

INTOSAI



Die Prüfung von Katastrophenhilfe

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Inhalt

Vorwort (gesondert)

Teil 1: Katastrophen und Katastrophenmanagement

1. Hintergrund
2. Zielsetzung, Anwendungsbereich und Struktur
3. Begriffsbestimmungen

Teil 2: Katastrophenhilfe

4. Definition von Katastrophenhilfe
5. Funktionen und Verantwortlichkeiten
6. Merkmale der Katastrophenhilfe, die von Prüfern zu berücksichtigen sind
7. Risikofaktoren für verschiedene Maßnahmen der Katastrophenhilfe

Teil 3: Bewährte Verfahren und Beispiele der Prüfung von Katastrophenhilfe

8. Vorbereitung der Prüfung
9. Zusammenarbeit zwischen Prüfern von Katastrophenhilfe
10. Sammlung von Informationen und Daten
11. Auswahl der Prüfungsthemen
12. Prüfungsarten
13. Prüfung der Rechnungsführung und Katastrophenhilfe
14. Wirtschaftlichkeitsprüfung und Katastrophenhilfe
15. Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen und Katastrophenhilfe
16. Berichterstattung über Prüfungen von Katastrophenhilfe
17. Prüfungswerkzeuge für Katastrophenhilfe

Anhänge (gesondert)

1. Merkmale von Katastrophen
2. Risikobasierte Strategie für die Prüfung des Managements von Katastrophenhilfe
3. Prüfungsentwicklungsmatrix
4. Beispiel für Leitlinien zur Katastrophenprüfung für Prüfer aus dem Privatsektor
5. Beispiele für Prüfungen von Katastrophenhilfe
6. Prüfung der Rechnungsführung der Notfallmaßnahmen nach dem Erdbeben in Pisco, Peru
7. Prüfung der Rechnungsführung der Rehabilitierung und des Wiederaufbaus nach dem Wenchuan-Erdbeben in China
8. Wirtschaftlichkeitsprüfungen der Rehabilitierung und des Wiederaufbaus nach dem Großen Erdbeben in Ostjapan
9. Wirtschaftlichkeitsprüfung der Reaktion der Europäischen Kommission auf den Tsunami in Südostasien
10. Wirtschaftlichkeitsprüfung der Soforthilfe- und Wiederherstellungsmaßnahmen nach dem Tsunami 2004
11. Wirtschaftlichkeitsprüfung der Katastrophenhilfe nach dem Hurrikan Katrina

12. Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen bei Notfall-, Wiederherstellungs- und Wiederaufbaumaßnahmen im Rahmen von Katastrophenhilfe

13. Akronyme und Abkürzungen

14. Glossar

15. Verweise und Bibliografie

Teil 1 Katastrophen und Katastrophenmanagement

1 Hintergrund

- 1.1** Eine Katastrophe kann zu jeder Zeit jeden Teil der Welt treffen. Sie kann das Ergebnis eines Naturereignisses sein (z. B. bei Überschwemmungen) oder eine von Menschenhand erzeugte Ursache haben (z. B. Nuklearunfälle), oder sie kann eine Mischung aus beidem sein; sie kann plötzlich auftreten (z. B. durch ein Erdbeben) oder sich langsam entwickeln (z. B. bei einer Dürre). Ungeachtet der Ursache können die Auswirkungen einer Katastrophe auf die Menschen und die Wirtschaft erheblich sein.
- 1.2** Seit 2001 werden bei Katastrophen pro Jahr durchschnittlich 106 891 Tote verzeichnet, und die durchschnittliche Anzahl der jährlich zu beklagenden Opfer liegt bei 232 Millionen Menschen¹. Die Gesamtzahl der Opfer ist bezeichnenderweise in Asien am höchsten. Im Jahr 2011 waren jedoch hauptsächlich afrikanische Länder unter den 10 Ländern mit den meisten Katastrophenopfern im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung vertreten². Der wirtschaftliche Schaden erreichte 2011 den höchsten jemals aufgezeichneten Betrag in Höhe von rund 366,1 Milliarden USD. Grund war vor allem das große Erdbeben in Ostjapan aber auch die zunehmende Zahl von Katastrophen in Volkswirtschaften mit hohem und mittlerem Einkommen³. Schätzungen der Vereinten Nationen zufolge wurden durch Katastrophen allein in den ersten 12 Jahren des 21. Jahrhunderts 1,1 Millionen Leben ausgelöscht und ein wirtschaftlicher Schaden von 1,3 Billionen USD verursacht⁴.
- 1.3** In einer Katastrophensituation handeln Einzelpersonen, Gemeinschaften, Regierungen und internationale Agenturen sehr schnell. Unterstützung und Hilfe fließen in die betroffenen Gebiete. Schwerpunkte dabei sind die Lebensrettung, die Linderung von Armut und Elend und die Bewahrung der menschlichen Würde. Bei allen Notfall-, Soforthilfe-, Wiederherstellungs- und Wiederaufbaumaßnahmen in der Phase nach der Katastrophe muss die Ordnung aufrechterhalten und Normalität wiedererlangt werden. Die ORKB leisten einen wesentlichen Beitrag, indem sie Regierungen und andere, die Katastrophenmanagement betreiben, gegenüber Parlamenten und Bürgern für den Einsatz von Ressourcen rechenschaftspflichtig machen. Das Thema Rechenschaftspflicht ist für die Legitimität des Staates und den Fortbestand des politischen Systems von grundsätzlicher Bedeutung. Dies wird seit einigen Jahren beispielsweise durch die Transformationsagenda des Ständigen interinstitutionellen Ausschusses anerkannt⁵. INTOSAI ist Teil der weltweiten Bewegung für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht.

¹ *Centre for Research and the Epidemiology of Disasters* (Zentrum für Katastrophenforschung und -epidemiologie), Annual Disaster Statistical Review 2011, Seite 23, http://cred.be/sites/default/files/2012.07.05.ADSR_2011.pdf.

² Ebd., Seite 13.

³ Ebd., Seite 1.

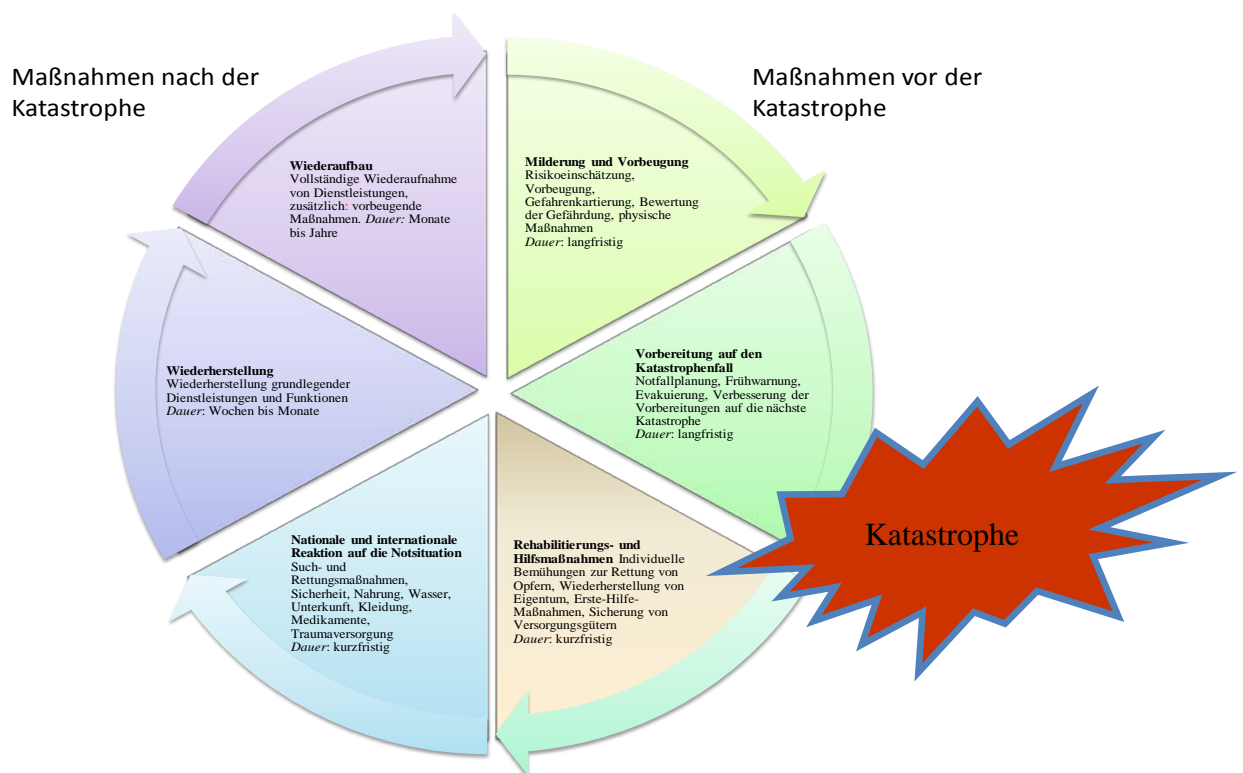
⁴ <http://www.flickr.com/photos/isdr/6853316682/in/set-72157628015380393/>.

⁵ <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pagelader.aspx?page=content-about-default>.

2 Zielsetzung, Anwendungsbereich und Struktur

2.1 Die 5500er ISSAI-Serie enthält drei ISSAI zur Prüfung verschiedener Phasen des Katastrophenmanagement-Zyklus. Die Phase vor der Katastrophe wird in ISSAI 5510 behandelt. Die ISSAI 5520 und 5530 beziehen sich auf die Phase nach der Katastrophe (Sofort- und Hilfsmaßnahmen, nationale und internationale Reaktion auf die Notsituation, Wiederherstellung und Wiederaufbau). Die ISSAI 5520 befasst sich mit der Prüfung der gesamten Phase nach der Katastrophe, während die ISSAI 5530 schwerpunktmäßig das höhere Risiko für dolose Handlungen und das Korruptionsrisiko bei den Notfallmaßnahmen nach einer Katastrophe behandelt. Gemäß dem in Abbildung 1 veranschaulichten Katastrophenmanagement-Zyklus sind die im Rahmen der Katastrophenhilfe durchgeführten Maßnahmen in sechs Segmente aufgeteilt. Zwei dieser Segmente beziehen sich auf vorbeugende und vorbereitende Maßnahmen, die Regierungen vor einer möglichen Katastrophe festlegen und durchführen können. Die anderen vier Segmente beschreiben Aktivitäten nach dem Eintreten der Katastrophe.

Abbildung 1: Katastrophenmanagement-Zyklus mit den Phasen vor und nach einer Katastrophe



Quelle: Erstellt für die WG AADA⁶ (Arbeitsgruppe über die Rechenschaftspflicht und Prüfung von Katastrophenhilfe) von der ORKB Indonesien.

⁶ Working Group on Accountability for and the Audit of Disaster-related Aid

- 2.2 Die Phase nach der Katastrophe** beginnt mit Eintreten der Katastrophe oder nach der Erklärung des Notstands. Zunächst liegt der Fokus auf Sofort- und Hilfsmaßnahmen. Dann folgen Wiederherstellungs- und Wiederaufbaumaßnahmen. Die Maßnahmen im Rahmen der Katastrophenhilfe können einige wenige Tage dauern, wenn der physische und wirtschaftliche Schaden nicht allzu groß ist und der Schwerpunkt vorwiegend auf Sofort- und Hilfsmaßnahmen liegt, oder mehrere Monate und sogar Jahre, wenn erhebliche Anstrengungen für den Wiederaufbau erforderlich sind.
- 2.3** Bei der 5500er ISSAI-Serie über Katastrophenhilfe stehen Naturkatastrophen im Mittelpunkt, obwohl die genannten Anwendungshinweise und bewährten Verfahren auch für die Prüfung der von Menschen verursachten Katastrophen relevant sind. Die ISSAI wurden für die ORKB-Prüfer erstellt, können aber auch von anderen Prüfern oder Akteuren im Bereich der Katastrophenhilfe verwendet werden. Die ISSAI 5520 ist für ORKB nicht obligatorisch und sind nicht als eigenständige Anwendungshinweise zu verwenden. Sie sollte in Ergänzung der ISSAI der Ebenen 3 und 4 eingesetzt werden, welche von der INTOSAI herausgegeben werden und auf der Website des Komitees für Fachliche Normen veröffentlicht sind⁷.
- 2.4** Die ISSAI 5520 liefert Beispiele für die Prüfung von Katastrophenhilfe⁸, einschließlich eines Beispiels für Leitlinien zur Katastrophenhilfe für Prüfer aus dem Privatsektor (Anhang 4). Die ISSAI 5520 ist wie folgt aufgebaut:

In **Teil 1** werden Katastrophen und die verschiedenen Phasen des Katastrophenmanagements definiert.

In **Teil 2** werden Katastrophenhilfe, die Hauptakteure und Merkmale der Katastrophenhilfe definiert und eine Matrix für die Hauptthemen und -risiken der Verwaltung von Katastrophenhilfe vorgestellt.

In **Teil 3** werden die Aspekte des Prüfungsverfahrens beleuchtet und anhand der Erfahrungen von ORKB, die Katastrophenhilfe geprüft haben, dargestellt: Zusammenarbeit zwischen Prüfern, Informations- und Datensammlung, Auswahl der Prüfungsthemen, Prüfungen der Rechnungsführung, Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie Prüfungen der Einhaltung rechtlicher Normen der Katastrophenhilfe, Berichte zur Katastrophenhilfe und Werkzeuge für die Prüfung der Katastrophenhilfe.

3 Begriffsbestimmungen

- 3.1** Nach der Definition der Internationalen Strategie zur Katastrophenvorsorge der Vereinten Nationen (UNISDR) ist eine **Katastrophe**

eine schwere Störung der Funktionsfähigkeit einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, die hohe menschliche, materielle, ökonomische und ökologische Verluste und Folgen

⁷ www.issai.org.

⁸ Die ORKB Indonesien führte eine Befragung durch, um Beispiele zu sammeln, und übernahm die Leitung einer parallelen Prüfung, um die ISSAI 5510 zu testen. Weitere Teilnehmer an dieser parallelen Prüfung waren die ORKB von Indien, Pakistan und der Türkei. Siehe Schlussbericht der WG AADA.

verursacht und die Fähigkeit der betroffenen Gemeinschaft oder Gesellschaft übersteigt, diese aus eigener Kraft zu bewältigen⁹.

3.2 Katastrophen können verschiedene Merkmale aufweisen, die von einer Reihe von Faktoren abhängen.

- *Vorlaufzeit der Warnung* - Wie lange im Voraus werden gefährdete Menschen über eine bevorstehende Katastrophe unterrichtet?
- *Schwere der Auswirkungen* - Ausmaß der Verluste an Menschenleben, Infrastrukturen und Gebäuden und der Unterbrechung der sozialen Strukturen und Basisfunktionen einer Gemeinschaft.
- *Geografische Ausdehnung der Auswirkungen* - geografische Merkmale, die bezeichnend für ein Katastrophengebiet sind. Ein Naturereignis ohne Personenschaden - wie eine Hangrutschung in einem unbewohnten Gebiet - führen nicht zu einer Ausweisung eines Naturkatastrophengebiets.
- *Dauer der Auswirkungen* - der (kurze oder lange) Zeitraum, in dem die Folgen der Katastrophe spürbar sind.
- *Geschwindigkeit, mit der die Auswirkungen eintreten* - Schnelligkeit, mit der die Katastrophe ein Gebiet erreicht. Überschwemmungen beispielsweise können rasch auftreten, während ein Vulkanausbruch oder eine Dürre womöglich erst nach einer gewissen Zeit Auswirkungen zeigt.

