



**VEREINTE  
NATIONEN**



**INTOSAI**

**DIE ROLLE DER OBERSTEN  
RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN  
BEI PRÜFUNGEN IM BEREICH DER  
LANDWIRTSCHAFT**

Bericht über das 15. VN/INTOSAI-Seminar  
über staatliche Finanzkontrolle

Wien  
8. bis 12. April 2002

ST/ESA/PAD/SER.E/36



VEREINTE  
NATIONEN



INTOSAI

Division of Public Economics and Public Administration,  
Department of Economic and Social Affairs (DESA)

DIE ROLLE DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN  
BEI PRÜFUNGEN IM BEREICH DER LANDWIRTSCHAFT

Bericht über das 15. VN/INTOSAI-Seminar  
über staatliche Finanzkontrolle  
Wien  
8. bis 12. April 2002

## INHALTSVERZEICHNIS

I. EINLEITUNG .....	1
II. EINFÜHRUNGSVORTRÄGE - ZUSAMMENFASSUNG .....	4
II.1 Generalsekretariat der INTOSAI.....	4
II.2 Vereinte Nationen.....	5
II.3 Weltbank.....	7
II.4 Fachvorsitz .....	7
III. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DES SEMINARS .....	9
III.1 Zusammenfassung der Ergebnisse des Seminars.....	9
III.2 Ausblick.....	14
IV. HAUPTBEITRÄGE .....	19
1. Europäischer Rechnungshof Die Kontrolle der Ausgaben für die Landwirtschaft durch den ERH, veranschaulicht an zwei Beispielen.....	19
2. Österreich Umfang und Methoden der Prüfung der Landwirtschaft in Österreich.....	31
3. Vereinigte Staaten Die Prüfung der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelsicherheit in den Vereinigten Staaten.....	41
4. Kolumbien Der durch die öffentliche Finanzkontrolle erzielte Mehrwert (am Beispiel Kolumbiens).....	57
V. BERICHTE DER ARBEITSGRUPPEN .....	73
1. Bericht der Arbeitsgruppe 1 (englischsprachige Arbeitsgruppe I).....	73
2. Bericht der Arbeitsgruppe 2 (englischsprachige Arbeitsgruppe II).....	78
3. Bericht der Arbeitsgruppe 3 (deutschsprachige Arbeitsgruppe).....	83
4. Bericht der Arbeitsgruppe 4 (spanischsprachige Arbeitsgruppe).....	86

ANLAGEN .....	89
I. Vereinte Nationen The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use of Public Funds in the Field of Agriculture.....	89
II. United Kingdom The Role of Supreme Audit Institutions in the Audit of Agriculture.....	96
III. Liste der Beiträge .....	99
IV. Liste der Teilnehmer .....	100
V. Liste der Vortragenden.....	103
VI. Tagungssekretariat.....	104

## I. EINLEITUNG

Vom 8. bis 12. April 2002 fand in Wien, Österreich, das von den Vereinten Nationen und der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) gemeinsam veranstaltete interregionale Seminar zum Thema "Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei Prüfungen im Bereich der Landwirtschaft" statt. Bei dieser Veranstaltung handelte es sich um das 15. interregionale Seminar, welches im Zusammenwirken der Division of Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs (DESA) mit der INTOSAI organisiert wurde (15. VN/INTOSAI-Seminar).

Die DESA hatte in der Vergangenheit schon mehrfach Schulungsmaßnahmen initiiert, um Entwicklungsländer bei der Stärkung ihrer staatlichen Finanzkontrolle zu unterstützen. Im Rahmen dieser Schulungsaktivitäten wurden von den Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit der INTOSAI im Abstand von zumeist zwei Jahren internationale Schulungsprogramme zum Thema staatliche Finanzkontrolle veranstaltet. In den vergangenen 31 Jahren fanden vierzehn derartige Veranstaltungen statt, die sich mit folgenden Themenstellungen auseinandersetzten:

1. Allgemeine Grundsätze, Methoden und Ziele der Rechnungskontrolle und die damit zusammenhängenden institutionellen Probleme (1971);
2. Techniken und Methoden der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Verbesserung der staatlichen Finanz- und Leistungskontrolle (1973);
3. Öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen, die Stellung der Obersten Rechnungskontrollbehörden in den leistungsorientierten Staaten, Rechnungsprüfung bei öffentlichen Unternehmungen (1976);
4. Grundsätze der Finanzkontrolle, Organisationsprüfung, Leistungskontrolle und die Prüfung öffentlicher Unternehmungen (1979);
5. Begriffe der Rechnungskontrolle, Kontrolle der Steuereinnahmen, Kontrolle der staatlichen Finanzierungsinstitutionen im Dienste der Entwicklung und Leistungskontrolle der öffentlichen Unternehmungen (1981);
6. Öffentliche Finanzkontrolle und interne Management-Kontrollsysteme in den Entwicklungsländern (1984);
7. Prüfung von größeren Entwicklungsprogrammen (1986);
8. Anwendung von Richtlinien für die Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor (1988);
9. Abrechnung und Prüfung von Entwicklungshilfeprogrammen, EDV-Prüfung (1990);
10. EDV-Prüfung - Erfahrungsaustausch, Möglichkeiten und Herausforderungen- ein Workshop (1992);
11. Umstrukturierung des öffentlichen Sektors (1994);

12. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Kampf gegen Korruption und Misswirtschaft (1996);
13. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung von öffentlichen Bauten (1998);
14. Die Prüfung des öffentlichen Gesundheitswesens durch Oberste Rechnungskontrollbehörden (2000).

