legislative hergestellt werden?

4.6 Die Aufmerksamkeit, die man Nachhaltiger Entwicklung entgegen bringt, wird innerhalb der OKRB sehr variieren. Die Strategien, die ORKBn einschlagen, hängen von verschiedenen Faktoren ab, dazu gehört die Bedeutung, die dem Thema innerhalb der Legislative und der Regierung zukommt; die Erfahrung der ORKB und die für diese Arbeitsweise verfügbaren Ressourcen.

Abbildung 23: Integrierte Erntesysteme in Jordanien

Jordanien hatte große Probleme mit Verschmutzungen des Grundwassers und des Bodens durch Pestizide. Pestizide stellten ein Gesundheitsrisiko für die Konsumenten und die landwirtschaftlichen Arbeiter dar. Als Antwort darauf, erstellte die jordanische Regierung 1998 ein Projekt zur Förderung neuer Wege des Erntemanagements. Ziel war es, den Landwirten zu helfen, ihre Kosten zu reduzieren, das Risiko für die Konsumenten zu vermindern und sicherzustellen, dass die jordanischen Lebensmittelexporte die internationalen Standards für Pestizidrückstände einhalten.

Die jordanische ORKB fand heraus, dass das Programm zu einer bedeutenden Zunahme der Landwirte führte, die die neue Methode des Erntemanagements anwandte. Da weniger Pestizide verwendet wurden, konnte die Landwirtschaft bedeutende Einsparungen erzielen. Der Anteil der auf diese Weise produzierte landwirtschaftliche Ertrag an der Gesamtproduktion Jordaniens stieg signifikant.

4.7 ORKBn entscheiden sich möglicherweise dafür, Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung mit ihren Hauptprogrammen zu kombinieren, indem sie Themen außerhalb der üblichen Regierungsprogramme auswählen. In anderen Fällen, wollen die ORKBn vielleicht Spezialteams mit besonderen Kenntnissen in diesem Bereich aufbauen. In Kanada hat die Legislative einen Beauftragten für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt innerhalb des Office des Auditor General ernannt, der speziell für Berichte an das kanadische Parlament im Bereich Nachhaltiger Entwicklung zuständig ist (Abbildung 24).

Abbildung 24: Beauftragter für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung, Kanada

Im Juli 1996 schuf das kanadische Parlament einen neuen Posten - „Beauftragter für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung“.

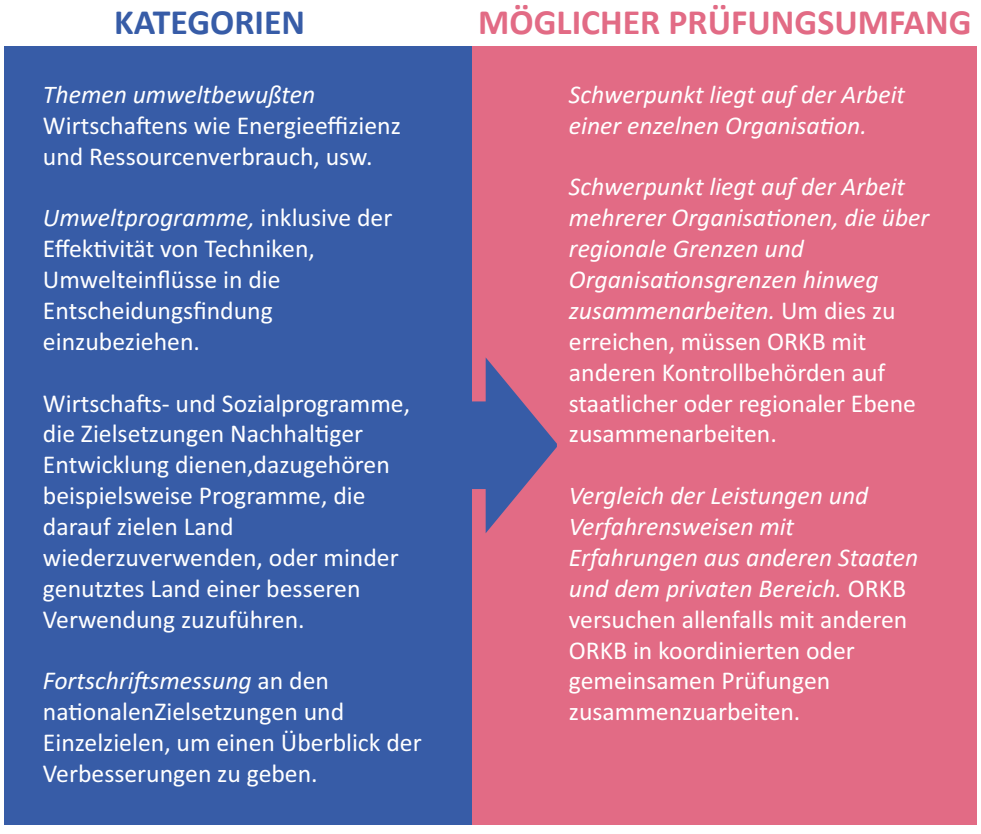
Von Gesetzes wegen ist der Beauftragte verpflichtet im Namen des Auditor General jährlich dem Parlament über die mit dem Umweltschutz oder anderen Aspekten von Nachhaltiger Entwicklung zusammenhängende Themen zu berichten. Teile der diesbezüglichen Gesetzgebung sind in Anhang A angeführt. Der Beauftragte wird von einem Spezialteam des Office des Auditor General unterstützt.