3.3 Katastrophen ziehen zahlreiche Folgen nach sich¹⁰.

- *Unterbrechung* des normalen Alltags. Solche Unterbrechungen sind meistens schwerwiegend und können auch plötzlich, unerwartet und weitverbreitet auftreten.
- *Folgen für die Menschen* wie Tod, Verletzung, Verelendung und negative Gesundheitsfolgen.
- *Folgen für die sozialen und baulichen Strukturen* wie Zerstörung oder Beschädigung der Regierungssysteme, Gebäude, Kommunikations- und Versorgungsdienste.
- *Bedürfnisse der Gemeinschaften* wie Notunterkünfte, Lebensmittel, Bekleidung, medizinische Hilfe und soziale Betreuung.

3.4 Um in die vom *Centre for Research and the Epidemiology of Disasters* (Zentrum für Katastrophenforschung und -epidemiologie, CRED) gepflegte *International Emergency Disasters Database* (internationale Datenbank für Not-/Katastrophenfälle, EM-DAT) aufgenommen zu werden, muss eine Katastrophe mindestens eines der folgenden Kriterien aufweisen¹¹:

- 10 oder mehr Menschen wurden Meldungen zufolge getötet;
- 100 Menschen sind Meldungen zufolge betroffen;

⁹ http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf

¹⁰ W. Nick Carter. *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*. Manila: ADB. 1991.

¹¹ <http://www.emdat.be/>

- der Notstand wurde ausgerufen; oder
- es wurde um internationale Hilfe gebeten.

3.5 Katastrophen können infolge natürlicher Ereignisse, einer von Menschen erzeugten Ursache oder einer Mischung aus beidem auftreten. Naturkatastrophen können die Folge geophysikalischer, hydrologischer, klimatischer, meteorologischer oder biologischer Phänomene sein. Technische oder von Menschen verursachte Katastrophen sind Ereignisse, die durch Menschen ausgelöst und in Siedlungen bzw. in deren Umgebung auftreten; dazu können Umweltschäden, Verschmutzung oder Unfälle gehören. Die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) unterteilt Katastrophen in 11 Arten: Erdbeben, Vulkanausbrüche, Tsunamis, tropische Wirbelstürme (Taifun, Hurrikan), Überschwemmungen, Erdbeben, Buschfeuer (oder Lauffeuer), Dürren, Epidemien, schwere Unfälle und Unruhen. Die Merkmale der verschiedenen Katastrophenarten, die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung und Problembereiche sind in Anhang 1 aufgeführt.

3.6 Der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC) zufolge besteht **Katastrophenmanagement** aus der Organisation und dem Management von Ressourcen und Verantwortlichkeiten unter Berücksichtigung aller humanitären Aspekte von Notfällen, insbesondere Vorbereitung, Soforthilfe und Rehabilitation, um die Folgen von Katastrophen zu lindern. Der Schwerpunkt beim Katastrophenmanagement liege in der Verringerung oder Vermeidung von Verlusten aufgrund von Katastrophen sowie der Sicherstellung von rascher Hilfe für die Opfer sowie zügiger und wirksamer Rehabilitation¹².

Während jedes Land seine eigenen Katastrophenmanagementstrategien festlegt, um angemessene Vorkehrungen für den Umgang mit ihrer Anfälligkeit bei Katastrophen zu treffen und aufrechtzuerhalten, umfasst Katastrophenmanagement auch gemeinsame Verantwortlichkeiten von Regierungen, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft. Eine effektive Koordinierung zwischen diesen verschiedenen Akteuren ist eine Voraussetzung für ein erfolgreiches Katastrophenmanagement.

3.7 Der Katastrophenmanagement-Zyklus in Abbildung 1 zeigt die Maßnahmen in den Phasen vor und nach einer Katastrophe. In der Praxis gibt es keine klare Trennlinie zwischen diesen Phasen, und die Katastrophenmanagementmaßnahmen werden in den verschiedenen Phasen so ausgeführt, wie es für die Katastrophe angemessen ist, und werden angepasst, je nachdem auf welche Weise und wie stark die Bevölkerung betroffen ist. Beispielsweise können Wiederherstellungsmaßnahmen in dringenden Fällen noch Monate nach dem Eintreten der Katastrophe durchgeführt werden, und die Maßnahmen der Katastrophenvorsorge können sofort nach Eintreten der Katastrophe beginnen, um die Erfahrungen, die man aus dieser Katastrophe gezogen hat, besser berücksichtigen zu können.

3.8 Die Ziele **der Maßnahmen vor einer Katastrophe** sind die Verringerung möglicher Verluste von Menschen und Sachwerten infolge einer Katastrophe sowie die

¹² www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm_cycle.html

Erstellung von Katastrophenmanagementplänen auf Ebene der Haushalte und Gemeinschaften. Zu diesen Maßnahmen zählen die Abwehr von Gefahren, die sich zu einer Katastrophe entwickeln können, oder die Verringerung der Auswirkungen von bereits eingetretenen Katastrophen. Die Maßnahmen können struktureller Art sein, wie Hochwasserschutzmaßnahmen oder die Verstärkung anfälliger Gebäude und Infrastrukturen, oder nicht struktureller Art, wie Gesetzgebung, Landnutzungsplanung (zum Beispiel die Ausweisung nicht betriebsnotwendiger Flächen wie Parks, die als Überschwemmungsgebiete genutzt werden können) und Versicherung. Andere Aktivitäten vor der Katastrophe betreffen die Erstellung von Aktionsplänen, die beim Eintreten einer Katastrophe zu befolgen sind, beispielsweise:

- Vorbereitung und Bekanntgabe von Aktionsplänen;
- Entwicklung eines behördenübergreifenden Koordinierungsmechanismus und von Weisungslinien für Strukturen nach der Katastrophe;
- Wartung der Ressourcen und Schulung des Personals von Rettungsdiensten;
- Entwicklung und Testen von Notfallwarnsystemen;
- Aufrechterhaltung der Versorgung und Wartung der Ausrüstung von Notunterkünften und
- Evakuierungspläne.¹³

3.10 In den letzten Jahren haben einige ORKB selbst schwerwiegende Unterbrechungen infolge einer Katastrophe erfahren. Nach dem Eintritt einer Katastrophe muss eine ORKB möglicherweise nicht nur ihre Funktionsfähigkeit rasch und reibungslos wiedererlangen, sondern sie muss auch die Regierung bei der Reaktion auf die Katastrophe angemessen unterstützen.¹⁴ Aufgrund der möglichen Auswirkungen von Katastrophen ist es für ORKB wichtig, im Voraus zu planen und Vorkehrungen zu treffen, mit denen sie sich selbst helfen und ihre Funktionen so effektiv wie möglich wieder aufnehmen können. Aus diesem Grund entwickeln ORKB, insbesondere die, die sich in katastrophenanfälligen Gebieten befinden, ihre eigenen Pläne für Kontinuitätsmanagement. Das INTOSAI-Komitee für den Ausbau von Sachkompetenzen hat zur Unterstützung der ORKB einen Leitfaden für Kontinuitätsmanagement erstellt.¹⁵

3.11 Wenn eine Katastrophe eintritt, muss dringend gehandelt werden, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der Opfer erfüllt und Verluste so gering wie möglich gehalten werden. Die **Phase nach der Katastrophe** beginnt mit Soforthilfemaßnahmen, die sich auf **Rehabilitierung, Soforthilfe und erste Wiederherstellung konzentrieren**. Die Art der Reaktion hängt von den unmittelbaren Bedürfnissen der betroffenen Menschen ab und kann Rettungsmaßnahmen, medizinische Versorgung sowie die Bereitstellung von Wasser, Lebensmitteln und Kommunikationsmitteln umfassen. Diese Aktivitäten

¹³ Weitere Informationen über die Katastrophenvorsorge finden sich in der ISSAI 5510.

¹⁴ Vgl. den Bericht von *Audit New Zealand* mit dem Titel "Auditing in challenging times" nach den Canterbury-Erdbeben in den Jahren 2010 und 2011 <http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>.

¹⁵ <http://cbc.courdescomptes.ma/index.php>. Das Komitee für den Ausbau von Sachkompetenzen hat diesen Leitfaden zusammen mit der Pazifischen Assoziation der Obersten Rechnungskontrollbehörden und der Karibischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden erstellt und veröffentlicht.

richten sich hauptsächlich direkt auf die Lebensrettung, den Schutz von Sachwerten und den Umgang mit unmittelbaren Störungen, Schäden und anderen Folgen der Katastrophe. Sie können Stunden oder Tage nach dem Eintritt der Katastrophe andauern, aber auch mehrere Monate, je nach Art und Umfang der Katastrophe und abhängig davon, wie gut die betroffene Region und die Bevölkerung auf die Möglichkeit einer Katastrophe vorbereitet waren.

- 3.12** Sobald die Dringlichkeit nachlässt, beginnen Maßnahmen zur weiteren Wiederherstellung und zum Wiederaufbau der betroffenen Gebiete oder Gemeinschaften. **Wiederherstellung** ist eine kurz- bis mittelfristige Aktivität und umfasst die Betreuung von Katastrophenopfern und die Wiederherstellung grundlegender Einrichtungen. Dringende erste Wiederherstellungsmaßnahmen können bereits während der Notstandsphase eingeleitet werden. Der **Wiederaufbau** hat das langfristige Ziel der Wiederherstellung der Lebensbedingungen auf ein ähnliches oder höheres Niveau als vor dem Eintreten der Katastrophe. Eine Überlappung von Maßnahmen der Wiederherstellung und des Wiederaufbaus lässt sich dabei nicht vermeiden. Wiederherstellungs- und Wiederaufbaumaßnahmen zielen darauf ab, zerstörtes Eigentum neu aufzubauen, andere wesentliche Infrastrukturen zu reparieren und die Funktionsfähigkeit der lokalen Wirtschaft wiederherzustellen.
- 3.13** Die ISSAI 5520 bezieht sich auf die Notfall- und Soforthilfemaßnahmen sowie die Maßnahmen zur Wiederherstellung und zum Wiederaufbau in der Phase nach der Katastrophe, wie in Tabelle 1 zusammengefasst¹⁶. Prüfer der Phase vor der Katastrophe müssen die ISSAI 5510 als Orientierungshilfe und für bewährte Verfahren zurate ziehen¹⁷.

¹⁶ Tabelle erstellt von den ORKB der Niederlande und Indonesiens.

¹⁷ <http://www.issai.org/composite-280.htm>

Tabelle 1: Maßnahmen in der Phase nach der Katastrophe: Notfallmaßnahmen (Rehabilitierung und Soforthilfe) und langfristige Hilfsmaßnahmen (Wiederherstellung und Wiederaufbau)

	Notfall- und Soforthilfemaßnahmen	Wiederherstellung	Wiederaufbau
Zeitpunkt/Dauer	<i>Dringend</i> Unmittelbar während oder kurz nach der Katastrophe. Normalerweise während einiger Tage bis zu 3 Monaten nach der Katastrophe	<i>Kurzfristig</i> Bis zu 1 Jahr nach der Notfallphase	<i>Mittel-/langfristig</i> Bis zu 5 Jahre oder länger nach der Wiederherstellungsphase
Ziel	Rettung von Leben	<ul style="list-style-type: none"> • Betreuung der Opfer • Entwicklung grundlegender öffentlicher Einrichtungen (auf Mindestniveau) 	Wiederherstellung der Lebensbedingungen
Zweck	<ul style="list-style-type: none"> • Suche und Rettung von Opfern • Bestattung der Toten • Bereitstellung von Lebensmitteln und Trinkwasser • Medizinische Notfallversorgung • Bereitstellung grundlegender Einrichtungen • Lieferung von Materialien in die betroffenen Gebiete 	<ul style="list-style-type: none"> • Behandlung von Kranken und Verletzten • Verhinderung des Ausbruchs von Cholera, Malaria und anderen ansteckenden Krankheiten <p>Wiederherstellung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundlegende Infrastruktur und Einrichtungen • Wirtschaftseinrichtungen • Traumatherapieeinrichtungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bau dauerhafter Unterkünfte • Entwicklung der Wirtschaftssektoren (Produktion, Handel, Banken) • Instandsetzung der öffentlichen Infrastruktur (Verkehrs- und Telekommunikationssysteme)
Beispiele:	<ul style="list-style-type: none"> • Nahrungsmittelsorghilfe und medizinische Versorgung • Soforthilfe in Notlagen • Erfüllung von Grundbedürfnissen von Flüchtlingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bereitstellung von Gesundheitsversorgung • Einrichtung von Notunterkünften und sanitären Anlagen • Einrichtung eines Zugangs zwischen den betroffenen Gebieten und der Liefer- und Hilfskette 	<ul style="list-style-type: none"> • Wiederherstellung sozialer/kultureller Systeme • Wiederherstellung personeller Kapazitäten • Wiederaufbau von Wohngebäuden, Schulen, Kliniken, Sanitärversorgungssystemen
Verantwortliche Stelle	<ul style="list-style-type: none"> • Regierung • Geber • NRO/INRO • Sonstige Akteure 	<ul style="list-style-type: none"> • Regierung • Geringere, aber immer noch wichtige Funktion: Geber, NRO/INRO und sonstige Akteure 	<ul style="list-style-type: none"> • Regierung • Geringere, aber immer noch wichtige Funktion: Geber, NRO/INRO und sonstige Akteure

Teil 2: Katastrophenhilfe

4 Definition von Katastrophenhilfe

4.1 Die Vereinten Nationen definieren **Katastrophenhilfe** als

Hilfeleistung zur Unterstützung von Menschen, die einer Naturkatastrophe oder einem Konflikt zum Opfer gefallen sind, bei der Befriedigung ihrer grundlegenden Bedürfnisse und der Wahrnehmung ihrer Rechte.¹⁸

Katastrophenhilfe wird den Opfern einer Katastrophe geleistet, die nicht in der Lage sind, ausreichende Hilfe für ihre Bedürfnisse von ihrer eigenen Gemeinschaft oder den lokalen Behörden zu erhalten. Katastrophenhilfe umfasst vor allem humanitäre Hilfe zur Rettung von Leben, Linderung von Leiden und Schutz der Menschenwürde, sie umfasst aber auch nichthumanitäre Hilfe (z. B. Tierschutz). *Global Humanitarian Assistance* definiert **humanitäre Hilfe** als Hilfe und Maßnahmen zur Rettung von Leben, Linderung von Leiden sowie Aufrechterhaltung und Schutz der Menschenwürde während und nach dem Eintreten einer Notsituation¹⁹. Dem Entwicklungshilfesausschuss der OECD zufolge machte die humanitäre Hilfe 2009 rund 9 % der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit aus²⁰. Sie wird in bestimmten Notfallsituationen bereitgestellt und ist nur für die von Katastrophen betroffenen Opfer vorgesehen. In den Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen 46/182 von 1991 und 58/114 von 2004 heißt es, dass humanitäre Hilfe gemäß den Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und der operationellen Unabhängigkeit zu leisten ist²¹. Dadurch unterscheidet sie sich von der Entwicklungshilfe, die an Bedingungen geknüpft sein kann.