Das jüngste Seminar war der Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei Prüfungen im Bereich der Landwirtschaft gewidmet.

Insgesamt nahmen ca. 50 Personen an der Veranstaltung teil, darunter Mitarbeiter von Obersten Rechnungskontrollbehörden aus Entwicklungsländern sowie mittel- und osteuropäischen Reformstaaten. Die Vortragenden wurden von den Vereinten Nationen, der Weltbank, dem Europäischen Rechnungshof sowie den Obersten Rechnungskontrollbehörden der Vereinigten Staaten von Amerika, Österreich und Kolumbien gestellt. Eine Vertreterin der Obersten Rechnungskontrollbehörde des Vereinigten Königreichs fungierte als Fachvorsitzende (Teilnehmerliste siehe Anhang).

Das Seminar wurde am 8. April 2002 mit einer Plenarsitzung eröffnet und endete am 12. April 2002 nach insgesamt neun Plenarsitzungen und drei Treffen der Arbeitsgruppen.

Während des 15. VN/INTOSAI-Seminars wurden unter anderem folgende Themen umfassend und intensiv behandelt:

1. Die Kontrolle der Ausgaben für die Landwirtschaft;
2. Umfang und Methoden der Prüfung der Landwirtschaft;
3. Die Prüfung der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelsicherheit;
4. Der durch die öffentliche Finanzkontrolle erzielte Mehrwert.

Darüber hinaus berichteten die Obersten Rechnungskontrollbehörden von Bosnien und Herzegowina, Sambia, Sierra Leone, Swasiland, Papua Neuguinea, Dominica, Myanmar, Pakistan, Philippinen, Bulgarien, Polen, Slowakei und Costa Rica, Kuba, Paraguay über die Prüfung der Landwirtschaft in ihren Ländern. Die Seminar Teilnehmer vermittelten im Rahmen ihrer Erfahrungsberichte wertvolle Einblicke in die Aufgaben und die Möglichkeiten der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung der Landwirtschaft und informierten einander über Erfolge und Schwierigkeiten bei den Prüfungen.

Im Anschluss an die Hauptreferate hatten die Teilnehmer im Rahmen von Diskussionen die Möglichkeit zum intensiven Gedankenaustausch und zur Herausarbeitung wesentlicher inhaltlicher und prüfungsmethodischer Aspekte. Im Rahmen

mehrerer Arbeitsgruppen hatten die Teilnehmer Gelegenheit, ihre Erfahrungen im kleinen Kreis auszutauschen, in den Diskussionen zu Tage getretene Gesichtspunkte zu vertiefen sowie Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu erarbeiten.

Als besonders wichtige Fragen erachteten die Teilnehmer

- die Schaffung gesetzlicher und administrativer Rahmenbedingungen zur Verhinderung von Misswirtschaft bei der Finanzierung und Umsetzung staatlicher Landwirtschaftsprogramme,
- die Weiterbildung und Schulung von Rechnungsprüfern zur Verbesserung des fachlichen Know-how, das sie benötigen, um Mängel bei der Umsetzung staatlicher Landwirtschaftsprogramme aufzudecken,
- die Durchsetzbarkeit von Prüfungsfeststellungen (Sanktionsmöglichkeiten),
- die Wirtschaftlichkeitsprüfung im Bereich der Landwirtschaft unter Berücksichtigung finanzieller, wirtschaftlicher (Kapital- und Folgekosten) und technischer Aspekte,
- das fachliche Know-how der Prüfer bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen, sowie
- die Möglichkeit einer internationalen oder bilateralen Zusammenarbeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden bei gemeinsam finanzierten Projekten.

Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass Prüfer sowohl methodisches Rüstzeug für die Prüfung als auch fachliche Kompetenz im zu prüfenden Bereich mitbringen müssen, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit öffentlicher Förderungen im Bereich der Landwirtschaft effektiv überprüfen zu können.

## II. EINFÜHRUNGSVORTRÄGE - ZUSAMMENFASSUNG

### II.1 Generalsekretariat der INTOSAI

Der Generalsekretär der INTOSAI und Präsident des österreichischen Rechnungshofes, Dr. Franz Fiedler, begrüßte die Teilnehmer. Er hob die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der INTOSAI in Form der nun schon seit Jahren stattfindenden interregionalen Seminare und Expertenrunden zum Thema staatliche Finanzkontrolle hervor. Die Prüfung der Landwirtschaft wurde deshalb als Thema für das 15. VN/INTOSAI-Seminar gewählt, weil dieser Fragenkomplex für zahlreiche Länder insofern von Bedeutung ist, als die Regierungen oftmals hohe Beträge aus öffentlichen Mitteln für die Förderung von landwirtschaftlichen Projekten ausgeben, ohne jedoch für eine entsprechende Kontrolle der aufgewendeten finanziellen Mittel zu sorgen. Weiters wurde bei Prüfungen festgestellt, dass bei zahlreichen geförderten Projekten neben der missbräuchlichen Verwendung von öffentlichen Mitteln auch nicht die gewünschten marktsteuernden Wirkungen erzielt wurden.