DRITTE STUFE: KAPAZITÄT UND WISSEN INNERHALB DER ORKB AUFBAUEN

ORKBn werden an eine Prüfung so herangehen müssen, dass es zu ihrer übergeordneten Strategie und dem Wissen und den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen paßt.

4.8 ORKBn werden an eine Prüfung so herangehen müssen, dass es zu ihrer übergeordneten Strategie und dem Wissen und den ihnen bereits zur Verfügung stehenden Ressourcen passt. Wie in diesem Dokument gezeigt wurde, können mögliche Prüfungen, die sich mit Themen Nachhaltiger Entwicklung befassen, überall innerhalb des breiten Spektrums von zunehmender analytischer und methodischer Komplexität positioniert werden (Abbildung 25).

Abbildung 25: Prüfungen von Programmen Nachhaltiger Entwicklung können Prüfungen verschiedenster Typen und Gewichtungen beinhalten



ORKBn haben eine große Auswahl sowohl was die Natur der Themen als auch was den Prüfungsumfang betrifft

4.9 In dem Maße in dem die ORKBn vertrauter mit dem Umgang von komplexen Themen wird, so wird wahrscheinlich mehr Anstrengung zur Überprüfung der Effizienz der Regierungtätigkeit verwendet. In diesen Fällen müssen sich die ORKBn fragen, ob die zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen bisher verwendeten Methoden geeignet sind. Gastprüfer mit speziellen Kenntnissen sind ein Weg, entweder indem man Spezialisten beschäftigt oder indem man externe Konsulenten verwendet, je nach den existierenden Gegebenheiten. Zusätzlich werden die ORKBn ihre Ausbildungsprogramme überarbeiten müssen. Zusammenarbeit mit anderen Kontrollorganen der Legislative auf nationaler oder internationaler Ebene hilft auch die Kapazitäten aufzubauen, um Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung durchzuführen, die eine größere Herausforderung darstellen (Abbildung 26).

Abbildung 26: INTOSAI Entwicklungsinitiative

Es ist Aufgabe der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI) den Entwicklungsstaaten durch Training, Informationsweitergabe und technische Assistenz zu helfen, ihre Prüfkapazitäten zu verbessern und an neue Prüfungsthemen heranzugehen.

Als Teil des Entwicklungsprozesses eines neuen Strategieplans der IDI für die Jahre 2001 bis 2006 führte das norwegische Office des Auditor General eine Umfrage in sechs der sieben INTOSAI Regionen durch. 144 ORKBn waren dazu eingeladen, die künftigen Arbeitsbereiche der IDI nach ihrer Wichtigkeit zu reihen.