4.2 Katastrophenhilfe kann Einzelpersonen, Gemeinschaften, Organisationen oder Regierungen in bar, als Finanzhilfe, in Form von Sachleistungen oder in einer Mischung dieser Formen geleistet werden. **Finanzhilfe** kann in bar oder in Form anderer finanzieller Unterstützung geleistet werden. Unter **Sachleistungen** versteht man Unterstützung in Form von Material oder Dienstleistungen wie Nahrungsmittel oder Zelte und die Entsendung von Personal oder internationaler militärischer Hilfe.²² Verschiedene Arten von Hilfe sind je nach Art der Katastrophe, der betroffenen Region und den Bedürfnissen der Bevölkerung angemessen. Katastrophenhilfe kann aus öffentlichen oder privaten Quellen geleistet werden. Die Art der Geber variiert je nach Art der Katastrophe, Art und Umfang der Auswirkungen der Katastrophe und der Reaktion der Öffentlichkeit auf die Katastrophe.

¹⁸ <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=AboutFTS-definitions>

¹⁹ www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/concepts-definitions.

²⁰ <http://reliefweb.int/report/world/towards-better-humanitarian-donorship-12-lessons-ocddac-peer-reviews>.

²¹ http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf.

²² <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=AboutFTS-definitions>

5 Funktionen und Verantwortlichkeiten

5.1 Viele Einzelpersonen und Einrichtungen sind an der Bereitstellung, Koordinierung, Lieferung und Berichterstattung über die Katastrophenhilfe beteiligt. Dies wird in Abbildung 2 dargestellt, die von der Website der Global Humanitarian Assistance stammt²³.

²³ <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/humanitarian-aid-network>.

Abbildung 2: Finanzierung, Bereitstellung und Berichterstattung über die Reaktion bei humanitären Krisen



- 5.2 Die UN-Resolution 46/182 von 1991 über humanitäre Hilfe besagt, dass das von einer Katastrophe betroffene Land die wichtigste Rolle bei der Einleitung, Organisation, Koordinierung und Umsetzung der humanitären Unterstützung auf seinem Staatsgebiet spielt²⁴. Wenn die Kapazität der nationalen und regionalen Regierung überschritten wird, kann das rechtzeitige Eingreifen des internationalen Systems der humanitären Hilfe die Notlage der heimgesuchten Gemeinschaften erheblich lindern. Zentralregierungen können sich auf solche Szenarien vorbereiten, indem sie auf nationaler Ebene rechtliche Rahmenbedingungen zum Abbau der bürokratischen Hindernisse für die Katastrophenhilfe schaffen. Die IFRC hat diesbezüglich Leitlinien erstellt²⁵.
- 5.3 Bei jeder Art und jedem Schweregrad von Katastrophen muss die Zentralregierung versuchen, eine Koordinierungsfunktion zu erfüllen und Informationen über die Bedürfnisse der betroffenen Gemeinschaften weiterzugeben. Beim Eintreten einer Katastrophe sollten zügig Bedarfsanalysen vorgenommen und den Geberorganisationen und internationalen Agenturen geeignete Informationen zur Verfügung gestellt werden. Zwecks zügiger Mitteilung solch lebensnotwendigen Informationen sind diverse Einrichtungen gegründet worden, zum Beispiel der Zentrale Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (CERF). Hierbei handelt es sich um einen humanitären Fonds, der 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingerichtet wurde, um schnellstmöglich zuverlässige humanitäre Hilfe für von Naturkatastrophen und bewaffneten Konflikten Betroffene leisten zu können²⁶.
- 5.4 Wenn die internationale Gemeinschaft tätig wird, übernehmen die Hauptakteure eine oder mehrere der folgenden Funktionen als **Hilfeleistende**:
- **Geber** sind Einheiten, die entweder direkt den Begünstigten (den von Katastrophen Betroffenen) oder den Regierungen oder operativen Agenturen, die den Begünstigten Waren liefern und Dienstleistungen erbringen, finanzielle Mittel oder Sachleistungen bereitstellen. Zu den Gebern gehören somit (internationale, nationale und lokale) Regierungen und private Geber (Organisationen der Wohlfahrtspflege, spendende Unternehmen und Einzelpersonen).
 - **Operative Agenturen** verwenden die Geldmittel von Gebern, um die gefährdete und betroffene Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen zu versorgen. Hierzu gehören die verschiedenen Teilbereiche der Rotkreuz-/Rothalbmondbewegung, die Einrichtungen der Vereinten Nationen, konfessionelle Organisationen und NRO - sowohl internationale als auch nationale. Bei den operativen Agenturen kann es sich um zwischengeschaltete Einrichtungen handeln, die Hilfe erhalten und sie an andere Einrichtungen zur Umsetzung weiterleiten, oder sie führen die Maßnahmen direkt selbst durch.

²⁴ Harvey, Paul. *Towards Good Humanitarian Government: The Role of the Affected State in Disaster Response*. HPG Policy Brief 37. 2009.

²⁵ <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>

²⁶ Siehe <http://www.unocha.org/cerf/about-us/who-we-are>

- **Außerdem** kommen multilaterale Entwicklungsbanken infrage, die eine wichtige Rolle als Geber und bei der Verwaltung von Multigeberfonds spielen, sowie die Streitkräfte, die eingesetzt werden können, wenn eine Situation die Kapazitäten der lokalen Zivilbehörden übersteigt.

5.5 Hilfeempfänger können die von der Katastrophe betroffenen Einzelpersonen oder Gemeinschaften sein oder Einrichtungen, die als Vermittler handeln und den Opfern Hilfe leisten oder diese an operative Agenturen weiterleiten:

- multilaterale Organisationen – Einrichtungen der Vereinten Nationen und die Weltbank usw.,
- NRO und Organisationen der Zivilgesellschaften (CSO) - diese können aus den Geber- oder Empfängerländern stammen,
- die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC) oder
- sonstige Einrichtungen²⁷.

5.6 Endgültige Begünstigte humanitärer Hilfe sind Einzelpersonen und Gemeinschaften der betroffenen Bevölkerung, für die die Katastrophenhilfe gesendet wird.

6 Merkmale der Katastrophenhilfe, die von Prüfern zu berücksichtigen sind

6.1 Katastrophen können einmalige und unvorhersehbare Situationen mit komplexen Hilfsflüssen und zahlreichen Akteuren schaffen. Die ORKB müssen sich diesen Herausforderungen stellen, um ihre Prüfungen effizient durchzuführen. Die ORKB sowohl der Empfänger- als auch der Geberregierungen prüfen die Katastrophenhilfe, die über die öffentlichen Haushalte fließen. In vielen Fällen betrifft dies die Überprüfung direkt gezahlter Hilfen an die operativen Agenturen, die nicht Teil der Regierung sind. Ob die ORKB die Pflicht oder das Recht haben, Katastrophenhilfe zu prüfen, sowie Art und Umfang dieser Prüfung hängen vom Mandat jeder ORKB ab. Die Öffentlichkeit erwartet jedoch ganz offensichtlich von den ORKB, dass sie darüber Bericht erstatten, ob die Absichten der Geber und die Interessen der Hilfeempfänger erfüllt wurden. Weitere Informationen erhalten Prüfer über das vom *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* (ALNAP) entwickelte Instrument, das auf der Grundlage der OECD-Leitlinien zur Evaluierung von humanitärer Hilfe erstellt wurde²⁸.

6.2 Besondere Aufmerksamkeit ist den Notfallmaßnahmen nach der Katastrophe zu widmen. Art und Umstände einer Notfallmaßnahme erfordern ein gewisses Maß an Flexibilität und schnelle Entscheidungen, was bedeuten kann, dass bestehende

²⁷ http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2012/07/GHA_Report_2012-Websingle.pdf
Seite 43.

²⁸ <http://www.alnap.org/resources/guides/evaluation/ehadac.aspx>.

Verfahren oder Gesetze außer Acht gelassen werden oder nur "im Schnellverfahren" angewendet werden, um Leben zu retten. Trotzdem wird immer noch erwartet, dass den Notfallverfahren ein rechtlicher Rahmen zugrunde liegt²⁹. Oftmals gibt es in Notfallsituationen ein erhöhtes Risiko für Betrug bzw. dolose Handlungen und Korruption. Prüfer können Verbesserungen am Katastrophenmanagement empfehlen, um die Risiken doloser Handlungen und von Korruption bei einer zukünftigen Katastrophe zu minimieren³⁰.

- 6.3** Nach der Notfallsituation dürfte der vorher notwendige hohe Grad an Flexibilität zurückgehen, und die Prüfer können kontrollieren, ob die Rückkehr zu normalen Regeln und Verfahren zügig vonstattengeht. Sobald die Wiederherstellungs- und Wiederaufbaumaßnahmen beginnen, können die Prüfer sich um das Betrugs- und Korruptionsrisiko bei der Beschaffung in Verbindung mit hohen öffentlichen Ausgaben für Wiederaufbauprojekte kümmern. Weitere wichtige Problembereiche betreffen Steuererlöse und Versicherungsleistungen, die eine sorgfältige Überprüfung durch die Prüfer erfordern können³¹.
- 6.4** Die Prüfer müssen den gesamten Prozess des Katastrophenmanagements einschließlich des Managements der Katastrophenhilfe verstehen und sich bewusst sein, wie die Hauptakteure und Interessenträger arbeiten. Sie müssen sämtliche Vorkehrungen, die die verschiedenen Hauptakteure für Prüfungen getroffen haben, kennen und mit allen vorhandenen Katastrophenmanagementplänen (einschließlich möglicher überarbeiteter Fassungen) sowie der Rechnungslegung und den nationalen rechtlichen Anforderungen vertraut sein. Die Prüfer der ORKB müssen Schulungen in den für die Prüfung von Katastrophenhilfe erforderlichen Schlüsselqualifikationen erhalten. Der Einsatz eines bereichsübergreifenden Teams aus Methodologen, Ingenieuren, Volkswirten usw. könnte in Betracht gezogen werden, um ihren Bedarf an den erforderlichen Schlüsselqualifikationen für die Prüfung zu ergänzen. Alle diese Aspekte sind von den Prüfern bei Planung der Prüfung zu berücksichtigen.
- 6.5** Ein besonderes Merkmal der Katastrophenhilfe sind die Auswirkungen, die sie auf die Rettung von Leben und Sachwerten und die Wiederherstellung der menschlichen Würde haben kann. Das liegt daran, dass Regierungen, Gemeinschaften oder Einzelpersonen auch bei noch so guter Planung niemals genug vorbereitet sein können, um alle negativen Auswirkungen großer Katastrophen zu verhindern. Prüfer können die Wirksamkeit der Katastrophenhilfe anhand der Ergebnisse messen, wobei der unmittelbarste Weg der Untersuchung die Befragung der Begünstigten ist, für die die Hilfe letztendlich vorgesehen war. Zu diesem Zweck können die ORKB aktiv Informationen durch Interviews und Umfragen unter der betroffenen Bevölkerung und durch Gespräche mit den Organisationen der Zivilgesellschaft sammeln. Die ORKB können Prüfer bereits in einer frühen Notfallphase zum Ort des Geschehens

²⁹ Siehe "Fundamentals of Emergency Management" der US Federal Emergency Management Agency als Orientierungshilfe für Prüfer <http://www.training.fema.gov/EMIWeb/IS/IS230B/IS230bCourse.pdf>.

³⁰ Siehe ISSAI 5530 <http://www.issai.org/composite-280.htm>

³¹ An dieser Stelle sei beispielsweise auf die in Neuseeland gemachten Erfahrungen verwiesen: <http://www.auditnz.govt.nz/who-we-are/scott-tobin-feature>

entsenden, um Belege für die Art und Weise zu sammeln, wie Katastrophenhilfe aus der Sicht der Katastrophenopfer geleistet wurde.

7 Risikofaktoren für verschiedene Maßnahmen der Katastrophenhilfe

7.1 Bei der Planung und Durchführung ihrer Prüfungsarbeiten sollten die Prüfer der ORKB die Risikofaktoren ermitteln und eine Beurteilung der Risiken vornehmen.³² Ein Risiko kann als die Möglichkeit eines späteren Schadens definiert werden, wobei als Schaden jedes unerwünschte Ereignis oder Ergebnis zu verstehen ist³³. In diesem Kontext sollten sich Prüfer auf folgende Punkte konzentrieren:

- die Einrichtung rechtlicher und institutioneller Rahmen durch die Regierung,
- die Festlegung und Umsetzung von Strategien und
- die Verwaltung der Katastrophenhilfe durch Regierungen und Agenturen für Katastrophenmanagement.

7.2 In den folgenden Textziffern werden neun Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem **Management von Katastrophen und Katastrophenhilfe** beschrieben. Siebzehn **Risikofaktoren** im Zusammenhang mit Umwelt, Organisationen, Systemen, Kontrollen und Menschen, die auf dem Gebiet der Katastrophenhilfe arbeiten, werden herausgearbeitet. Die Tätigkeiten und Risikofaktoren werden in einer Matrix in Tabelle 2 zusammengefasst. Die Prüfer können Themen auswählen und die mit jedem dieser Themen verbundenen Risiken untersuchen, um eine Prüfung der Katastrophenhilfe zu planen und durchzuführen.

Das Management von Katastrophen und Katastrophenhilfe

1) *Schadens- und Bedarfsermittlung*

Der Prozess der Schadens- und Bedarfsermittlung ist ein Mittel zur Feststellung des von der Katastrophe verursachten Schadens, zur Ortung der Opfer und zur Ermittlung ihrer grundlegenden Bedürfnisse. Auf der Grundlage dieser Informationen erhalten dann diejenigen Anweisungen, die Obdach und Soforthilfe in Form von Lebensmitteln und Wasser bereitstellen und Spenden oder finanzielle Unterstützung verteilen.

2) *Auswahl der Hilfe*

Die angebotene Hilfe soll die besonderen Bedürfnisse der Opfer berücksichtigen. Beschädigte oder veraltete Lagerbestände sind zu vermeiden. Die Auswahl der Hilfe ist wirksamer, wenn sie auf der Grundlage einer sachgemäßen Bedarfsermittlung erfolgt.

3) *Hilfsgütersammlungen*

Hilfen werden von Gebern gesammelt. Die Sammlung von Hilfsmitteln beginnt mit einer Vereinbarung zwischen Geber- und Empfängerland, im Anschluss gehen die an

³² ISSAI 100/50 (unrevidiert).

³³ *Aid risks in fragile and transitional contexts*. OECD, 2010 <http://www.oecd.org/development/incaf/47672264.pdf>.

der Vereinbarung beteiligten Parteien Verpflichtungen ein, bevor die Hilfen schließlich ausgezahlt werden.