In seiner Eröffnungsrede hob der Generalsekretär der INTOSAI hervor, dass unter dem Begriff „Landwirtschaft“ die wirtschaftliche Nutzung des Bodens zur Erzeugung von pflanzlichen und tierischen Produkten verstanden wird. Die Landwirtschaft gehört zur Urproduktion (primärer Sektor). Sie führte zur Sesshaftigkeit der Bevölkerung und ermöglichte letztlich die Entwicklung einer höheren Kultur. Durch die Landwirtschaft kam es zu massiven Eingriffen in die Natur, die sowohl positive Effekte wie künstliche Bewässerung, „Grüne Revolution“, als auch negative Effekte wie zu starke Rodung, Überdüngung des Bodens, Gewässerverschmutzung und anderes mehr mit sich brachten. Heute herrscht allgemeiner Konsens darüber, dass die Landwirtschaft auf die Umwelt Rücksicht zu nehmen hat (ökosoziale Marktwirtschaft).

Ferner ging der Generalsekretär der INTOSAI in einem kurzen historischen Abriss auf die soziologische Komponente der Landwirtschaft ein, bildete sich doch durch sie der Nährstand heraus, der neben dem Lehrstand und dem Wehrstand Jahrhunderte hindurch ein wesentliches Element der sozioökonomischen Schichtung der Bevölkerung bildete. Daneben war die Landwirtschaft auch Ausgangspunkt revolutionärer Ereignisse, die in dem Bestreben der unfreien Bauern, sich aus der Grunduntertänigkeit zu befreien, wurzelten und sich vornehmlich im Mittelalter und in der beginnenden Neuzeit in - zumeist erfolglosen - Daueraufständen und Dauerkriegen manifestierten, ehe es schließlich um die Mitte des 19. Jahrhunderts zur Bauernbefreiung kam.

Heute ist der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft in den verschiedenen Weltgegenden sehr unterschiedlich. Während der Anteil in den Entwicklungsländern sehr hoch ist, beträgt er in den Industrieländern - als Folge der Mechanisierung -

5% oder weniger. Hinsichtlich der Produktion lässt sich feststellen, dass in Entwicklungsländern vielfach zu wenig und in Industrieländern zuviel an landwirtschaftlichen Produkten produziert wird. Sowohl in Entwicklungsländern als auch in Industrieländern fließen öffentliche Gelder in die Landwirtschaft; es werden jedoch damit verschiedene Ziele verfolgt. In den Entwicklungsländern dienen die Mittel der Förderung der Produktion, in den Industrieländern vielfach der Drosselung der Produktion. In beiden Fällen ist die Kontrolle der zugeführten öffentlichen Mittel ein Aufgabenbereich für die Obersten Rechnungskontrollbehörden.

In der europäischen Gemeinschaft betragen die Ausgaben für die Landwirtschaft im Jahr 2001 43,7 Mrd EURO, das sind 47,2 % des gesamten Haushaltes der Europäischen Union. Aus der Größenordnung dieser Ausgaben lässt sich die enorme Bedeutung bzw. die wichtige Funktion der Kontrolle im Hinblick auf einen verantwortungsvollen Umgang mit diesen Mitteln erkennen.

Abschließend dankte Dr. Fiedler den Vereinten Nationen für die gute Zusammenarbeit hinsichtlich dieses Seminars sowie den Obersten Rechnungskontrollbehörden, die Vortragende zu diesem Seminar entsandt haben, und appellierte an alle Seminarteilnehmer, mit ihrem fachlichen Know-how und ihrer Erfahrung zum Erfolg der Veranstaltung und damit zur Verbesserung der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung in ihren Ländern beizutragen.

## II.2 Vereinte Nationen

Im Namen der Vereinten Nationen hieß der Vertreter der Division for Public Economics and Public Administration, Department of Economic and Social Affairs (DESA), Herr Jacinto De Vera, die Teilnehmer willkommen und hob hervor, welchen hohen Stellenwert die Vereinten Nationen derartigen Seminaren und Veranstaltungen beimessen, und welche wichtige Rolle solche Schulungsprogramme insbesondere in den Entwicklungsländern für die Verbesserung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung haben.

Für das 15. VN/INTOSAI-Seminar ist insofern ein Thema von allgemeinem Interesse gewählt worden, als die Landwirtschaft in allen Ländern eine wichtige Rolle spielt und mit hohen öffentlichen Ausgaben verbunden ist. Die Stärkung der Kontrolle von öffentlichen Geldern in der Landwirtschaft liegt im Bereich der Millenniumsdeklaration, deren Ziel die nachhaltige Entwicklung und die forcierte Bekämpfung der Armut ist. Die am wenigsten entwickelten Länder, besonders der Sub-Sahara Region, sind auf die Erträge aus der Landwirtschaft angewiesen. Missmanagement der spärlichen öffentlichen Mittel führt zu katastrophalen ökonomischen und finanziellen Konsequenzen.

In den meisten Ländern gibt es ein Ministerium oder ein Amt für Landwirtschaft, das die Interessen des Staates vertritt und die Qualität der produzierten Lebensmittel sicherstellen soll. Die Finanzabteilungen sind generell für die Abrechnung und Buchführung verantwortlich. Bei jeder Überprüfung sollte die Tauglichkeit der internen Kontrolle bewertet werden, ebenso sollten Richtlinien für die Verwendung von Entwicklungshilfegeldern bestehen.