Faktisch betonte jede Region ihr Interesse an Umweltprüfungen, sowohl durch die Rangordnung als auch in den schriftlichen Kommentaren der Umfrage. Eine große Anzahl an ORKBn unterstützte die IDI darin, die Kooperation und Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe für Umweltprüfungen zu steigern, um die Ergebnisse auf die operative Ebene mittels der Entwicklung von Ausbildungsaktivitäten zu übertragen.

4.10 Die kanadische ORKB hat kürzlich ihren Aufgabenbereich um jene Prüfungen erweitert, die speziell darauf abzielen öffentliche Stellen bei der Leistungsverbesserung zu unterstützen. Die ORKB hat beispielsweise an einer Kapazitätsaufbauinitiative im Bereich der Berichtslegung von

Umwelttätigkeiten sowie ihrer Integration in Entscheidungsprozesse gearbeitet. Eines ihrer Projekte hatte den Titel “Accounting for Sustainable Development”. Ein Ziel dieses Projektes war es Modelle für integrierte Entscheidungsfindung zu entwickeln, die in der Folge dann für die Prüfung von Programmen, die Nachhaltige Entwicklung praktizieren, verwendet werden können. Um die Unabhängigkeit zu gewährleisten, achtet die ORKB darauf, dass Teammitglieder, die am Kapazitätsaufbau mitgewirkt haben, nicht an der Prüfung derselben Abteilungen teilnehmen.

VIERTE STUFE: DURCHFÜHRUNG VON PRÜFUNGEN

Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung erfordern die üblichen vier Phasen jeder Prüfung – Planung, Erhebungen vor Ort, Berichtslegung und Follow-up

4.11 Die Standards, die zur Durchführung von Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung angewandt werden, sollten sich von denen anderer Prüfungen nicht unterscheiden. Prüfungen Nachhaltiger Entwicklung erfordern auch die normalen vier Phasen jeder anderen Prüfung - Planung, Erhebungen vor Ort, Berichtslegung und Follow-up. Die wesentlichen Ziele bleiben unverändert - Änderungen herbeiführen, Quantifizierbarkeit fördern, und „Best practice Methoden“ verwenden.

4.12 Eine erfolgreiche Prüfung dreht sich oft um einige grundlegende Managementfragen:

- Ist jemand verantwortlich?
- Gibt es eine entsprechende Planung, die Meilensteine, Leistungsmessungen, Ziele und erwartete Ergebnisse inkludiert?
- Hat die Organisation ausreichend Kenntnisse um die ihr auferlegten Verantwortungen wahrzunehmen?
- Wie gut arbeiten die verschiedenen Organisationen zusammen?
- Sind die Zuständigkeitsbereiche klar definiert? Ist die Berichtslegung klar, relevant, verständlich und fristgerecht und beinhaltet sie Ergebnisse?
- Gibt es entsprechende Vergleiche zwischen den Ergebnissen und den

Zielen und Zwecken?

- Wurde die relevante Information dazuverwendet, brauchbare Entscheidungen zu treffen?
- Hat die Organisation entsprechende Vorkehrungen, um zu bewerten, wie effektiv ihre Arbeit ist, und wenn ja, welche Ergebnisse gab es?

Abbildung 27: Schutz der indonesischen Staatsforste

Indonesien schuf eine Anzahl von Projekten, um seine Staatswälder zu schützen. Hauptziel dieser Projekte war es, die natürliche Schönheit zu bewahren und die Vielfalt der lokalen Pflanzen und Tiere zu schützen. Es hat eine Reihe von Gebieten zu „Natural Reservations, Wildlife Reservations, National Parks und Protected Forests“ erklärt.