4) Beschaffung

Finanzhilfen können für die Beschaffung der notwendigen Güter und Dienstleistungen zur Erfüllung der Bedürfnisse der Opfer eingesetzt werden. Die Beschaffungsverfahren müssen so kosteneffizient wie möglich sein, wobei besonderes Augenmerk auf Fragen der Qualität, Quantität und Rechtzeitigkeit zu richten ist.

5) Lagerhaltung

Güter und Materialien, ob in Form von Sachspenden oder durch Finanzhilfe gekauft, werden inventarisiert und gelagert, sodass sie entsprechend den Bedürfnissen der Opfer wieder aufgefunden werden können.

6) Verteilung

Verteilung ist der Prozess des Transports der Güter und Materialien aus dem Lager zu den Katastrophenopfern, und zwar entweder direkt oder über geeignete Verteilerkanäle.

7) Aufbau von Infrastruktur

Durch eine Katastrophe beschädigte oder zerstörte Infrastruktur muss repariert oder neu aufgebaut und betriebsbereit gemacht werden. Gleichzeitig kann eine neue Infrastruktur aufgebaut werden, um zukünftige potenzielle Katastrophen zu verhindern und abzuschwächen.

8) Berichterstattung

Die Empfänger von Katastrophenhilfe müssen über das Management und die Verwendung der erhaltenen Finanzhilfen und Sachspenden Bericht erstatten.

9) Rechenschaftspflicht

Geber verlangen von den Empfängern von Katastrophenhilfe Rechenschaft über die Verwaltung und Verwendung der erhaltenen Geldmittel und Sachspenden. Dies kann zu einer Vielzahl von Berichten der Empfänger führen, von denen erwartet wird, dass sie jede einzelne Rechenschaftspflicht und Prüfungsanforderungen eines jeden Gebers einhalten. Dies kann schwere Belastungen für die Empfänger und den Abzug von Ressourcen von Soforthilfe- und Wiederaufbaumaßnahmen mit sich bringen³⁴. Die Bereitstellung von Informationen zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht, ob in Form einer Ex-ante-Untersuchung oder einer Ex-post-Aufforderungen zur Offenlegung von Informationen, kann die Transparenz verbessern.

Risikofaktoren

A. Verzögerung

Wenn eine Katastrophe eintritt, haben die sofortige Hilfe zur Rettung von Leben und die Deckung der Bedürfnisse der Opfer oberste Priorität. Verzögerungen bei der Sammlung und Verteilung der Hilfen können durch Unkenntnis des Protokolls für

³⁴ In der INTOSAI GOV 9250 wird ein Rahmen für die eindeutige Berichterstattung bei humanitärer Hilfe vorgeschlagen. Siehe <http://www.issai.org/composite-194.htm>

Soforthilfemaßnahmen bei Katastrophen oder durch Beschädigung der Infrastruktur sowie unzureichende personelle und organisatorische Ressourcen verursacht werden.

B. Nicht vorgesehene Empfänger

Katastrophenmanager sollten eine Bedarfsermittlung durchführen, um die Anzahl der Opfer und ihre besonderen Anforderungen festzustellen. Die Bestimmung der Opfer und das Verfahren zu ihrer Registrierung müssen eindeutig festgelegt werden. Nicht vorgesehene Empfänger sind Personen, die keinen Anspruch auf die Hilfe haben. Unzureichende demografische Daten können zu irreführenden Informationen über Opfer und schließlich dazu führen, dass die Hilfen von bedürftigen Einzelpersonen/Gemeinschaften weggeleitet werden.

C. Nicht verteilte Geldmittel/Materialien/Hilfen

Finanz- und Sachleistungen, die nicht an die Opfer verteilt werden, sind von keinem Nutzen. Ungeeignete Personal- oder Organisationsressourcen, mangelnde Informationen über das Verfahren zur Beantragung und Verteilung von Hilfen und beschädigte Infrastrukturen können dazu führen, dass Hilfsgüter im Lager bleiben. Ein weiterer Grund für die Nichtverteilung könnte eine unzureichende Bedarfsermittlung sein, was dazu führen kann, dass Hilfsgüter oder Materialien geliefert werden, die für die Kultur oder die spezifischen Umstände der betroffenen Bevölkerung unnötig oder ungeeignet sind.

D. Treuhänderische Kontrollen

Eine schnelle Reaktion der Katastrophenhilfe ist von entscheidender Bedeutung, um die Schäden durch von Menschen ausgelöste oder Naturkatastrophen zu minimieren. Für eine rasche Bereitstellung von Dienstleistungen und Waren für die betroffene Bevölkerung müssen die Beschaffungsverfahren und Geldflüsse genau festgelegt und im Voraus getestet werden; sie müssen ausreichend flexibel sein, um an unerwartete Ereignisse nach Katastrophen angepasst werden zu können. Diese Verfahren müssen Mechanismen beinhalten, um Lieferengpässe zu ermitteln und Verfahren während der Umsetzung korrigieren zu können.

E. Betrug und Korruption

Zur Vorbeugung von Betrug und Korruption sollten geeignete interne Kontrollstandards und -mechanismen eingerichtet werden und einsatzbereit sein. Nach Katastrophen treffen schnell umfangreiche Hilfsflüsse ein, die Gelegenheit für Betrug und Korruption bieten, die verschiedene Formen annehmen können: Bedarfsüberwertung und Datenmanipulation (beispielsweise durch zu hohe Angaben der Opferzahlen), Schmiergeldforderungen von den Lieferanten und Antragstellern von Hilfen sowie Aufschläge auf und Unterschlagung oder Diebstahl von Vermögenswerten³⁵.

³⁵ In der Notfallphase sollten die Prüfer sich bei der Beurteilung der Möglichkeit von Betrug (bzw. dolosen Handlungen) auf ihr pflichtgemäßes Ermessen stützen, da viele Infrastrukturen beschädigt sein könnten und Menschen (einschließlich der Hilfemanager) ein ungewöhnliches Verhalten an den Tag legen könnten. Der Prüfer sollte die vorhandenen Mechanismen überprüfen, um die Aufrichtigkeit des Anspruchstellers zu beurteilen. Jedoch sollte das Katastrophenmanagement regelmäßig verbessert werden. Zudem ist es sehr wichtig, die internen Kontrollen zu

F. Mangelnde Sparsamkeit

Besondere Aufmerksamkeit ist Fragen der Sparsamkeit zu widmen, wenn Katastrophenhilfe für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen für die Katastrophenopfer eingesetzt wird (d. h., es soll nicht wesentlich mehr als der übliche Marktpreis bezahlt werden). In der Notfallphase dürfen keine Leben um der Sparsamkeit willen aufs Spiel gesetzt werden, aber die in dieser Phase getätigten Einkäufe sind deutlich zu dokumentieren. In der Wiederaufbauphase, in der es im Wesentlichen um die Wiederherstellung der Infrastruktur geht, müssen die Beschaffungsverfahren den aufgestellten Regeln und Vorschriften folgen, und Ausnahmen, die während der Notfallphase galten, dürfen nicht länger Anwendung finden.

G. Inflation

Nach einer Katastrophe besteht ein hoher Bedarf an Fachkräften, Baumaterialien, Baumaschinen und Unterkünften. Ein hoher Bedarf an knappen Ressourcen führt zu höheren Preisen und damit zu der Gefahr, das vorhandene Budget zu überschreiten. Hohe Preise können zu geringerer Leistung und/oder schlechter Qualität führen (zum Beispiel bei Gebäuden).

H. Mangelnde Wirtschaftlichkeit

Katastrophenhilfe muss wirtschaftlich genutzt werden (d. h. maximaler Erfolg bei der Erfüllung der Bedürfnisse der Opfer mit der erhaltenen Hilfe). Dies ist in der Wiederaufbauphase, in der Ressourcen für den Aufbau der Infrastruktur eingesetzt werden, von besonderer Bedeutung: Unnötige oder doppelte Arbeiten sind zu vermeiden und die Verschwendung von Ressourcen ist auf ein Mindestmaß zu reduzieren.

I. Unwirksamkeit

Die Verwendung der Katastrophenhilfe muss so wirksam wie möglich erfolgen. Unwirksamkeit entsteht dort, wo die erhaltene Hilfe eingesetzt wird, ohne die Bedürfnisse der Opfer zu erfüllen. Beispielsweise müssen Regierungen und Agenturen für Katastrophenmanagement beim Wiederaufbau der Infrastruktur die Eignung der Infrastruktur für die Bedingungen, die Kultur und die geografischen Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen.

J. Abschlussrisiko

Ein Abschlussrisiko ist das Risiko, dass Abschlüsse wesentlich falsch dargestellt werden. Bei der Prüfung von Abschlüssen (wozu auch Quittungen über erhaltene Hilfen gehören) sollten die Prüfer die Stichhaltigkeit der "Aussagen" des Managements bezüglich Vorhandensein, Vollständigkeit, Rechte und Pflichten, Bewertung und Zuweisung, Darstellung und Offenlegung überprüfen.

K. Nicht erfasste Hilfe

Nicht erfasste Hilfe ist solche, die erhalten, aber nicht in den Büchern des Empfängers registriert ist. Gründe hierfür können unbekannte

Sammelorganisationen, mehrere Konten, die fehlende Weitergabe von Informationen über Hilfemanagementmechanismen vonseiten der Behörden oder schlechte Koordination unter Katastrophenmanagementagenturen sein.

L. Beschädigte Hilfsgüter

Während des Transports können Gegenstände, die als Sachleistungen gespendet oder mittels Finanzhilfe gekauft wurden, durch unsachgemäße Lagerung oder unzureichende Personal- und Organisationsressourcen beschädigt werden oder veralten und nicht mehr den notwendigen Standards für die Verteilung entsprechen.

M. Ungleiche Verteilung von Hilfen

Wenn bestimmte Einzelpersonen oder Gruppen bei der Verteilung von Hilfsgütern auf Kosten anderer begünstigt werden, entsteht eine Ungleichheit, die zu dazu führen kann, dass die Katastrophenhilfe nicht die von der Katastrophe am akutesten betroffene Bevölkerung erreicht. Beispielsweise kann eine bestimmte Region aus politischer Gefälligkeit mehr Hilfe erhalten als eine andere.

N. Umweltschäden

Viele Katastrophen verursachen Schäden an der Umwelt und an den Ökosystemen. Der Prozess der Wiederherstellung und des Wiederaufbaus kann weitere Schäden verursachen, und dies wiederum kann zu künftigen Katastrophen führen.

O. Eigentum an Vermögenswerten

Das Eigentum an Vermögenswerten aus den Wiederherstellungs- und Wiederaufbauphasen muss sorgfältig bestimmt werden. Dazu sollte das gesetzlich verbrieftete Recht gehören, Vermögenswerte Dritter in Besitz zu nehmen und die Pflichten der Eigentümer hinsichtlich ihrer Vermögenswerte zu übernehmen, beispielsweise die Anforderung, spätere Instandhaltungsmaßnahmen durchzuführen.

P. Doppelfinanzierung

Nach einer Katastrophe kann es zu einer Vielzahl von Flüssen an Finanzhilfen seitens der Geber an die Empfänger kommen. Fehlende Transparenz bei diesen Zahlungsströmen birgt das Risiko, dass Hilfsorganisationen Gelder aus mehreren Quellen (Gebern) für ein bestimmtes Projekt erhalten. So besteht möglicherweise das Risiko einer Doppelfinanzierung und Zweckentfremdung.

Q. Informationsfluss

Unmittelbar nach einer Katastrophe ist die Verbreitung klarer und objektiver Informationen über die Katastrophe an die Öffentlichkeit und die relevanten Akteure von erheblicher Bedeutung, um Fehlinterpretationen oder Spekulationen zu verhindern. Ebenso wichtig ist die rechtzeitige Rückmeldung der Öffentlichkeit und Katastrophenhelfer vor Ort an die Regierungsstellen, die die Katastrophenhilfe umsetzen. Die wechselseitige Kommunikation ist von zentraler Bedeutung.

Tabelle 2: Matrix der Maßnahmen der Katastrophenhilfe und der damit verbundenen Risikofaktoren

Thema/Themen	Risiko/Risiken																
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q
1. Schadens- und Bedarfsermittlung		X	X		X	X		X					X				X
2 Auswahl der Hilfe	X				X				X			X		X	X		
3 Hilfsgütersammlungen			X		X					X	X	X				X	
4 Beschaffung	X			X	X	X	X	X	X	X	X			X		X	
5 Lagerung			X	X	X	X				X		X		X			
6 Verteilung	X	X	X	X	X	X		X	X								X
7 Aufbau von Infrastruktur	X				X	X		X	X	X	X			X	X		
8 Berichterstattung	X				X		X			X						X	X
9 Rechenschaftspflicht			X							X	X					X	X

A Verzögerung

B Nicht vorgesehene Empfänger

C Nicht verteilte Hilfe

D Treuhänderische Kontrollen

E Betrug und Korruption

F Mangelnde Sparsamkeit

G Inflation

H Mangelnde Wirtschaftlichkeit

I Unwirksamkeit

J Abschlussrisiko

K Nicht erfasste Hilfe

L Beschädigte Hilfsgüter

M Ungleiche Verteilung von Hilfen

N Umweltschäden

O Eigentum an Vermögenswerten

P Doppelfinanzierung

Q Informationsfluss

Teil 3: Bewährte Verfahren und Beispiele der Prüfung von Katastrophenhilfe

Teil 3 der ISSAI 5520 beruht auf von der WG AADA gesammelten Erfahrungen bei der Prüfung von Katastrophenhilfe. Die Arbeitsgruppe hat sich umfassend mit den an der Prüfung der Katastrophenhilfe beteiligten ORKB beraten und zwei Befragungen sowie eine parallele/koordinierte Prüfung durchgeführt³⁶. Diese Arbeit erfolgte unter Leitung der ORKB Indonesien und umfasste zehn Themenbereiche.

Vorbereitung der Prüfung
 Zusammenarbeit zwischen Prüfern von Katastrophenhilfe
 Sammlung von Informationen und Daten
 Auswahl der Prüfungsthemen
 Prüfungsarten
 Prüfung der Rechnungsführung und Katastrophenhilfe
 Wirtschaftlichkeitsprüfung und Katastrophenhilfe
 Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen und Katastrophenhilfe
 Berichterstattung über Prüfungen und Katastrophenhilfe
 Prüfungswerkzeuge für Katastrophenhilfe

Die Abschnitte 8 bis 17 beziehen sich auf einschlägige Anwendungshinweise und enthalten Beispiele, die im Text erwähnt und in den Anhängen im Detail ausgeführt werden. Die Beispiele basieren auf Erfahrungen, die ORKB bei der Prüfung von Katastrophenhilfe gesammelt haben.