Ein weiteres Prüfungsziel ist die Übereinstimmung der angewandten Richtlinien mit Bundes- und Landesgesetzen, die Auswirkungen sowohl auf die Voranschläge als auch auf staatliche Hilfsprogramme haben. Soweit Förderungssysteme der Agrarpolitik betroffen sind, ist es für die Obersten Rechnungskontrollbehörden notwendig, die Methoden der Leitungsverantwortlichen zur Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten zu überprüfen. Darüber hinaus sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden den Leitungsverantwortlichen noch die Entwicklung weiterer Methoden im Kampf gegen Unregelmäßigkeiten empfehlen.

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten ferner dazu beitragen, das geistige Eigentum (zB. Patente) auf dem Gebiet der Landwirtschaft zu schützen bzw. dessen wirtschaftliche Verwertung oder Verwertbarkeit überprüfen sowie die daraus erfließenden Einnahmen kontrollieren.

Staatliche Subventionen für Lebensmittel und Düngemittel sind innerhalb der direkten Subventionen konstant gestiegen, wobei sie vielfach nur ineffiziente Produktions- und Verteilungsmaßnahmen abdecken. In solchen Fällen sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden den Regierungsverantwortlichen Informationen darüber geben und ein Überdenken der Subventionsvergabe anregen.

Prüfberichte der Obersten Rechnungskontrollbehörden beschränken sich nicht nur auf die Mängelfeststellung, sondern empfehlen auch in zunehmendem Maß, welche Aktionen zu ihrer Behebung unternommen werden müssen, besonders auf dem Gebiet der Buchführung (accounting) und bei Verrechnungssystemen (financial management systems).

Die öffentliche Verwaltung bedarf jedenfalls einer entsprechenden Kontrolleinrichtung, die die Ergebnisse der öffentlichen Verwaltungstätigkeit beurteilt und evaluiert. Dies ist für ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und die Stärkung der Demokratie wesentlich. Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden und die von ihr geleisteten Arbeiten sind daher nicht nur für die Verbesserung des Verwaltungshandelns von großer Bedeutung, sondern auch für die Stärkung der Rechenschaftspflicht (accountability) und Transparenz des staatlichen Handelns.

Der Arbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden sollen Auditing Standards zugrunde liegen. Mit Hilfe von klar umrissenen Prüfungszielen, Prüfungsprogrammen und Prüfungsnormen, Ordnungs-, Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie von Prüfungsberichten, die die wichtigsten Probleme aufzeigen und Empfehlungen formulieren, kann zu einem effizienteren Einsatz der Mittel im Bereich der Landwirtschaft beigetragen werden. Ebenso ist die Präventivwirkung der Arbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden und deren Hilfe im Kampf gegen Missmanagement und Korruption von großer Bedeutung.

Die Durchführung derartiger Prüfungen stellt jedoch hohe Anforderungen. Ein gegenseitiger Erfahrungs- und Informationsaustausch erleichtert den Obersten Rechnungskontrollbehörden diese schwierige Aufgabe und trägt dazu bei, dass Prüfungen effizienter durchgeführt werden können.

Der Vertreter der Vereinten Nationen verließ seiner Hoffnung Ausdruck, dass das 15. VN/INTOSAI-Seminar den ORKB praktische Erkenntnisse für die Durchführung von Prüfungen und die Erstellung von Berichten im Bereich der Landwirtschaft vermitteln und so zur Verbesserung der staatlichen Mittelbewirtschaftung und Transparenz in den jeweiligen Ländern beitragen möge.

### **II.3 Weltbank**

Der Vertreter der Weltbank, Herr David Muchoki Kanja, stellte deren Rolle hinsichtlich der Finanzierung von Projekten in der Landwirtschaft dar und gab einen Überblick über die Organisation und die Arbeit der Weltbank. Die von der Weltbank finanzierten Projekte werden von unabhängigen Prüfern jährlich geprüft, wobei die INTOSAI Auditing Standards und International Standards on Auditing der International Federation of Accountants angewendet werden. Prüfungen von Projekten der Weltbank durch Oberste Rechnungskontrollbehörden wären eine mögliche Form der Zusammenarbeit.

### **II.4 Fachvorsitz**

Die Fachvorsitzende und Vertreterin der Obersten Rechnungskontrollbehörde des Vereinigten Königreichs, Frau Karen Jackson, betonte in ihrer Begrüßungsrede, das Thema des Seminars; die Prüfung im Bereich der Landwirtschaft sei in allen Ländern wichtig. Die Verantwortlichkeit betrifft nicht nur die bloße Produktion von Lebensmitteln, sondern auch den sozialen und ökonomischen Bereich und den Umweltschutz. Obwohl im Vereinigten Königreich nur etwa 2,2 Prozent der arbeitenden Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig sind, schätzt die Regierung die Landwirtschaft und die Landschaftspflege (management of countryside) als sehr wichtig ein.

Die Ziele des UK Department for Environment, Food and Rural Affairs beinhalten den Umweltschutz und die schonende Nutzung von natürlichen Ressourcen, die Erzielung wirtschaftlichen Wohlstands durch nachhaltigen Ackerbau, Fischerei, Wasserwirtschaft und eine prosperierende Entwicklung in ländlichen Gebieten.

Als Themen im Bereich der Landwirtschaft sind Unterernährung in den Entwicklungsländern versus Überproduktion in Industrieländern, Notfälle durch Naturkatastrophen, Wasserknappheit, Tierseuchen, Beschäftigungsprobleme in der Landwirtschaft, die Gewährung von Zuschüssen, Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz zu nennen. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen sich jeweils überlegen, welche Prüfgebiete für ihr Land von Bedeutung sind.