Die indonesische ORKB berichtete, dass die Projekte, die diese Ziele unterstützen sollten, klare Zielvorgaben und Ausführungsmaßnahmen hatten. Die Planung inkludiert die Material- und Personalkosten. Unter anderem wurde von folgenden Hindernisse auf dem Weg zur Zielerreichung berichtet:

- Konflikt zwischen den Regierungsbeamten, die nach nationalem Recht arbeiten und den Leuten vor Ort, die das Land nach den örtlichen Rechtsgewohnheiten bewahren
- Mangel einer effizienten Kontrolle der Nutzholzschlägerungen
- Illegale Tier- und Pflanzenexporte
- Import ausländischer Biotechnologieprodukte, die die lokalen Pflanzen und Tiere zerstören.

FÜNFTE STUFE: LERNEN SOWOHL AUS DER EIGENEN ERFAHRUNG ALS AUCH AUS DER ERFAHRUNG ANDERER

Erfahrungsaustausch mit anderen ORKBn kann helfen, die Ideen mit anderen zu teilen und sich über die letzten Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten

4.13 In einem sich weiterentwickelnden Gebiet wie der Prüfung Nachhaltiger Entwicklung gibt es klarerweise immer Verbesserungsmöglichkeiten. Der Erfahrungsaustausch mit anderen ORKBn kann helfen, die Ideen mit anderen zu teilen und sich über die letzten Entwicklungen auf dem Laufenden zu halten. In vielen Teilen der Welt haben INTOSAI Mitglieder regionale Gruppen für Umweltprüfungen zur Unterstützung des Lernprozesses gebildet. Diese Gruppen könnten sich auch Themen Nachhaltiger Entwicklung zuwenden. Wo es praktisch ist, könnten gemeinsame Ausbildungsprogramme, allenfalls auf regionaler Ebene eingeführt werden. Es könnten Datenbanken entwickelt werden, die helfen Spezialkenntnisse zu identifizieren und gemeinsam zu nützen. Die Verwendung der Webseite der Arbeitsgruppe (www.environmental-auditing.org) kann helfen, dass es innerhalb der ORKB zu einem Informationsaustausch kommt.

Abbildung 28: Regionale Arbeitsgruppen Umweltprüfung

Eine Möglichkeit, aus den Erfahrungen anderer ORKBn Nutzen zu ziehen, ist die Beteiligung an den Regionalen Arbeitsgruppen Umweltprüfung. Innerhalb INTOSAI bestehen sieben regionale ORKB- Organisationen: Afrika (AFROSAI), die arabischen Länder (ARABOSAI), Asien (ASOSAI), die Karibik (CAROSAI), Europa (EUROSAI), Lateinamerika und Karibik (OLACEFS), und Südpazifik (SPASAI).

Die INTOSAI-Arbeitsgruppe Umweltprüfung hat eine Strategie der Zusammenarbeit mit den Regionalen Arbeitsgruppen entwickelt. Regionale Arbeitsgruppen sind bereits in sechs der sieben INTOSAI-Regionen gebildet worden. Ihr Ziel ist es, die Beteiligung der ORKBn an internationalen Umweltprüfungen in der Region zu fördern und auf diesem Gebiet Erfahrungen auszutauschen. Jede Region hat ein Land nominiert, um als Koordinator aufzutreten. So wirkt z.B. in EUROSAI Polen als regionaler Koordinator und hat folgende Zielsetzungen:

- Initiativen zu ergreifen, um neue europäische ORKBn an den Aktivitäten der Arbeitsgruppen zu beteiligen und die Mitgliedschaft auf ORKBn aus mittel- und osteuropäischen Ländern auszudehnen;
- die Dokumente, Richtlinien, Normen, Verfahren und Techniken der Umweltprüfung in Umlauf zu bringen;
- Austausch von Informationen, Umweltprüfungen und den daraus gewonnenen Erfahrungen;
- Anstoß zu internationalen Prüfungen in verschiedenen Regionen Europas;
- Förderung der Arbeitsgruppen-Aktivitäten durch Informationsvermittlung; und
- Zusammenarbeit auf laufender Basis mit dem Vorsitzenden der INTOSAI-Arbeitsgruppe Umweltprüfung sowie mit den regionalen Koordinatoren.

Für weitere Informationen über die Regionalen Arbeitsgruppen bitte die Webseite www.environmental-auditing.org besuchen und den Links zu den Regionalen Arbeitsgruppen folgen.