8 Vorbereitung der Prüfung

8.1 Nach einer Katastrophe prüfen die ORKB die Flüsse der Katastrophenhilfe. Umfang und Ziele einer jeden Prüfung und die Art und Weise ihrer Planung und Durchführung hängen vom Mandat der ORKB und dem maßgeblichen rechtlichen Rahmen ab, innerhalb dessen sie tätig werden, sowie davon, ob die ORKB aus der Perspektive des Gebers oder des Empfängers prüft. Die von der WG AADA der INTOSAI durchgeführte Befragung deckte erhebliche Unterschiede zwischen den Ansätzen der ORKB bei der Prüfung der Katastrophenhilfe auf. Der Grund hierfür waren häufig Unterschiede im externen Prüfungsmodell (die drei am häufigsten verwendeten Modelle sind das Auditor-General-Modell, das Rechnungshof-Modell (oder Prüfungsmodell) und das Präsidial- oder Kollegialmodell)³⁷. Ein weiterer Faktor war die Art der Prüfung, deren Durchführung von den ORKB entweder verlangt oder für sie genehmigt wurde. Einige ORKB müssen beispielsweise eine Prüfung der Rechnungsführung durchführen, bei denen sie ein Prüfungsurteil darüber abgeben, "ob der Abschluss in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit

³⁶ Die parallele Prüfung erfolgte unter Leitung der ORKB von Indonesien. Weitere Mitglieder waren die ORKB Indiens, Pakistans und der Türkei. Siehe Schlussbericht der WG AADA.

³⁷ ISSAI 1000/46-48.

einem maßgebenden Regelwerk der Rechnungslegung aufgestellt wurde"³⁸. Andere ORKB müssen aufgrund nationaler Gesetze Prüfungen von Katastrophenhilfe oder bestimmter Bereiche katastrophenbedingter Ausgaben unter Verwendung von Prüfungsprogrammen durchführen, die sich mit einer Reihe von Prüfungszielen in den Bereichen Rechnungsführung, Wirtschaftlichkeit, Einhaltung rechtlicher Normen oder einer Mischung daraus befassen. Klare Ziele helfen den Prüfern, die Prüfungsarbeit zu fokussieren, und erleichtern die Überwachung von Bemerkungen und Empfehlungen aus der Prüfung.

- 8.2** Vor Beginn einer Prüfung müssen die ORKB die Verfahren für die Verwaltung von Katastrophenhilfe und den Schwerpunkt jeder Phase (Rehabilitierung, Hilfsmaßnahmen, Wiederherstellung und Wiederaufbau) kennen. Sie müssen die Art der Risiken in jeder Phase beurteilen, sich mit den internen Kontrollen vertraut machen, die von den einzelnen für das Katastrophenmanagement verantwortlichen Organisationen angewendet werden, und prüfen, ob diese internen Kontrollen funktionieren und ausreichend sind, um die Risiken zu überwinden oder zu verringern. Abbildung 3 wurde von der ORKB von Indonesien als Beispiel für die Festlegung von Prioritäten und den Aufbau einer Prüfung von Katastrophenhilfe erstellt.

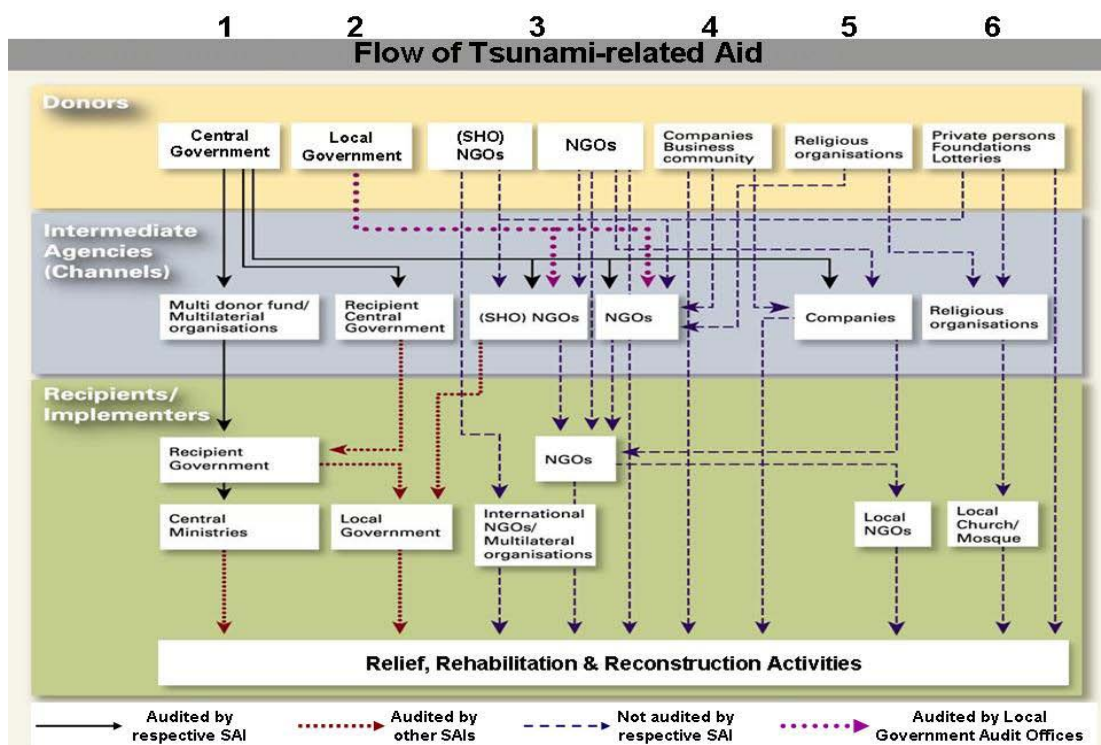
Abbildung 3: Festlegung von Prioritäten und Aufbau einer Prüfung von Katastrophenhilfe



9 Zusammenarbeit zwischen Prüfern von Katastrophenhilfe

9.1 Der Fluss von Katastrophenhilfe von den Gebern zu den Empfängern und der damit einhergehende Informationsfluss von den Empfängern zu den Gebern sind komplex. Abbildung 4 stellt aus der Perspektive eines Gebers (in diesem Fall die Regierung der Niederlande) die Hilfsflüsse zu den Opfern des Tsunamis dar, der im Dezember 2004 breite Küstenbereiche in Südostasien verwüstet hat. Die hohe Zahl der Todesopfer führte zu zahlreichen Spenden für die Katastrophenhilfe, die oftmals über NRO weitergeleitet wurden. Die ORKB der Niederlande verglich die Konten von 50 NRO und fand heraus, dass sie alle unterschiedliche Modelle der Berichterstattung verwendeten. Die Prüfer waren nicht in der Lage, die Hilfe von den Gebern zu den endgültigen Empfängern zu verfolgen³⁹.

Abbildung 4: Der Fluss von Katastrophenhilfe: Fallstudie am Beispiel des Tsunamis in Indonesien



Quelle: ORKB der Niederlande.

9.2 Möglicherweise versuchen mehrere unterschiedliche Prüfer, so komplexe Hilfsflüsse wie die in Abbildung 4 dargestellten zu prüfen: Prüfer von Regierungen, die humanitäre Hilfe leisten, Prüfer von internationalen Agenturen und von Regierungen, die Hilfe empfangen. Häufig besteht Spielraum für eine Zusammenarbeit zwischen Prüfern, welche die Durchführung gemeinsamer, paralleler oder koordinierter Prüfungen umfassen kann. Beispielsweise können zwei oder mehr ORKB von Geberregierungen versuchen, bei der Prüfung nationaler Beiträge für eine von einer Katastrophe betroffene Bevölkerung zusammenzuarbeiten, oder ORKB von Geber- und Empfängerregierung sehen einen beiderseitigen Vorteil darin, ihre Prüfungen der

von der Geberregierung für eine bestimmte Katastrophe im Empfängerland bereitgestellte Hilfe zu koordinieren. Dies ist insbesondere der Fall, wenn große Katastrophen stattfinden und viele Geber mit erheblichen Spenden beteiligt sind. Die ORKB der Geberregierungen können viel von den ORKB der Empfängerländer über das nationale rechtliche und operative Umfeld für die Prüfung der Katastrophenhilfe lernen, und die ORKB der Empfängerländer erfahren etwas über den internationalen Kontext des Erhalts von Katastrophenhilfe. Der Informationsaustausch und der Wissenstransfer zwischen ORKB im Zusammenhang mit Katastrophenhilfe können für beide Seiten ein Vorteil sein⁴⁰.

9.3 Ziele der Prüfungszusammenarbeit können sein:

- Austausch von Informationen und Erfahrungen;
- Schulung von Prüfern und Abklärung der Terminologie;
- Überwindung von Problemen mit Zugangsrechten;
- Zurückgreifen auf die von einem anderen Prüfer durchgeführte Arbeit;
- verbesserte Transparenz und Rechenschaftspflicht;
- Entwicklung und Verbreitung bewährter Verfahren.

9.4 Die Bedingungen für eine Kooperation sollten eindeutig in einem Prüfungsplan festgelegt werden:

- Umfang und Ziele der Prüfung;
- für die Koordination zuständiges Organ;
- verfügbares Budget und verfügbare Werkzeuge;
- Modalitäten für die Berichterstattung.

Weitere Informationen über kooperative Prüfungen finden sich im INTOSAI-Dokument "*Guide for Cooperative Audit Programs Between Supreme Audit Institutions*" (Leitfaden für kooperative Prüfungsprogramme zwischen Obersten Kontrollbehörden)⁴¹

10 Sammlung von Informationen und Daten

10.1 Die Informations- und Datensammlung hat folgende Ziele:

- Nachvollziehen der Reaktion der Regierung auf die Katastrophe;
- Erkennen potenzieller Schwächen in der Reaktion der Regierung - diese sind im Verlauf der Prüfung weiter zu untersuchen;
- Sammeln von Dokumenten über den Rechts- und Ordnungsrahmen und darüber, wie Einheiten diesem Rahmen entsprechen, sowie von Absichtserklärungen, Vereinbarungen zwischen der Empfängerregierung und

⁴⁰ Siehe Schlussbericht der WG AADA, weitere Informationen WG AADA parallele/koordinierte Prüfung von Katastrophenhilfe.

⁴¹

[http://cbc.courdescomptes.ma/index.php?id=20&tx_abdownloads_pi1\[action\]=getviewcategory&tx_abdownloads_pi1\[category_uid\]=29&tx_abdownloads_pi1\[cid\]=81&cHash=8526d20286](http://cbc.courdescomptes.ma/index.php?id=20&tx_abdownloads_pi1[action]=getviewcategory&tx_abdownloads_pi1[category_uid]=29&tx_abdownloads_pi1[cid]=81&cHash=8526d20286).

den Gebern sowie von Vereinbarungen mit den verschiedenen zwischengeschalteten Stellen;

- Dokumentieren von Flüssen der Katastrophenhilfe und Sammeln sonstiger relevanter Informationen, um Entscheidungen bezüglich der Wahl des zu verfolgenden Ansatzes zu treffen.

10.2 Beim Sammeln von Informationen und Daten zur Verwaltung von Katastrophenhilfe sollten Prüfer entscheiden, welche Informationen und Daten notwendig sind und welche Rolle sie bei dem Auftrag spielen, um die Prüfungsziele zu erreichen. Zwecks Erfassung dieser Daten kann der Prüfer

- persönlich Beobachtungen im Katastrophengebiet durchführen; dabei sollte er umfassenden Gebrauch von Fotos und Videos machen. Die so erlangten Nachweise können später mit physischen Dokumenten und Zeugenberichten verglichen werden, um die Feststellungen zu untermauern;
- die vorgesehenen Begünstigten der Katastrophenhilfe befragen;
- die Funktionen und Verantwortlichkeiten des Personals in den Organisationen, die für die Verwaltung der Katastrophenhilfe verantwortlich sind, feststellen;
- wichtige Informationen über die Hilfe sammeln (Geber, Empfänger, Sammlung, Verteilung, Lagerung, Bedingungen für die Hilfen, Registrierung usw.);
- die Tätigkeiten der für die Verwaltung der Katastrophenhilfe verantwortlichen Organisationen ermitteln; und
- die einschlägigen internen Kontrollsysteme und -verfahren ermitteln.

10.3 Die ORKB haben die Bedeutung technischer Prüfungen und persönlicher Vor-Ort-Kontrollen bei Prüfungen von Katastrophenhilfe erkannt. Einige ORKB entsenden ihre Prüfer bereits in einem sehr frühen Stadium zum Schauplatz der Katastrophe, damit sie dort Informationen sammeln. Die Anhänge 6 und 7 enthalten diesbezügliche Beispiele. Ein solcher Ansatz kann von Vorteil sein, weil die Prüfer aus erster Hand einen Einblick in die Situation erhalten und Nachweise sammeln können, auch indem sie Befragungen der betroffenen Bevölkerung durchführen. Durch ihre Anwesenheit sollten die Soforthilfemaßnahmen nicht beeinträchtigt werden, sondern die Prüfer die Möglichkeit erhalten, rechtzeitig konstruktive Empfehlungen auszusprechen und potenzielle Täter davon abzuschrecken, Betrug und Korruption zu begehen. Die Mandate anderer ORKB, beispielsweise der ORKB von Indien, schließen einen solchen Ansatz aus. Andere mögliche Informationsquellen sind offizielle Regierungsquellen, die Websites der internationalen humanitären Organisationen sowie Echtzeit-Evaluierungsdaten der UN OCHA und von Online-Crowdsourcing-Diensten wie Google Earth, Google Maps, OpenStreetMaps und Ushahidi.

10.4 Die in der Notfallphase gesammelten Informationen und Daten können folgende Bereiche betreffen:

- die Rettung und Evakuierung von Katastrophenopfern;
- die Reaktion auf die Grundbedürfnisse der Opfer;
- die Auswahl, Sammlung, Lagerung und Verteilung der Hilfen;

- die Kontrollverfahren/-maßnahmen in der Notfallphase (insbesondere Genehmigungen, Aufgabentrennung unter den Agenturen für Katastrophenmanagement usw.);
- die Rechenschaftspflicht für Katastrophenhilfe (zum Beispiel, wie Sachspenden bewertet, bemessen und erfasst werden);
- Kontrollen eingegangener und verteilter Güter, einschließlich des Abgleichs der Aufzeichnungen der unterschiedlichen beteiligten Organisationen;
- die Effektivität von Informationen sowie der Kommunikation und Koordination zwischen den für die Verwaltung Katastrophenhilfe verantwortlichen Stellen, den Opfern und anderen Parteien, die mit der Sammlung und Verteilung der Hilfe befasst sind (Geber, Sammelstellen, NRO usw.);
- die Bewertung von Schäden und Verlusten;
- die Gültigkeit der von den Katastrophenmanagementagenturen bereitgestellten Daten über Katastrophenopfer (einschließlich der Kriterien und der Bestätigung der Opfer durch die Agenturen);
- die Aufbereitung der Opfer- und Verlustdaten durch die ausführenden Agenturen; und
- die Überwachung aller verbundenen Parteien durch den Koordinator für die Aktivitäten des Katastrophenmanagements.