Ein wichtiges Prüfungsgebiet ist die Subventionsprüfung. Im Vereinigten Königreich erhalten Landwirte jährlich rund 2.500 Millionen Pfund an Unterstützung. Dabei wird geprüft, ob das Geld ordnungsgemäß und widmungsgemäß verwendet wurde, und – je nach Verfügbarkeit von Ressourcen – wird eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt. So wurde eine Studie gemacht, wie Verwaltungsstellen finanzielle Unregelmäßigkeiten bei Subventionsvergaben verhindern bzw. aufdecken können und welche Konsequenzen damit verbunden sind. Weitere Studien wurden über die Administration von Unterstützungsprämien für Ackerbau und Schafzucht, über Umweltschutzmaßnahmen für Gebiete von außergewöhnlicher Naturschönheit (Landschaftsschutzgebiete) und Hochwasserschutz erstellt. Für die Zukunft sind Studien über Tierregistrierung und -verfolgung, Kontrolle der Gesundheit von Tierbeständen sowie Unterstützungsmaßnahmen für Landwirte in Aussicht genommen.

Mit regelmäßig und gezielt angesetzten Prüfungen im Bereich der Landwirtschaft können die Obersten Rechnungskontrollbehörden einen wirksamen Beitrag zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht des Staates und zum wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel leisten.

### III. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE DES SEMINARS

#### III.1 Zusammenfassung der Ergebnisse des Seminars

1) Die Landwirtschaft spielt in allen Ländern, unabhängig von ihrem Betrag zum Bruttonationalprodukt des jeweiligen Landes, eine entscheidende Rolle. Das Seminar war sich des Umstandes bewusst, dass die Landwirtschaft in vielen Ländern sowohl für die Wirtschaft als auch für die Ernährung der Bevölkerung von großer Bedeutung ist. In einigen Ländern wird die Landwirtschaft in hohem Maße subventioniert, während sie in anderen nur begrenzte staatliche Fördermittel erhält, aber dennoch wesentliche soziale und umweltpolitische Auswirkungen hat. Das hat zur Folge, dass die Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) unter völlig unterschiedlichen Voraussetzungen tätig sind. Dessen ungeachtet stellte das Seminar fest, dass viele Prüfungsaufgaben den anwesenden ORKB gemeinsam sind.

2) Die Grundlage für die Arbeit der Seminarteilnehmer bildeten vier ausführliche Grundsatzreferate des Europäischen Rechnungshofes sowie aus Österreich, den Vereinigten Staaten und Kolumbien. Diese umfassten folgende Themenbereiche:

- Prüfung der Landwirtschaft anhand der Prüfung von Getreide- und Milchquoten;
- Umfang und Methoden der landwirtschaftlichen Rechnungsprüfung;
- Prüfung der Landwirtschaft und von Nahrungsmittelsicherheitsprogrammen; und
- Wertschöpfung durch die staatliche Finanzkontrolle.

3) Die Teilnehmer konnten außerdem aus einer Fülle von Informationen, die von den am Seminar teilnehmenden Ländern ausgearbeitet worden waren, schöpfen. Diese beeindruckende Menge an Informationen wurde darüber hinaus durch Seminarbeiträge der Teilnehmer aus Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Costa Rica, Kuba, der Dominikanischen Republik, Litauen, Myanmar, Pakistan, Papua-Neuguinea, Paraguay, Philippinen, Polen, Sierra Leone, Slowakei, Swaziland und Sambia ergänzt. Die Seminarteilnehmer hatten weiters Gelegenheit, einen Gemüseanbaubetrieb zu besuchen.

4) In Zusammenarbeit mit den Vorsitzenden der Arbeitsgruppen erarbeiteten die Teilnehmer eine Reihe von Themen, die sie in den Sitzungen der Arbeitsgruppen weiterführen wollten. Es handelte sich hierbei um folgende Themen:

- Umsetzung der Empfehlungen und Follow-up der Prüfungsergebnisse;
- Abstimmung mit anderen Prüfungsbehörden;

- Ausweitung des Prüfungsumfangs über die Prüfung der Rechnungsführung hinaus; und
- Verbesserung der Prüfungsmethoden.

5) Jede der vier Arbeitsgruppen befasste sich mit diesen Themen in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen und Erfahrungen der jeweiligen Teilnehmer. Die sich ergebenden Diskussionen waren intensiv und breitgefächert.

### Umsetzung der Empfehlungen und Follow-up der Prüfungsergebnisse

6) Die Teilnehmer waren sich einig, dass es für die ORKB von entscheidender Bedeutung ist, sich für die Umsetzung ihrer Empfehlungen einzusetzen und bereit zu sein, gemeinsam mit der geprüften Stelle im Zuge einer Nachkontrolle zu überprüfen, inwieweit sie aufgrund der Prüfungsergebnisse und Empfehlungen tätig geworden ist. Das Seminar stellte fest, dass sowohl der kulturelle und rechtliche Rahmen als auch die gesetzlichen Zuständigkeiten der einzelnen ORKB deutlich von einander abweichen. So sind die Empfehlungen einiger ORKB verbindlich, während die Durchsetzbarkeit bei anderen ORKB wesentlich geringer ist. Daraus leitet sich der Prüfungsansatz der einzelnen ORKB ab. Obwohl die meisten ORKB mit ihrer Unabhängigkeit zufrieden waren, schlug das Seminar dennoch vor, die Unabhängigkeit der ORKB durch die Annahme eines Ehrenkodex zu stärken.