SECHSTE STUFE: EINFLUSSNAHME

So wie bei anderen Wirtschaftlichkeitsprüfungen sollten die ORKBn über ein System verfügen, mit dem sie die Verwirklichung ihrer Empfehlungen verfolgen und ihren Einfluß berichtsmäßig feststellen können

4.14 Die naheliegende Frage lautet „Führen wir zu einer Veränderung, und was vielleicht noch wichtiger ist, führen wir die von uns beabsichtigte Veränderung herbei?“ So wie bei anderen Wirtschaftlichkeitsprüfungen, sollten die ORKBn über ein System verfügen, mit dem sie die Verwirklichung ihrer Empfehlungen verfolgen und den Einfluß feststellen können.

4.15 Eine umfassende Prüfung oder Wirtschaftlichkeitsprüfung kann nur effektiv sein, wenn die Prüfungsergebnisse veröffentlicht werden. Eine klare Kommunikations- und Berichtsstrategie ist für den Erfolg entscheidend. Eine ORKB muss ihre Beziehungen zu den Medien, den Ausschüssen der Legislative, der Regierung und der Öffentlichkeit überdenken. Sie muss sorgfältig hinterfragen, ob die Übermittlung der Botschaft durch das Berichtsformat gefördert oder behindert wird.

4.16 Anhang A zeigt, wie eine Regierung (Kanada) Umweltverantwortung im Vollzug durch die Gesetzgebung ihrer ORKB förderte. Dieser Teil zeigt sowohl die gesetzliche Verantwortung der ORKB als auch der einzelnen Abteilungen.

ZUSAMMENFASSUNG

4.17 Nachhaltige Entwicklung stellt neue Herausforderungen für ORKBn dar, nämlich hinsichtlich der Ideen und Methoden. In diesem Abschnitt haben wir vorgeschlagen, dass durch die Zergliederung des Prozesses in eine Serie von handhabbaren Schritten und das Lernen von der Erfahrung anderer ORKBn, wie beispielsweise durch die Webseite der Arbeitsgruppe für Umweltprüfungen, (www.environmental-auditing.org), an diese Herausforderungen vertrauensvoll herangegangen werden kann.

ANHANG A: AUSZUG DES AUDITOR GENERAL ACT (KANADA)

Wert für Geld (Wirtschaftlichkeitsprüfung)

7. (2) Jeder Bericht des Auditor General gemäß Unterabschnitt (1) soll hervorheben, was so zu bewerten sei, dass es - wegen der Wichtigkeit oder des Inhalts - dem House of Commons zur Kenntnis gebracht werden soll, miteinbezogen jene Fälle, in denen

   c) Gelder für andere als durch das Parlament genehmigte Zwecke verwendet wurden;

   e) es keine ausreichenden Bewertungs- und Berichtslegungsprozesse hinsichtlich der Effektivität der Programme gibt, solche Prozesse aber sinnvoller und zweckmäßiger Weise installiert werden könnten; oder

   f) Geldausgaben ohne Rücksicht auf die Umwelteffekte jener im Zusammenhang mit Nachhaltiger Entwicklung stehenden Aufwendungen getätigt wurden.

15.1 (1) Der Auditor General ernennt gemäß dem Public Service Employment Act einen „Beauftragten für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung“, der direkt dem Auditor General Bericht erstattet.

(2) Der Beauftragte hat den Auditor General bei der Erfüllung der in diesem Act festgelegten Pflichten, die sich auf Umwelt und Nachhaltige Entwicklung beziehen, zu unterstützen.