10.5 Die erhaltenen Informationen und unterstützenden Daten, einschließlich der positiven und negativen Aspekte des Katastrophenmanagements und der Verwaltung von Katastrophenhilfe, sind angemessen zu dokumentieren. Dies ist wichtig, da nicht alle eingegangenen Informationen und Daten bei einer Prüfung weiter untersucht werden. Die Prüfer können die Daten und Informationen auch als vorbereitende Unterlagen zum Zwecke der Prüfungsplanung verwenden.

11 Auswahl der Prüfungsthemen

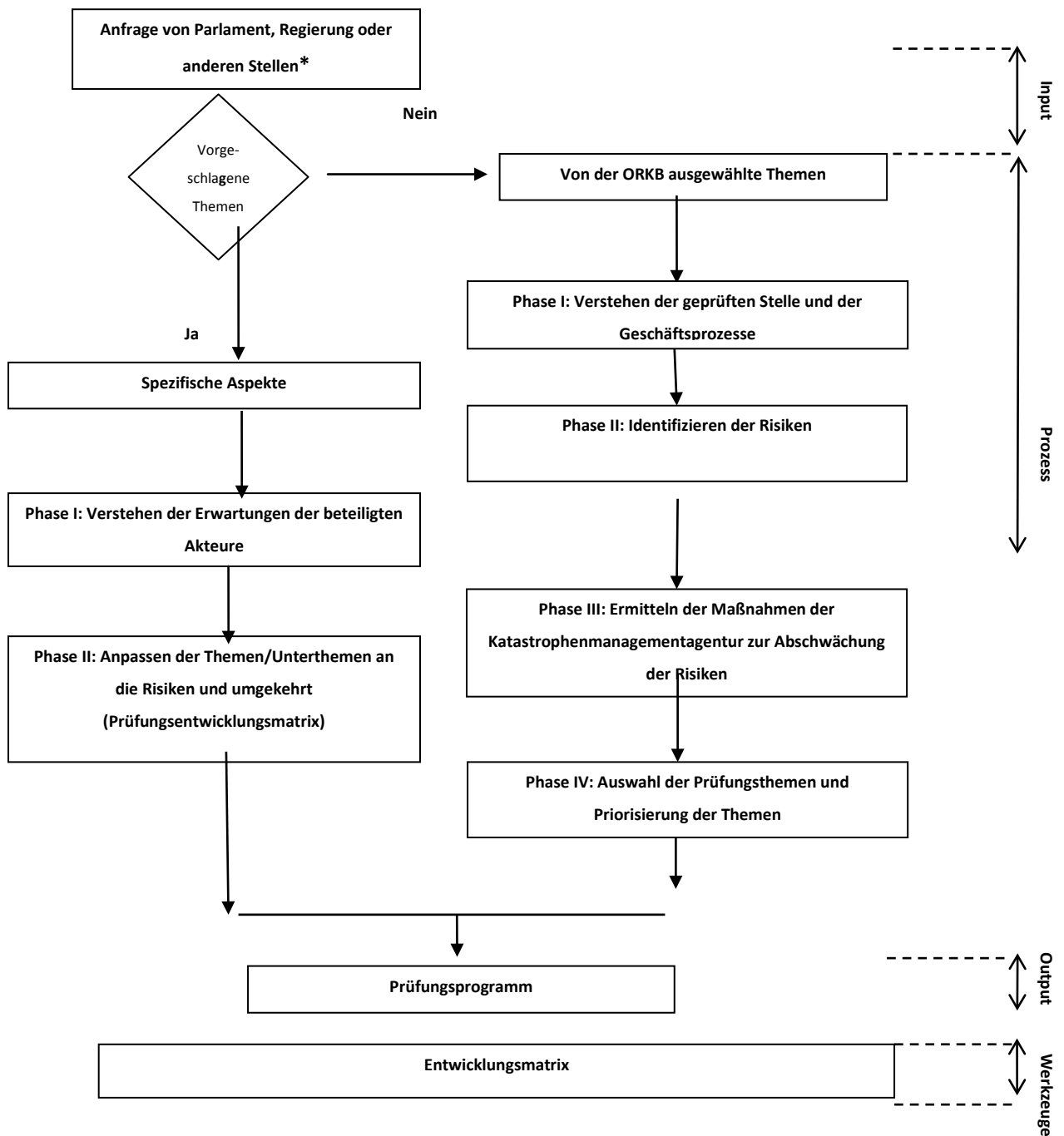
- 11.1** Umfang und Ausmaß der Prüfung der Rechnungsführung einer ORKB sind oft in **nationalen Gesetzen und in den Mandaten der ORKB festgelegt. Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung und der Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen** erfolgt jedoch in der Regel eine Auswahl von Prüfungsthemen. Die ORKB können Strategiepläne verwenden und die Prüfungen in Bereichen durchführen, in denen eine externe unabhängige Prüfung Mehrwert schaffen kann. Die ORKB sollte die Auswahl der Bereiche für die Wirtschaftlichkeitsprüfung und die Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen ohne Druck von außen treffen. Jedoch können sich die ORKB entscheiden, Themenbereiche zu prüfen, die von der Regierung oder dem Parlament erbeten oder vorgeschlagen werden⁴².
- 11.2** Bei der Auswahl der Prüfungsthemen gilt es zu berücksichtigen, dass Prioritäten bei Ressourcen, Kapazitäten, Budget und Zeit gesetzt werden müssen. Dies umfasst die Planung und Festlegung des Umfangs einer Prüfung, um die Ressourcen angemessen auf die Eindämmung des Gesamtrisikos zu konzentrieren

⁴² Siehe ISSAI 3000/44.

und die Prüfer beim Außeneinsatz und bei der Berichterstattung anzuleiten. Abbildung 5 zeigt ein Beispiel für ein Verfahren, das die Prüfer bei der Auswahl der Themen für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit oder der Einhaltung rechtlicher Normen der Katastrophenhilfe anwenden können.⁴³ Das Verfahren für die Auswahl von Prüfungsthemen ist in Textziffer 11.3 beschrieben.

⁴³ Siehe auch ISSAI 1315 über einen risikobasierten Ansatz für die Prüfung der Rechnungsführung.

Abbildung 5: Auswahl der Themen für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit oder der Einhaltung rechtlicher Normen der Katastrophenhilfe



*(Dies kann je nach Mandat der ORKB variieren).

Quelle: ORKB Indonesien.

11.3 Verfahren zur Auswahl der Prüfungsthemen

Die Prüfer machen sich mit den Strategien, Maßnahmen und Tätigkeiten der Katastrophenhilfe vertraut. Als Erstes können sie alle potenziellen Prüfungsthemen auflisten. Diese Liste wird wahrscheinlich lang sein, und es muss eine Auswahl auf der Grundlage festgelegter Auswahlkriterien einschließlich einer Risikoeinschätzung getroffen werden.

Phase I: Verstehen der geprüften Stellen und Prozesse

Die Prüfer müssen die beteiligten geprüften Stellen und die Verfahren der Verwaltung von Katastrophenhilfe kennenlernen und verstehen. Dies kann durch Sammeln von Informationen über die Hauptakteure, durch Dokumentieren der Flüsse der Katastrophenhilfe, durch Ermitteln der eingesetzten internen Kontrollsysteme sowie durch die Untersuchung der Funktionen und Verantwortlichkeiten des Managements erfolgen. Unterlagen über frühere Flüsse von Katastrophenhilfe sollten ebenfalls hinzugezogen werden.

Phase II: Aufstellen von Auswahlkriterien

Die Prüfer müssen vorab eindeutige Kriterien für die Auswahl der Themen festlegen und dokumentieren, damit sie das Verfahren der Auswahl der Prüfungsthemen und die Auswahl der Themen an sich erläutern können. Die folgenden Kriterien sind für die einzelnen Bereiche der Katastrophenhilfe denkbar:

- das Ausmaß, in dem die Prüfung zur Verbesserung des Managements oder der Bereitstellung der Hilfe beitragen wird;
- das Wissen, dass es Probleme gibt, die gelöst werden müssen;
- der Mehrwert, den die Prüfung liefern kann;
- die Ergebnisse der Risikoeinschätzung.

Phase III: Risikoeinschätzung

Das Ergebnis der Risikoeinschätzung ist ein wichtiges Auswahlkriterium. Die Analyse der Katastrophenhilfe kann sich komplex gestalten und möglicherweise stehen keine umfassenden Daten zur Verfügung. Bei der Durchführung einer Risikoeinschätzung müssen die Prüfer vielleicht auf externe Quellen wie Studien von NRO, Befragungen der zuständigen Beamten und Vertreter, auf Geber-Websites, Medienberichte und andere Quellen wie wissenschaftliche Artikel zurückgreifen. Weitere Informationen zu spezifischen, mit dolosen Handlungen (bzw. Betrug) und Korruption verbundenen Risiken finden sich in der ISSAI 5530. Die folgenden Faktoren können auf ein erhöhtes Risiko in den Bereichen der Katastrophenhilfe hinweisen:

- hohe Finanzmittel oder Budgets;
- Bereiche, die bereits als riskant bekannt sind oder als solche von den Organisationen der Zivilgesellschaft oder in den Medien gemeldet werden;

- Katastrophen, die noch nie zuvor geprüft wurden (da diese Art Katastrophe zum ersten Mal eingetreten ist), oder hohe Dringlichkeit (besonders schnell auftretende Katastrophen);
- mangelnde Informationen über Maßnahmen der Vorbeugung und Milderung (unzureichende Maßnahmen der Katastrophenvorsorge).

Tabelle 3 enthält einige der Risiken, denen die Hauptakteure bei der Katastrophenhilfe gegenüberstehen, und Merkmale, die bei der Bewältigung dieser Risiken zu berücksichtigen sind. (Siehe Tabelle 2 in Teil 2 dieser ISSAI).

Tabelle 3: Risiken, denen die Hauptakteure bei der Katastrophenhilfe gegenüberstehen

Risiken	Zu berücksichtigende Merkmale	Hauptakteure
<ul style="list-style-type: none"> • Verzögerung • Nicht vorgesehene Empfänger • Nicht verteilte Hilfe (materiell und finanziell) • Betrug Handlungen und Korruption • Mangelnde Sparsamkeit • Mangelnde Wirtschaftlichkeit • Unwirksamkeit • Umweltschäden • Abschlussrisiko • Nicht erfasste Hilfe • Beschädigte Hilfsgüter • Sonstige 	<ul style="list-style-type: none"> • Art der Katastrophenmanagementphase <ul style="list-style-type: none"> - Notfallphase - Wiederherstellungs- und Wiederaufbauphase • Art der Katastrophe <ul style="list-style-type: none"> - Routine - schwer - komplex - anhaltend 	<ul style="list-style-type: none"> • Agentur für Katastrophenmanagement • zuständige Regierungsstellen • NRO, die die Hilfe umsetzen • betroffene Bevölkerung

Quelle: ORKB Indonesien.

Phase IV: Ermitteln und Bewerten der Maßnahmen des Katastrophenmanagements zur Abschwächung der Risiken

Die für die Verwaltung der Katastrophenhilfe zuständige Stelle hat möglicherweise schon Maßnahmen zur Bewältigung der erkannten Risiken getroffen. Die Prüfer können beurteilen, ob die von der Managementagentur oder anderen Hauptakteuren ergriffenen Maßnahmen angemessen sind, um die ermittelten Risiken zu kompensieren. Dies kann durch Überprüfung der rechtlichen Vorschriften, der Strategien und Instrumente der Regierung sowie der Standardbetriebsverfahren und durch Befragen der "Hauptakteure", etwa der Mitarbeiter und Führungskräfte der Managementeinheit, sowie der Beamten vor Ort erfolgen. Die Prüfer könnten anhand von Stichproben überprüfen, ob die Systeme und Verfahren ausreichend wirksam und zuverlässig sind.

Die nachfolgende Tabelle 4 bietet einige Beispiele von Maßnahmen, die Katastrophenmanager zur Bewältigung von im Zusammenhang mit Katastrophenhilfe ermittelten Risiken ergriffen haben.

Tabelle 4: Beispiele von Maßnahmen, die Katastrophenmanager zur Behandlung von Risiken ergriffen haben

Risiken	Wie
<ul style="list-style-type: none"> • Verzögerung • Nicht vorgesehene Empfänger • Nicht verteilte Hilfe (materiell und finanziell) • Betrug und Korruption • Mangelnde Sparsamkeit • Mangelnde Wirtschaftlichkeit • Unwirksamkeit • Umweltschäden • Abschlussrisiko • Nicht erfasste Hilfe • Beschädigte Hilfsgüter • Sonstige 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung vorhandener Strategien und Verfahren • Änderung bestehender oder Erlass neuer Vorschriften • Durchführung einer Bedarfsermittlung • Verfassen einer Absichtserklärung oder eines Vertrags

Quelle: ORKB Indonesien.

Phase V: Priorisierung der Themen

Mit guten Kenntnissen der geprüften Stelle und durch den Einsatz wirksamer Auswahlkriterien und aufgrund einer umfassenden Risikoeinschätzung sind Prüfer in der Lage, die Themen auszuwählen und für eine Prüfung vorzuschlagen. Die Prüfer, die die endgültige Auswahl treffen, müssen über die entsprechende Kompetenz, Ausbildung und Erfahrung verfügen, und sie müssen pflichtgemäßes Ermessen ausüben. Die ausgewählten potenziellen Prüfungsthemen können mit Blick auf folgende Faktoren entsprechend priorisiert werden: die effiziente und effektive Nutzung von Ressourcen und Zeit, die potenziellen Auswirkungen der Prüfung, die finanzielle Wesentlichkeit, das Risiko für ein gutes Management, die Komplexität, Signifikanz, Sichtbarkeit, Deckung und die sektorübergreifende Relevanz. Die Auswahl ist zu dokumentieren und durch die Hierarchie zu überprüfen.

Anwendungshinweise zur Auswahl der Themen für Wirtschaftlichkeitsprüfungen finden sich in der ISSAI 3000⁴⁴.

11.4 Vorgeschlagene Prüfungsthemen für ORKB

Je nach Mandat der ORKB und ihrer Beziehung zu Parlament, Regierung oder anderen relevanten Akteuren können Prüfungsthemen für die ORKB vorgeschlagen oder

⁴⁴ ISSAI 3000/43-46 <http://www.issai.org/composite-344.htm>.

ausgewählt werden. Es ist wichtig, dass die Prüfer die Gründe für die Vorschläge und die Erwartungen der relevanten Akteure an die Prüfung verstehen. Die ORKB sollten die Vorschläge der Akteure als Prüfungsthemen mit entsprechenden Prüfungszielen umformulieren und die damit zusammenhängenden Risiken bestimmen. Die Vorschläge der Akteure sind manchmal eher in Bezug auf Risikobereiche anstatt auf Interessenbereiche formuliert. Anhang 2 zeigt die risikobasierte Strategie der ORKB Indonesien für die Prüfung der Verwaltung von Katastrophenhilfe.

Für die weiteren Phasen der Prüfung werden die Prüfer auf die Phasen in der Entwicklungsmatrix in Anhang 3 verwiesen. Die Prüfungsentwicklungsmatrix kann Prüfern helfen, Folgendes zu bestimmen: Prüfungsziele, zu untersuchende Fragen, Prüfungskriterien, Prüfungsnachweise, Quellen für Prüfungsnachweise, Methoden zur Erlangung von Prüfungsnachweisen und Kontrollen der Zuverlässigkeit dieser Nachweise, Einschränkungen, denen sich Prüfer gegenübersehen könnten, und die Prüfungsfeststellungen.