7) Für jene ORKB, deren Empfehlungen nicht verbindlich sind, haben die Arbeitsgruppen die folgenden Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung unterbreitet:

- sicherstellen, dass die Empfehlungen klar, präzise und praktisch formuliert sind;
- mögliche Empfehlungen bereits im Voraus mitteilen, damit die geprüften Stellen etwaige Schwierigkeiten vorbringen können;
- Umsetzungspläne mit einem realistischen Zeitrahmen ausarbeiten;
- sollten Empfehlungen nicht umgesetzt werden, die geprüfte Stelle mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Ernsthaftigkeit des Versäumnisses hinweisen;
- die Gründe für die nichterfolgte Umsetzung der Empfehlungen analysieren und diese entsprechend abändern, falls sie nicht angemessen waren; und
- die Prüfungsfeststellungen, Prüfungsergebnisse und Empfehlungen einer möglichst breiten Öffentlichkeit zugänglich machen, z.B. über das Internet.

### **Abstimmung mit anderen Prüfungsbehörden**

8) Zahlreiche Delegierte berichteten über Schwierigkeiten aufgrund der Vielzahl der verschiedenen Rechnungskontroll- und Prüfungsbehörden, was eine eingeschränkte Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und Beschwerden seitens der geprüften Stellen wegen übermäßiger Kontrollen zur Folge hat. Im Speziellen traten Probleme auf, wenn Geberinstitutionen ihre eigenen Prüfer bestellten. Einige ORKB stießen auf Koordinationsprobleme mit EU-Prüfungen, im Besonderen bei Vorbeitrittsprogrammen. In anderen Ländern waren die ORKB auf die Mithilfe anderer Prüfungsstellen angewiesen. Die Arbeitsgruppen sind daher zu dem Schluss gekommen, dass alle Prüfungstätigkeiten gut geplant und koordiniert werden müssen. Dies setzt die enge Zusammenarbeit mit anderen Prüfungsstellen voraus. Es ist wichtig, die Geberinstitution auf die gesetzlichen Erfordernisse und die Rechenschaftspflicht im Empfängerland hinzuweisen, und darauf aufmerksam zu machen, dass die ORKB berechtigt sind, ihre Befugnisse wahrzunehmen.

9) Die ORKB sollten daher mit den anderen Prüfungsstellen zusammenarbeiten, um Prüfungsnormen, Prüfungsanforderungen und Normen für die Berichterstattung offen zu legen und zu vereinbaren und, soweit dies möglich ist, die Prüfungsansätze abzustimmen oder zu vereinheitlichen. Die Prüfungsergebnisse und Prüfungsfeststellungen sollten ausgetauscht werden. In einigen Fällen könnten gemeinsame Prüfungen hilfreich sein.

### **Ausweitung des Prüfungsumfangs über die Prüfung der Rechnungsführung hinaus**

10) Die meisten Teilnehmer waren darin einig, dass es für die ORKB wichtig ist, mit sämtlichen Prüfungskompetenzen einschließlich der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit, Richtigkeit und Gesetzmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeitsprüfung ausgestattet zu sein. Die Erfahrungen in den teilnehmenden Ländern waren unterschiedlich; einige ORKB sind mit umfangreichen Befugnissen ausgestattet, auch wenn manche von ihnen diese erst seit kurzem innehaben, während hingegen andere kein Mandat für Wirtschaftlichkeitsprüfungen haben. Die Arbeitsgruppen haben eine Reihe von Schwierigkeiten, die einer Ausweitung des Prüfungsumfanges entgegenstehen, herausgearbeitet:

- Personal nur als Rechnungsprüfer ausgebildet;
- Mangel an kompetenten und kreativen Wirtschaftlichkeitsprüfern;
- Keine allgemein anerkannten Standards oder Normen für die Wirtschaftlichkeitsprüfung;
- Kein Mandat für Wirtschaftlichkeitsprüfungen.

11) Die Arbeitsgruppen waren darin einig, dass die Wirtschaftlichkeitsprüfung den geprüften Stellen helfen sollte, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit im Umgang mit den ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen, personellen und natürlichen Ressourcen zu verbessern. Die unabhängige Bewertung der Wirtschaftlichkeit sollte zu einer Verbesserung der Führungstätigkeit und Entscheidungsfindung durch die Verantwortlichen führen und Vorschläge zur Korrektur festgestellter Mängel umfassen. Die Arbeitsgruppen haben einige Möglichkeiten zur Bewältigung der in Punkt 10 genannten Schwierigkeiten aufgezeigt:

- Umschulung und Ausbildung des vorhandenen Personals im Bereich Wirtschaftlichkeitsprüfung;
- Einstellung von Wirtschaftlichkeitsprüfern, um ein gewisses Maß an landwirtschaftlichem Fachwissen sicherzustellen;
- Zusammenarbeit mit einer ORKB, die bereits Erfahrung mit Wirtschaftlichkeitsprüfungen hat; und
- Gewinnung wichtiger Interessensgruppen, damit diese die Bemühungen um ein erweitertes Mandat für Wirtschaftlichkeitsprüfungen unterstützen.