Nachhaltige Entwicklung

21.1 Die Aufgabe des Beauftragten ist die Überwachung Nachhaltiger Entwicklung und die Berichtslegung, ob die Departments der Kategorie I Fortschritte in Richtung Nachhaltiger Entwicklung machen. Nachhaltige Entwicklung ist ein sich kontinuierlich weiterentwickelndes Konzept, das Sozial-, Wirtschafts- und Umweltbelange zusammenführt, und das unter anderem durch Folgendes erreicht wird,

a) Integration der Umwelt und Wirtschaft;

b) Schutz der Gesundheit der kanadischen Staatsbürger;

c) Schutz der Ökosysteme;

d) Einhaltung der internationalen Verpflichtungen;

e) Förderung der Gleichheit;

f) Ein Integrationsansatz für die Planung und Entscheidungsfindung, der die Kosten für die Umwelt und natürliche Ressourcen, die sich aus verschiedenen wirtschaftlichen Optionen ergeben, und die Kosten für die Wirtschaft, die sich aus verschiedenen Optionen in Bezug auf die Umwelt und natürliche Ressourcen ergeben, berücksichtigt;

g) Schutz vor Verschmutzung; und

h) Respekt für die Natur und die Bedürfnisse künftiger Generationen.

23. (1) Der Beauftragte hat alle Untersuchungen und Erhebungen durchzuführen, die er für notwendig erachtet um zu überwachen

a) In welchem Ausmaß die Departments der Kategorie I die Zielsetzungen erreicht und die Pläne durchgeführt haben, die in ihrer Strategie Nachhaltiger Entwicklung, die dem House of Commons gemäß Abschnitt 24 vorgelegt worden waren, festgelegt sind; und auch

b) Die gemäß Unterabschnitt 22(3) erforderten Antworten der Minister.

(2) Der Beauftragte berichtet jährlich im Namen des Auditor General dem House of Commons über Umweltangelegenheiten und andere Aspekte Nachhaltiger Entwicklung, von denen er meint, dass sie dem House zur Kenntnis zu bringen sind;

a) dies beinhaltet auch in welchem Ausmaß die Kategorie I Departments die Zielsetzungen erreicht und die Pläne durchgeführt haben, die in ihrer Strategie Nachhaltiger Entwicklung, die dem House of Commons gemäß Abschnitt 24 vorgelegt worden waren, festgelegt sind;

(3) Der gemäß Unterabschnitt (2) vorzulegende Bericht ist dem Sprecher des House of Commons zu übermitteln und ist vom Sprecher innerhalb der nächsten fünfzehn Tage nach Erhalt in der nächsten Sitzung vorzulegen.

24. (1) Der zuständige Minister jedes Kategorie I Departments hat eben jenes zu veranlassen, dass für es für sich eine Strategie Nachhaltiger Entwicklung ausarbeitet und diese Strategie innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Unterabschnittes dem House of Commons vorgelegt wird. (Dies war Dezember 1997).

a) innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Unterabschnitts [d.h. Dezember 1997].

Beachte: *Abschnitte 7.(2)(f), 15.1, 21.1, 23.(1), und 24.(1) waren Zusätze zum Auditor General Act und sie traten im Dezember 1995 in Kraft***.**

GLOSSAR

Multiple Accounting Analysis - Eine Methode zur Einbeziehung sozialer, finanzieller und ökologischer Aspekte in die Planung. Es umfasst (getrennt und nebeneinander) die Beobachtung verschiedener Aspekte des Problems, anstatt den finanziellen, sozialen und ökologischen Vorteilen und Kosten eines Themas individuelle Preise zu geben. (Quelle: Kommissar für Umwelt und nachhaltige Entwicklung, Kanada).

Kosten- / Sozialleistungsanalyse - Eine gebräuchliche, finanziell ausgedrückte Methode, um Kosten und Nutzen eines Projektfeldes zu vergleichen. Nettokosten und -nutzen werden in einem gemeinsamen Jahr abgezinst und als aktualisierter Nettowert oder Nutzen-Kosten-Index ausgewiesen.

Buchführung über natürliche Ressourcen - Erfassung von Daten über natürliche Ressourcen nach finanziellen Gesichtspunkten mit Schwerpunkt auf Bilanzen, Einnahmen- / Ergebnisinventar mehrerer natürlicher Ressourcen und Hinzufügungen / Abnahmen einer Bilanz.

Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) - Übereinkommen, das zum Kyoto-Protokoll führte, zu dem 166 Unterzeichnerstaaten versprochen haben, nationale Programme zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen aufzustellen.

Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) - Dieses Übereinkommen, das auf dem Erdgipfel (1992) unterzeichnet und von 174 Ländern validiert wurde, verpflichtet die Länder zum Schutz der Fauna und Flora durch die Erhaltung des Lebensraums und anderer. Der Schutz gefährdeter Arten wird durch das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten wildlebender Tiere und Pflanzen (CITES, 1973) verstärkt.

Lebenszykluskosten - Es werden alle mit der Beschaffung eines Produkts verbundenen Kosten einschließlich Entsorgungs- und Wartungskosten erfasst. In einigen Fällen können Reinigungskosten einen großen Einfluss auf das weitere Vorgehen haben, wie beispielsweise bei industriellen Verfahren, die hohe Verschmutzungsgrade verursachen können.

Umweltbilanzierung - Identifizierung, Messung und Verteilung von Umweltkosten, sowohl intern als auch extern, um internen und externen Benutzern Informationen bereitzustellen (Quelle: Vollständige Kostenrechnung unter Umweltgesichtspunkten). 1992, Kanadisches Institut für Wirtschaftsprüfer (CICA)

Erdgipfel - Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED), die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, war die größte Errungenschaft der weltweiten Bemühungen zur Behebung der Weltprobleme: 105 Länder stimmten der Erklärung von Rio zu.

Die Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung - Das Abkommen bestand aus 27 Grundsätzen, die von 105 Ländern als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung unterzeichnet wurden.

Nachhaltige Entwicklung - Entwicklung, die den gegenwärtigen Bedürfnissen entspricht, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zu beeinträchtigen, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen (Quelle: Auditor General Act, Kanada. Brundtland-Bericht).

Green Housekeeping - Einige nationale und regionale Unternehmen haben konsequente Anstrengungen unternommen, um „ihre Geschäftstätigkeit als Beitrag zur nationalen Strategie und als Anreiz für Unternehmen und Einzelpersonen, der Führung der Regierung zu folgen, umweltfreundlicher zu gestalten. Die Initiativen konzentrieren sich auf das Energiesparen, einschließlich der Gestaltung von Regierungsgebäuden und der Reduzierung von Bonifikationen.

Greening of Government - Initiative zur Einbeziehung von Umweltbelangen in breitere politische Überlegungen. Aufforderung an öffentliche Stellen, Umweltverträglichkeitsprüfungen durchzuführen, z. B. Bauvorhaben für Straßen.

Strategic Environment Assessment (SEA) - Systematischer und dynamischer Prozess zur Bewertung von Umweltergebnissen bei politischen Programmen, Plänen und Bereiche, um so schnell wie möglich deren Prüfung und Behandlung in einem Entscheidungsprozess sowie deren finanzielle und soziale Beratun Aspekte und Überledungen zu gewährleisten. (Quelle: Internationale Studie zur Wirksamkeit von Umweltverträglichkeitsprüfungen, 1995)

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) - Systematische Sichtweise zur Bewertung von Umweltunternehmen in Bezug auf Politik, Pläne oder Handlungen.

Umweltleistungsindikatoren - Vorgehensweise, die Informationen zur Umweltleistung eines Unternehmens liefert (Quelle: ISO 14031)

ISO 14000 - Eine breite Gruppe von Regeln zum Umweltmanagement, die für die Internationale Organisation für Normung (ISO) entwickelt wurden und für die Umweltmanagementsysteme, Audits, Leistungsindikatoren, Klassifizierungen, Lebenszyklusbewertungen und Richtlinien eines Produkts verwendet werden sollen.

Leistungsindikatoren und -metriken - Rationale und quantifizierbare Messinstrumente, anhand derer Regierungen die Bemühungen um nachhaltige Entwicklungsmethoden bewerten können. In einigen Literaturstellen bedeutet "Metrik" direkte Wege des untersuchten Aspekts, während "Indikatoren" für indirekte Metriken stehen. In diesem Dokument haben wir den Begriff „Indikatoren" auf beide Arten verwendet.