12 Prüfungsarten

- 12.1** Die ORKB können Prüfungen der Rechnungsführung, Wirtschaftlichkeitsprüfungen oder Prüfungen der Einhaltung rechtlicher Normen der Katastrophenhilfe durchführen. In allen Fällen müssen die Prüfungen im Rahmen des der ORKB übertragenen Mandats liegen und gemäß den nationalen oder anderen einschlägigen Gesetzen und geltenden Prüfungsnormen erfolgen. Es ist anzugeben, welche Normen hinzugezogen wurden (International Standards on Auditing (ISA), ISSAI⁴⁵ und/oder sonstige nationale und relevante Prüfungsnormen) und ob diese vollständig oder teilweise eingehalten wurden. Anwendungshinweise hierzu finden sich in der ISSAI 1000⁴⁶.
- 12.2** Ein Großteil der Katastrophenhilfe stammt aus dem Haushalt der nationalen Regierungen oder wird diesem zugeführt und unterliegt in diesem Zusammenhang einer regelmäßigen Prüfung (üblicherweise der jährlichen Prüfung der Rechnungsführung). Wenn keine gesetzliche Anforderung zur Durchführung einer Prüfung der Katastrophenhilfe besteht oder wenn eine bestimmte Art der Katastrophenhilfe nicht im Rahmen ihres Mandats liegt, können ORKB der Regierung empfehlen, die notwendigen Gesetze zu ändern oder zu erlassen.
- 12.3** Eine Prüfung von Katastrophenhilfe kann Aspekte der Prüfung der Rechnungsprüfung, der Wirtschaftlichkeitsprüfung und Prüfung der Einhaltung der rechtlichen Normen umfassen. Jedoch sind die Ziele dieser verschiedenen Prüfungsarten nicht identisch und sind deutlich und getrennt voneinander anzugeben. Die Prüfung der Rechnungsführung konzentriert sich auf Berichte und Konten, die Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen bezieht sich auf die Einhaltung von Gesetzen, politischen Strategien oder vereinbarten Bedingungen, und die

⁴⁵ Insbesondere Ebene 3 der INTOSAI-Normen. Siehe [http://www.issai.org/media\(1075,1033\)/Purpose_and_authority_of_the_INTOSAI's_professional_standards.pdf](http://www.issai.org/media(1075,1033)/Purpose_and_authority_of_the_INTOSAI's_professional_standards.pdf).

⁴⁶ ISSAI 1000/28.

Wirtschaftlichkeitsprüfung befasst sich mit der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Projekten, Systemen, Programmen oder Maßnahmen einer Regierung. Jede Prüfungsart ist im Einklang mit den geltenden Normen durchzuführen. Bei den maßgeblichen ISSAI handelt es sich um folgende:

Allgemeine Anwendungsrichtlinien für die Rechnungsprüfung	1000-1810
Allgemeine Anwendungsrichtlinien für die Wirtschaftlichkeitsprüfung	3000-3100
Allgemeine Anwendungsrichtlinien für die Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen	4000-4200

Anhang 5 enthält Verweise auf Prüfungen von Katastrophenhilfe, die verschiedene ORKB in den letzten Jahren durchgeführt haben.

13 Prüfung der Rechnungsführung und Katastrophenhilfe

- 13.1** Der Zweck einer Abschlussprüfung besteht darin, das Vertrauen der vorgesehenen Nutzer in den Abschluss zu erhöhen. Dies wird dadurch erreicht, dass der Abschlussprüfer ein Prüfungsurteil darüber abgibt, ob der Abschluss in allen wesentlichen Belangen in Übereinstimmung mit einem maßgebenden Regelwerk der Rechnungslegung aufgestellt wurde⁴⁷. Die Festlegung des Prüfungsumfangs hängt von Vorschriften sowie dem Mandat und der Organisationsstruktur der ORKB ab⁴⁸.
- 13.2** Bei der Prüfung der Rechnungsführung der Katastrophenhilfe müssen die Prüfer die besondere Art der Katastrophenhilfe berücksichtigen. Die Prüfung des Abschlusses könnte unter anderem Folgendes umfassen⁴⁹:
- Anforderungen der geltenden Rechnungslegungsstandards angesichts der besonderen Umstände bei Katastrophen (Notfallverfahren, hohe Summen öffentlicher Ausgaben während und nach der Notfallsituation);
 - Vorhandensein und Einsatz angemessener interner Kontrollsysteme während der verschiedenen Phasen und Aktivitäten nach der Katastrophe (Soforthilfe, Rehabilitation, Wiederherstellung und Wiederaufbau);
 - erhöhtes Risiko für dolose Handlungen und Korruption bei Notfallmaßnahmen⁵⁰;
 - die Frage, ob die Gesetzgebung über Verträge Bestimmungen für Notfälle enthält und ob dies im Abschluss angemessen wiedergegeben wird;
 - Abstimmung zwischen der im Haushalt vorgesehenen und buchmäßig erfassten Katastrophenhilfe;
 - mögliche Diskrepanzen in der Finanzausstattung zwischen den ausführenden Stellen, die an ähnlichen Maßnahmen beteiligt sind;

⁴⁷ ISSAI 200/20.

⁴⁸ Siehe ISSAI 100 und 1000/20 und 21.

⁴⁹ Siehe ISSAI 1300: Planung von Abschlussprüfungen.

⁵⁰ ISSAI 5530.

- Abstimmung zwischen den Aufzeichnungen und Berichten der Geber und Empfänger;
- Vergleich der von den Gebern erfassten Projektausgaben mit den Zahlen der Gesamthilfe.

Die Prüfer sollten sich nach den "Leitlinien für die Prüfung der Rechnungsführung" (ISSAI 1000-2999) richten.

- 13.3** Nach Katastrophen und besonders nach schweren Katastrophen können die ORKB plötzlich neuen, schwierigen Situationen gegenüberstehen. In einigen Fällen besuchen die ORKB den Katastrophenort so schnell wie möglich, um Informationen zu sammeln oder mit der Prüfungsarbeit zu beginnen. Dies war der Fall nach dem Erdbeben in Pisco im Jahr 2007 (ORKB Peru) und nach dem Erdbeben von 2008 in Wenchuan (ORKB China). Die von der ORKB Peru durchgeführte Prüfung konzentrierte sich auf Notfallmaßnahmen. Die Prüfung nach der Katastrophe in Wenchuan befasste sich vor allem mit der Rehabilitierung und dem Wiederaufbau und war eine Echtzeitprüfung mit einer Dauer von drei Jahren, d. h. praktisch über die gesamte Wiederaufbauphase. Die Hauptziele dieser Prüfungen nach der Katastrophe waren finanzieller Art, aber sie umfassten auch Aspekte der Wirtschaftlichkeit und der Einhaltung rechtlicher Normen. Zusammenfassungen dieser Prüfungen finden sich in den Anhängen 6 und 7.

14 Wirtschaftlichkeitsprüfung und Katastrophenhilfe

- 14.1** Die von ORKB durchgeführten Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind unabhängige, objektive und zuverlässige Überprüfungen dahin gehend, ob die Maßnahmen, Programme, Systeme oder Organisationen der Regierung im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit funktionieren und ob es Raum für Verbesserungen gibt⁵¹. Die Prüfer entwickeln Strategien, die dabei helfen, Prioritäten zu setzen und Prüfungsthemen festzulegen und so sicherzustellen, dass die Prüfungen von hoher Qualität sind und in einer sparsamen, wirtschaftlichen, wirksamen und zeitnah durchgeführt werden.
- 14.2** Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsprüfungen von Katastrophenhilfe kann untersucht werden, ob den folgenden Bereichen ausreichende Aufmerksamkeit gewidmet wurde:
- der Sparsamkeit, mit der die Katastrophenhilfe eingesetzt wurde: Die Prüfer können testen, ob Finanzhilfe oder Sachleistungen eingesetzt wurden, um Maßnahmen auf der Grundlage sinnvoller Verwaltungsprinzipien und -praktiken sowie Managementstrategien durchzuführen;
 - der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes personeller, materieller und anderer Ressourcen: Die Prüfer könnten versuchen, zu bestimmen, ob mit der Katastrophenhilfe ein möglichst hoher Output erzielt wurde. Eine Untersuchung von Fragen der Wirtschaftlichkeit erfordert die Untersuchung

⁵¹ ISSAI 300/2.

von Informationssystemen, Leistungskriterien und Überwachungsmechanismen, sowie der von den geprüften Stellen angewandten Verfahren zur Behebung aufgedeckter Schwachstellen;

- der Wirksamkeit der Leistung der für die Verwaltung und Umsetzung der Katastrophenhilfe verantwortlichen Stellen in Bezug auf die Erreichung der festgelegten Zielsetzungen: Um die Wirksamkeit zu bestimmen, müssen die Prüfer die tatsächlichen Auswirkungen von Maßnahmen mit der beabsichtigten Wirkung vergleichen.

Die Prüfer sollten sich nach den "Leitlinien zur Wirtschaftlichkeitsprüfung" (ISSAI 3000-3299) richten.

14.3 Bei einer Wirtschaftlichkeitsprüfung können folgende Fragen untersucht werden:⁵²

- Vertrauen - Wurde die zugesicherte Hilfe zur Verfügung gestellt? Hat die zugesicherte Hilfe zu angemessenen Ausgaben geführt?
- Ordnungsmäßigkeit - Wurde die Hilfe für die beabsichtigten Zwecke verwendet?
- Wirtschaftlichkeit - Wurde die Hilfe so effizient wie möglich ausgegeben?
- Wirksam - Wurde die Hilfe so wirksam wie möglich ausgegeben?

14.4 Nachfolgend werden einige der Aspekte aufgeführt, die von Wirtschaftlichkeitsprüfern zu berücksichtigen sind:

- Zielverwirklichung: Hat die betroffene Bevölkerung die benötigte Hilfe erhalten?
- Prozess: Sind die Verfahren im Voraus angemessen vorbereitet und dann in der Phase nach der Katastrophe eingehalten worden?
- Kosten-Nutzen: Sind die Ziele der Katastrophenhilfe zu möglichst geringen Kosten erreicht worden?
- Qualität: Ist die Qualität des Ergebnisses (Nahrungsmittelhilfe, Unterkunft usw.) annehmbar?

14.5 Bei der Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung dürfen die ORKB nicht vergessen, dass sie Empfehlungen für Maßnahmen als Vorbereitung auf mögliche zukünftige Katastrophen abgeben müssen. Beispielsweise sollten ORKB im Bereich der Infrastrukturentwicklung sicherstellen, dass der Wiederaufbau der Infrastruktur nicht nur den Ersatz beschädigter Einrichtungen betrifft, sondern auch die Auswirkung zukünftiger Katastrophen verringert und eine belastbare Gemeinschaft bildet. Oder, wenn Prüfer zum Beispiel ungeeignete Präventiv-, Erkennungs- und Reaktionskontrollen zur Abschreckung, Aufdeckung und Verfolgung doloser und korrupter Handlungen feststellen, können sie vorschlagen, dass die Vorbereitungen auf eine zukünftige potenzielle Katastrophe die Festlegung einer Präventionsstrategie gegen Betrug und Korruption einschließen sollten.⁵³ Die ORKB können auch versuchen, allgemein anwendbare

⁵² <http://www.intosajournal.org/technicalarticles/technicaloct06b.html>.

⁵³ ISSAI 5510 und 5530.

Empfehlungen beispielsweise für Verbesserungen hinsichtlich der Entwicklung von Kapazitäten im Personal- und Organisationswesen abzugeben.

- 14.6** Anhang 8 enthält zwei Wirtschaftlichkeitsprüfungen, die von der ORKB Japan durchgeführt wurden. Nach dem großen Erdbeben in Ostjapan im Jahr 2011 hat die ORKB Japan über Fragen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit von Rehabilitierungs- und Wiederaufbauaufwendungen berichtet und herausgefunden, dass Notunterkünfte wesentlich günstiger hätten geliefert werden können und dass der katastrophengebunden Abfall nicht mit angemessener Wirtschaftlichkeit entsorgt wurde.
- 14.7** Anhang 9 enthält die Zusammenfassung einer Wirtschaftlichkeitsprüfung, die von der ORKB der Europäischen Union bezüglich der humanitären Hilfe der Europäischen Kommission nach dem im Jahr 2004 über Südostasien hereingebrochenen Tsunami durchgeführt wurde. Die Empfehlungen betrafen die Rolle, die die Kommission bei der Unterstützung der betroffenen Regierungen übernehmen könnte, um die Abstimmung zwischen den Gebern wirtschaftlicher zu gestalten, die Notwendigkeit einer klareren Rollenverteilung zwischen den Dienststellen der Kommission, die Notwendigkeit einer besseren Überwachung und die Verfügbarkeit von Informationen sowie die Bedeutung des Zugangs zu Unterlagen über von den UN-Einrichtungen durchgeführte Projekte.
- 14.8** Nach dem Tsunami in Südostasien hat die ORKB Indien auf nationaler, staatlicher und Bezirksebene eine Wirtschaftlichkeitsprüfung der über den gesamten Katastrophenmanagement-Zyklus getätigten nationalen Ausgaben und geleisteten internationalen Katastrophenhilfe durchgeführt. Die Prüfung ergab, dass die Mechanismen für die Verwaltung und Überwachung der Hilfe unzureichend waren und dass es keine eindeutigen Kriterien für die Beurteilung der erwarteten finanziellen Unterstützung gab. Der Bau sowohl temporärer als auch dauerhafter Unterkünfte stellte sich als ineffektiv heraus, und es kam zu Bauverzögerungen. Die Prüfung bezog sich auch auf Ziele der Rechnungsführung und der Einhaltung rechtlicher Normen und ergab Unregelmäßigkeiten bei den Hilfszahlungen, der Identifizierung der Begünstigten und der Verwaltung von Infrastrukturprojekten. Anhang 10 enthält eine Zusammenfassung der Prüfung.
- 14.9** Die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) gehören zu den weltweit größten Gebern von Katastrophenhilfe⁵⁴. Als der Wirbelsturm Katrina im Jahr 2005 die US-amerikanische Golfküste traf, verursachte er Schäden in Milliardenhöhe und zwang Tausende von Einwohnern zur Umsiedlung. In Anbetracht der vom Wirbelsturm verursachten Zerstörung und Verwüstung boten viele Länder den Vereinigten Staaten sowohl Geld- als auch Sachspenden, einschließlich militärischer Hilfe, an. Da die US-Regierung noch niemals zuvor Beträge in solcher Höhe durch internationale Katastrophenhilfe erhalten hatte, mussten Ad-hoc-Verfahren für die Annahme, den Empfang und die Verteilung der Geld- als auch Sachspenden eingerichtet werden. Die ORKB der USA führte eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durch, um die Höhe der Geldspenden von Drittländern

zu bestimmen und zu ermitteln, inwieweit diese Mittel eingesetzt wurden, um die Soforthilfemaßnahmen zu unterstützen. Im Rahmen der Prüfung wurde auch untersucht, inwieweit die Bundesagenturen, die für die Unterstützung zuständig waren, über Strategien und Verfahren verfügten, um eine angemessene Rechenschaftspflicht für die Annahme und Verteilung der Sachspenden einschließlich militärischer Hilfe sicherzustellen. Auf der Grundlage der Feststellungen dieser Prüfung empfahl die ORKB Verbesserungen der Strategien, Verfahren, Planung und Übersicht über die internationalen Spenden. Siehe Anhang 11.