#### **Verbesserung der Prüfungsmethoden**

12) Die Arbeitsgruppen brachten ihre Sorge zum Ausdruck, dass das Fehlen international anerkannter Normen die Durchführung effektiver Wirtschaftlichkeitsprüfungen behindert. Weitere festgestellte Probleme waren:

- Schwierigkeiten bei der Definition und Abgrenzung der Landwirtschaft und damit auch bei der Zuweisung der Prüfungskompetenzen innerhalb der ORKB;
- Mangelnde Indikatoren, mit deren Hilfe die Wirtschaftlichkeit der geprüften Stelle bewertet werden kann (insbesondere dann ein Problem, wenn die geprüfte Stelle keine festen Vorgaben und Ziele hat); und
- Wesentliche Informationen sind nicht verfügbar, oder die verfügbaren Daten sind unzuverlässig.

13) Die Arbeitsgruppen erarbeiteten eine Reihe von Möglichkeiten zur Verbesserung der Prüfungsmethoden und zur Bewältigung einiger der oben angeführten Probleme:

- Klare Abgrenzung der Zuständigkeiten innerhalb der ORKB, verbunden mit der Zusage zusammenzuarbeiten, wenn Programme in die Kompetenz zweier Prüfungsbereiche fallen;
- Sorgfältige Planung der Prüfungen sowohl auf Makro- (strategische Planung) als auch auf Mikro-Ebene (einzelnes Projekt);

- Sind keine Indikatoren vorhanden, gemeinsam mit der geprüften Stelle geeignete Indikatoren festlegen;
- Wissens- und Erfahrungsaustausch mit anderen ORKB;
- Sicherstellen, dass die Methoden eine eingehende Prüfung der Unterlagen der geprüften Stelle sowie entsprechende statistische und finanzielle Analysen und Bewertungen umfassen; und
- Gemeinsam mit der geprüften Stelle die Methoden vor Beginn der Prüfung vereinbaren, um sicherzustellen, dass die Prüfungsergebnisse angenommen werden.

### Schlussfolgerungen

14) Die Teilnehmer begrüßten die Möglichkeit zum Austausch von Wissen, Erfahrungen und Schwierigkeiten zu dem so wichtigen Thema der Prüfung der Landwirtschaft. Sie haben mit Freude zusammengearbeitet, um Wege zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Prüfung und der Prüfungskompetenzen im Allgemeinen zu finden. Sie würdigten außerdem die Qualität und Tiefe der Grundsatzreferate und den reibungslosen Ablauf des Seminars.

15) Die Seminarteilnehmer freuen sich darauf, die Ergebnisse ihrer Arbeit während des Seminars für zukünftige Prüfungen zu verwenden. Sie brachten ihre Hoffnung zum Ausdruck, weiterhin in der Lage zu sein, Erfahrungen sowie Prüfungsnormen und Prüfungsmethoden sowohl untereinander als auch mit INTOSAI regelmäßig auszutauschen. Sämtliche Prüfungsmethoden und Prüfungsverfahren, die von INTOSAI vorgeschlagen werden und von den ORKB der höchstentwickelten Länder stammen, müssen in einer Art und Weise präsentiert werden, die für die ORKB der Entwicklungsländer verständlich und anwendbar ist, um einen echten Know-how-Transfer zu gewährleisten und um das Engagement für den Versuch der ORKB, ihre Arbeitsmethoden zu stärken und zu festigen, zu erhöhen. Sie forderten INTOSAI auf, diese Informationen mit allen geeigneten Mitteln zu verbreiten.

16) Insgesamt stuften die Delegierten das 15. UN/INTOSAI-Seminar als eine sehr wertvolle Gelegenheit ein und zeigten sich zuversichtlich, dass ihre intensive und erfolgreiche Arbeit ihre Prüfungen der Landwirtschaft tatsächlich verbessern werde.

### III.2 Ausblick

Die Präsentation der Berichte der Arbeitsgruppen sowie die daran anschließende Podiumsdiskussion brachten mehrere zukunftsbezogene Aspekte der Prüfungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden auf dem Gebiet der Landwirtschaft zum Ausdruck, die nachstehend zusammengefasst sind:

#### (1) Verstärkter Koordinierungsbedarf der Prüfungseinrichtungen

Ein wichtiges Thema bei der Prüfung der landwirtschaftlichen Förderungen ist die (auch präventive) Betrugsbekämpfung. Bezogen auf die Europäische Union ist hier vor allem die - verstärkte sowie zwischen den zuständigen Organen der Europäischen Union (Europäische Kommission, Europäischer Rechnungshof) besser abzustimmende - Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rechnungshof und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) angesprochen, wobei OLAF insbesondere seine speziellen Erfahrungen im Bereich der Betrugsbekämpfung - auch auf landwirtschaftlichem Gebiet - einbringen könnte.

Gegenwärtig leitet der Europäische Rechnungshof jene Fälle, in denen er Verdacht auf Betrug schöpft, an OLAF weiter; OLAF leitet im Zusammenwirken mit den zuständigen Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten (nationale Staatsanwaltschaften, Polizeibehörden, Gerichte) Untersuchungen ein.