Beste verfügbare Techniken, die keine übermäßigen Kosten verursachen (BATNEEC) - Der Begriff definiert den physischen oder technischen (visuell industriellen) Prozess, der auf die maximale Verschmutzungsgrenze in einer Umgebung (Luft, Wasser, Boden) abzielt, jedoch keine übermäßigen Kosten verursacht. Ihre Anwendung kann schriftlich erfolgen und vom Personal dazu verwendet werden, ihre Entscheidung zu treffen, beispielsweise im Rahmen eines Austauschs über finanzielle und Umweltkosten in Vorschriften über die industrielle Umweltverschmutzung.

Umweltziel - Obligatorische detaillierte Leistung, wenn möglich quantifizierbar, anwendbar auf die Organisation oder ihre Teile und abgeleitet aus Umweltzielen. (Quelle: ISO 14031)

Umweltziele - Ein umfassendes Umweltziel, das von der Umweltpolitik einer Organisation als eine Leistung ausgeht, die nach Möglichkeit quantifizierbar ist.

Gute Umweltentscheidungspraktiken - Verfahren, bei denen die am wenigsten schädliche oder die vorteilhafteste Umweltentscheidung in einem Radius möglicher Maßnahmen ermittelt wird, unter Berücksichtigung der Beseitigung von

Kontaminationen in mehr als einem Medium (Luft, Wasser, Boden) und der BATNEEC für jedes einzelne von ihnen.

Agenda 21 - Der Erdgipfel von Rio de Janeiro (1992) gipfelte in der „Agenda 21“, einem von 178 Staaten verabschiedeten Aktionsplan, auf dem steht: „Um den Herausforderungen von Umwelt und Entwicklung zu begegnen, haben sich die Staaten dazu entschlossen eine neue globale Partnerschaft zu etablieren. Diese Partnerschaft verpflichtet alle Staaten,… dass die nachhaltige Entwicklung zu einem vorrangigen Punkt auf der Tagesordnung der Internationalen Gemeinschaft werden sollte. “ Die Agenda 21 ist umfassend und deckt viele Aspekte des Bereichs der nachhaltigen Entwicklung ab.

Lokale Agenda 21 - In der Agenda 21 zu Kapitel 28 heißt es, dass viele der Probleme und besonderen Lösungen in der Agenda 21 auf lokalen Aktivitäten beruhen. Damit wird das Ziel festgelegt, dass die meisten Behörden 1996 einen Konsultationsprozess hätten einleiten sollen, um einen Konsens über eine „Lokale Agenda 21“ als Unterstützung für nationale Strategien für nachhaltige Entwicklung zu erzielen.

Kyoto-Protokoll - Das Protokoll, zu dem sich 166 Staaten verpflichten, nationale Maßnahmen zur Eindämmung von Treibhausgasen vorzubereiten.

Umweltmanagementsystem (UMS) - Teil eines vollständigen Managementsystems, das eine Organisationsstruktur, Planungstätigkeiten, Verantwortlichkeiten, Praktiken, Verfahren, Prozesse und Ressourcen zur Entwicklung, Implementierung, Ausführung, Überprüfung und Aufrechterhaltung der Umweltpolitik umfasst (Quelle: Internationale Organisation für Normung - ISO).

Umweltmanagement- und Umweltbetriebsprüfungssystem (EMAS) - Eine von der Europäischen Kommission entwickelte Zusammenführung von Vorschriften für das Umweltmanagement, die UMS, Audits, Leistungsbeurteilungen, Beschreibung, Entwicklung des Lebenszyklus und Vorschriften für Produkte umfasst. Das EMAS kann alternativ oder zusätzlich zur ISO 14000 implementiert werden.

Nachhaltige Referenzwerte - Eine wissenschaftlich festgelegte, allgemein akzeptierte Schwelle, deren Verletzung bedeutet, dass der Feldfortschritt nicht nachhaltig ist, zum Beispiel: Fangmengen über dem Wiederherstellungsniveau in Stauseen.