15 Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen und Katastrophenhilfe

- 15.1** Mit der Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen sollen ORKB die notwendigen Hinweise geliefert werden, um die entsprechenden Organe darüber zu informieren, ob die geprüfte Stelle bestimmte Kriterien beachtet hat. In den Prüfungsbericht fließt mit ein, inwieweit die geprüfte Stelle über ihre Handlungen Rechenschaft abzulegen hat und ihr Verwaltungshandeln den Grundsätzen der "Good Public Governance" entspricht⁵⁵. ORKB, die Prüfungen der Einhaltung rechtlicher Normen durchführen, sollten sich an die Allgemeinen Anwendungsrichtlinien für die Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen halten⁵⁶.
- 15.2** Die Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen kann als einzelne Prüfung durchgeführt werden. Sie kann auch in Verbindung mit einer Wirtschaftlichkeitsprüfung oder einer Prüfung des Abschlusses erfolgen. Einige ORKB können bestimmte Aufgaben und Verantwortlichkeiten für die Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen haben, die in ihren Mandaten oder anderweitig festgelegt sind. Solche Aufgaben können sein: rechtsprechende Funktionen von ORKB, Tätigkeiten in Verbindung mit vermutetem Betrug und Korruption, Untersuchungen mutmaßlicher illegaler Handlungen oder anderen Fehlverhaltens, um Entscheidungen über die Bestrafung von Einzelpersonen zu treffen oder Bericht an die Strafverfolgungsbehörden zu erstatten, oder die Bewertung der Richtigkeit und Vollständigkeit von Informationen, die dem Parlament von Ministern vorgelegt wurden.
- 15.3** In den Wesentlichen Prüfungsgrundsätze der INTOSAI werden zwei wichtige Konzepte für die Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen dargelegt:
- Ordnungsmäßigkeit - die Maßnahmen, Transaktionen und Informationen einer geprüften Einheit stehen mit den gesetzlichen Vorschriften, den Kraft gesetzlicher Ermächtigung erlassenen sonstigen Normen sowie den getroffenen Vereinbarungen einschließlich haushaltsrechtlicher Vorgaben im Einklang und wurden ordnungsgemäß gebilligt.
 - Korrektheit - im Sinne korrekter Haushalts- und Wirtschaftsführung und eines einwandfreien Verhaltens der öffentlichen Bediensteten.

⁵⁵ ISSAI 400/20.

⁵⁶ ISSAI 4000-4200.

- 15.4** Bei der Durchführung von Prüfungen der Einhaltung rechtlicher Normen der Katastrophenhilfe können Prüfer versuchen, die Erfüllung der Anforderungen internationaler Vereinbarungen über Rehabilitierungs-, Soforthilfe-, Wiederherstellungs- und Wiederaufbaumaßnahmen und -tätigkeiten zu überprüfen. Beispielsweise sind Regierungen gemäß den Resolutionen 46/182 von 1991 und 58/114 von 2004 der Generalversammlung der Vereinten Nationen dazu verpflichtet, sich an die humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und operativen Unabhängigkeit zu halten⁵⁷. Die ORKB können über die mangelnde Einhaltung dieser Grundsätze bei der Verwendung von Katastrophenhilfe durch Regierungen berichten.
- 15.5** Die Prüfer sollten die Notfallverfahren kennen, die in der Notfallphase nach einer Katastrophe zur Anwendung kommen. In Notfallsituationen kann es vorkommen, dass nicht alle Gesetze und Vorschriften eingehalten werden können, und die Prüfer sollten berücksichtigen, dass es notwendig sein kann, in Ausnahmefällen bestimmte Regeln zu umgehen und der Rettung von Leben und der Linderung menschlichen Leids Vorrang einzuräumen. Jedoch sollten die Prüfer erwarten können, dass Abweichungen von Vorschriften, sofern dies zumutbar ist, dokumentiert und erläutert werden. Die Prüfer sollten auch untersuchen, inwieweit geeignete Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge vorhanden sind und ob dabei die Notwendigkeit vorher festgelegter Notfallverfahren berücksichtigt wurde, und sie sollten Empfehlungen dazu abgeben.
- 15.6** In Anhang 12 werden zwei Prüfungen der Einhaltung rechtlicher Normen vorgestellt, die die ORKB Indonesien 2010 und 2009 in Bezug auf Soforthilfe-, Wiederherstellungs- und Wiederaufbaumaßnahmen im Rahmen von Katastrophenhilfe vorgenommen hat. Die Prüfungen umfassten Ziele hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit sowie der Einhaltung rechtlicher Normen. Die Prüfung der Notfallmaßnahmen bei einem Erdbeben im Jahr 2010 ergab, dass die Vorschriften zum Katastrophenmanagement in der betroffenen Provinz unzureichend waren, dass die rechtlichen Anforderungen für den Aufbau einer lokalen Agentur für Katastrophenmanagement nicht eingehalten wurden und dass der Aufbau einer Notinfrastruktur nicht den rechtlichen Anforderungen entsprach. Die Prüfer der Rehabilitierungs- und Wiederaufbauausgaben (nationale Ausgaben und internationale Katastrophenhilfe) berichteten über die unzureichende Einhaltung nationaler Haushaltsvorschriften; außerdem war die lokale Regierung den Berichterstattungspflichten für Katastrophenhilfe nicht nachgekommen.

16 Berichterstattung über Prüfungen von Katastrophenhilfe

- 16.1** Bei der Erstellung von Prüfungsberichten sollten die ORKB die spezifischen Umstände und Bedürfnisse des betroffenen Landes sowie die rechtlichen Mandate und andere für die beteiligten Akteure relevante Informationen berücksichtigen. Es wäre denkbar, separate Prüfberichte für verschiedene Stufen der Phase nach der Katastrophe (Soforthilfe, Wiederherstellungs- und Wiederaufbaumaßnahmen) zu

⁵⁷

http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf

erstellen. Diese Berichte können ähnlich strukturiert sein, wobei ihre Inhalte sich je nach der betroffenen Phase unterscheiden. In jedem Fall sollten die Berichte an die maßgebliche Behörde gerichtet werden, um die Weiterverfolgung der Empfehlungen sicherzustellen.

- 16.2** Berichte über die Prüfung der Rechnungsführung bei Katastrophenhilfe sollten nationalen Anforderungen entsprechen. Die ORKB sollten sich an die entsprechenden INTOSAI-Leitlinien halten⁵⁸. Wenn der Abschluss in Übereinstimmung mit einem Regelwerk aufgestellt wurde, das einem speziellen Zweck dient, sollten die Prüfer erwägen, in den Bericht über die Prüfung der Rechnungsführung in Bezug auf die Katastrophenhilfe einen Absatz zur Hervorhebung eines Sachverhalts aufzunehmen⁵⁹.
- 16.3** Nach der Wirtschaftlichkeitsprüfung und der Prüfung zur Einhaltung rechtlicher Normen müssen die Prüfer schriftliche Berichte vorlegen, in denen die Prüfungsergebnisse allen Regierungsebenen und sonstigen relevanten Akteuren mitgeteilt werden. Die schriftliche Abfassung der Berichte beugt Missverständnissen vor; außerdem stehen die Ergebnisse dadurch zur öffentlichen Einsichtnahme zur Verfügung, und es kann leichter nachvollzogen werden, ob Korrekturmaßnahmen ergriffen wurden.
- 16.4** Berichte über Wirtschaftlichkeitsprüfungen müssen zuverlässig und informativ sein. Empfehlungen sollten logisch und klar sein und mit den Prüfungszielen und Prüfungsfeststellungen verknüpft werden. Der Prüfungsbericht sollte Prüfungsziele und Prüfungsumfang, verwendete Methoden und Quellen sowie die Prüfungsfeststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen enthalten. Die Prüfungsberichte sollten vollständig, genau, objektiv, überzeugend und so klar und prägnant wie möglich sein. Anwendungshinweise finden sich in der ISSAI 3000⁶⁰.
- 16.5** Berichte über die Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen sollten die folgenden Angaben enthalten: Ziele und Umfang der Prüfung sowie den geprüften Zeitraum, die Benennung bzw. Beschreibung des Prüfungsgegenstands sowie der Kriterien, die Zuständigkeiten der Beteiligten (Rechtsgrundlage), die bei der Arbeit angewandten Prüfungsnormen, eine Zusammenfassung der Prüfungshandlungen sowie ein Prüfungsurteil. Anwendungshinweise finden sich in der ISSAI 4100⁶¹.
- 16.6** Die INTOSAI stand an der Spitze einer Initiative, dem sogenannten Integrierten Rahmen für finanzielle Rechenschaftspflicht (*Integrated Financial Accountability Framework*, IFAF), bei der es um die Verbesserung der Qualität und Verfügbarkeit von Finanzinformationen über humanitäre Hilfe ging⁶². Der

⁵⁸ ISSAI 1700 "Bildung eines Prüfungsurteils und Erteilung eines Vermerks zum Abschluss".

⁵⁹ ISSAI 1800 "Besondere Überlegungen bei Prüfungen von Abschlüssen, die aufgestellt sind in Übereinstimmung mit einem Regelwerk für einen speziellen Zweck".

⁶⁰ [http://www.issai.org/media\(797,1033\)/ISSAI_4100_E_Endorsement_version_June.pdf](http://www.issai.org/media(797,1033)/ISSAI_4100_E_Endorsement_version_June.pdf).

⁶¹ [http://www.issai.org/media\(797,1033\)/ISSAI_4100_E_Endorsement_version_June.pdf](http://www.issai.org/media(797,1033)/ISSAI_4100_E_Endorsement_version_June.pdf).

⁶² <http://www.issai.org/composite-194.htm>.

Vorschlag ist, dass alle an der humanitären Hilfe beteiligten Akteure IFAF-Tabellen erstellen, die von externen Prüfern geprüft und dann als offene Daten öffentlich zugänglich gemacht werden sollen. Das Ziel der IFAF-Initiative besteht darin, die Berichterstattung über die humanitäre Hilfe zu standardisieren und zu vereinfachen, die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu verbessern sowie die endgültigen geprüften Ex-post-Finanzinformationen über die gesamte humanitäre Hilfe allen Interessenten zugänglich zu machen. Sobald der IFAF in Kraft ist, können die ORKB die verbesserten Informationen als Unterstützung bei der Abschlussprüfung sowie bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Prüfungen der Einhaltung rechtlicher Normen heranziehen. Für weitere Informationen hierzu siehe INTOSAI GOV 9250 zum IFAF⁶³.

17 Prüfungswerkzeuge für Katastrophenhilfe

- 17.1** Aufgrund der Komplexität der Prüfung von Katastrophenhilfe ist der Einsatz von Prüfungswerkzeugen für die ORKB-Prüfer unerlässlich. Bevor diese Werkzeuge jedoch eingesetzt werden können, sollten die Prüfer sich von der Qualität und Zuverlässigkeit der zugrunde liegenden Informationen überzeugen. Einige dieser Werkzeuge werden nachfolgend beschrieben.
- 17.2** Regierungen verwenden **Geografische Informationssysteme (GIS)** als Informationsquelle. Sie können eingesetzt werden, um Daten, die mit bestimmten Standorten verknüpft sind, zu integrieren, speichern, analysieren, verwalten und präsentieren. Mithilfe der GIS-Technologie kann beurteilt werden, wo eine erhöhte Wahrscheinlichkeit des Auftretens gefährlicher Naturphänomene besteht. Bei einer Prüfung von Katastrophenhilfe kann das GIS dazu verwendet werden, das/die von der zu prüfenden Katastrophe betroffenen Gebiet(e) zu bestimmen. Das GIS ist sowohl bei der Planung als auch bei der Durchführung der Prüfung nützlich. Weitere Erläuterungen zu GIS und deren Einsatz bei der Prüfung von Katastrophenhilfe finden sich in der ISSAI 5540⁶⁴.
- 17.3** **Online-Datenbanken** können für die ORKB-Prüfer immer dann sinnvoll sein, wenn viele verschiedene Akteure am Katastrophenmanagement beteiligt sind. Im Rahmen der Prüfung der Hilfe nach dem Tsunami in Indonesien wurden beispielsweise die Online-Datenbanken RAN-DTF, ETS, FTS und die Website des Hilfswerks der Vereinten Nationen verwendet. Da diese Datenbanken eine wichtige Rolle im Katastrophenmanagement spielen, sollten Prüfer auch die Qualität der Datenbank selbst und der darin enthaltenen Informationen überprüfen. Informationen zu den Kriterien zur Beurteilung der Qualität von Online-Datenbanken für Katastrophenmanagement und speziell für Katastrophenhilfe

⁶³ Ebenda.

⁶⁴ <http://www.issai.org/composite-280.htm>.

finden die ORKB im Schlussbericht der INTOSAI-Arbeitsgruppe für die Rechenschaftspflicht und die Prüfung von Katastrophenhilfe⁶⁵.

Laut der Arbeitsgruppe sollen Datenbanken für Katastrophenhilfe Folgendes enthalten:

- vollständige, zuverlässige, aktuelle und *vergleichbare* Daten;
- Informationen über die Zuverlässigkeit und Aktualität der Daten: Wurden die Informationen verifiziert oder geprüft? Wann wurden die Informationen gesammelt?
- Daten über den gesamten *Zeitraum* der Soforthilfe, Wiederherstellung und des Wiederaufbaus.

17.4 In der INTOSAI GOV 9250 über den IFAF (siehe Textziffer 16.6) wird vorgeschlagen, die **IFAF-Tabellen** als offene Daten verfügbar zu machen. Die in den IFAF-Tabellen veröffentlichten geprüften Informationen können von Prüfern als Werkzeug verwendet werden, die einen allgemeinen Prüfungspfad für spezifische Katastrophen oder bestimmte Hilfsflüsse erstellen wollen. Die IFAF-Tabellen können auch von Prüfern genutzt werden, die eine Berücksichtigung anderer Prüfer der humanitären Hilfe verankern wollen, an denen sie interessiert sind; somit können diese Tabellen zu Werkzeugen der weiteren Zusammenarbeit und Kooperation zwischen Prüfern werden⁶⁶.

⁶⁵ Arbeitsgruppe für die Rechenschaftspflicht und die Prüfung von Katastrophenhilfe (2008), *Lessons on accountability, transparency and audit of Tsunami-related aid* (Erkenntnisse über Rechenschaftspflicht, Transparenz und Prüfung von Tsunami-Hilfe). Siehe Website: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/intosai-aada/home>.

⁶⁶ <http://www.issai.org/composite-194.htm>.