Durch die wachsende Internationalisierung der Landwirtschaft, etwa durch Handelsbeziehungen, aber auch durch die geplante Erweiterung der Europäischen Union durch neue Mitgliedstaaten aus dem mittel- und osteuropäischen Raum, steigt zudem der Koordinierungsbedarf - insbesondere im Hinblick auf die Zielsetzungen der Prüfungen - zwischen den auf internationaler Ebene bestehenden Prüfungseinrichtungen (z.B. Europäischer Rechnungshof) und den auf nationaler Ebene bestehenden Prüfungseinrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle (z.B. nationale Oberste Rechnungskontrollbehörden; verwaltungsinterne Kontrolleinrichtungen, wie etwa die Innenrevision), wobei allerdings auf die Unabhängigkeit und Gleichberechtigung der am Koordinationsprozess beteiligten nationalen sowie supranationalen Rechnungskontrollbehörden Wert zu legen ist.

#### (2) Vermehrte Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen

Klar kam zum Ausdruck, dass die von den Obersten Rechnungskontrollbehörden auf landwirtschaftlichem Gebiet durchgeführten Prüfungen in systematischer Weise Rückschlüsse auf Fehlerursachen sowie die Analyse von Auswirkungen von Verwal-

tungshandlungen ermöglichen sollten, um aus den Prüfungsfeststellungen begründete Empfehlungen ableiten zu können, die – nach Maßgabe klarer politischer Vorgaben – den Entscheidungsträgern als Hilfestellung für die Verbesserung der landwirtschaftlichen Verwaltungssysteme dienen.

In einem gewissen Spannungsfeld zu dieser Forderung der Seminarteilnehmer stehen allerdings jene Prüfungen, die der Europäische Rechnungshof auf der Grundlage des EG-Vertrages im Zusammenhang mit der von ihm jährlich gegenüber dem Europäischen Parlament abzugebenden Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der (der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Europäischen Kommission) zugrundeliegenden Vorgänge (so genannte Zuverlässigkeitserklärung) verpflichtend durchzuführen hat. Diese Prüfungen, die – wenngleich auf statistischer Grundlage durchgeführt – im Wesentlichen formale Gesichtspunkte der Prüfung betonen, haben eine wesentlich geringere Aussagekraft für die Entscheidungsträger (z.B. das Europäische Parlament) als Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen, weil etwa inhaltliche Rückschlüsse auf Fehlerursachen in bestimmten Bereichen (z.B. Regionen, Gemeinschaftspolitiken) und auf spezifische Mängel der Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht in wünschenswerter Weise möglich sind. Zudem binden die Prüfungen zur Zuverlässigkeitserklärung (etwa 400 Prüfungen jährlich) die Ressourcen des Europäischen Rechnungshofes für die Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen auf dem Gebiet der Landwirtschaft, deren Zahl daher eher gering ist.

Insbesondere im Hinblick auf die vermehrte Bedeutung von Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen auf dem Gebiet der Landwirtschaft in einer künftig erweiterten Europäischen Union käme der Erweiterung der Prüfkapazitäten des Europäischen Rechnungshofes für die Durchführung systematischer, an den Maßstäben der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von landwirtschaftlichen Maßnahmen ausgerichteten Prüfungen besondere Relevanz zu. Jedenfalls wäre im Fall der Erweiterung der Europäischen Union einer Ausdünnung der Prüfungsdichte gerade bei jenen Prüfungen vorzubeugen, die für die politischen Entscheidungsträger von maßgeblicher Bedeutung sind.

### **(3) Beachtung volkswirtschaftlicher Zusammenhänge**

Die generelle Tendenz der Staaten, vor allem im Bereich der Landwirtschaft den volkswirtschaftlichen Aspekten (wie etwa soziale Standards, Umweltschutz) von Förderungsmaßnahmen stetig mehr Bedeutung einzuräumen, ist von den Obersten Rechnungskontrollbehörden im Rahmen ihrer Prüfungen auf landwirtschaftlichem Gebiet mitzuvollziehen; dies kann etwa durch das rechtzeitige Aufzeigen von Nah-

und Fernwirkungen der überprüften landwirtschaftlichen Maßnahmen sowie von Zielkonflikten erfolgen, die diese Maßnahmen auslösen können.

In diesem Zusammenhang sollten es die Obersten Rechnungskontrollbehörden als ihre Aufgabe ansehen, bereits präventiv wirkende Empfehlungen abzugeben, beispielsweise durch rechtzeitige Darstellung möglicher bzw. latenter umweltnachteiliger Wirkungen bestimmter landwirtschaftlicher – allenfalls durch öffentliche Mittel geförderter – Bewirtschaftungspraktiken. Durch solche präventiv wirksamen Empfehlungen können die Obersten Rechnungskontrollbehörden auf die Missachtung anerkannter Umweltstandards hinweisen, um dadurch höhere Beseitigungskosten des Staates für (später) manifest gewordene Umweltschäden zu vermeiden.

Weitere volkswirtschaftliche Prüfungsansätze, die ihren Ausgangspunkt in landwirtschaftlichen Prüfungen durch die Obersten Rechnungskontrollbehörden nehmen können, bieten die Umsetzung von sozialen und ökologischen Aspekten im Bereich der öffentlichen Vergaben (etwa Auswirkung von staatlichen Investitionen im Landwirtschaftsbereich auf das bäuerliche soziale Gefüge) sowie die Quantifizierung regionaler Entwicklungsniveaus anhand volkswirtschaftlicher Kenngrößen (etwa Wirkung von landwirtschaftlichen Förderungen auf die Einkommen der Bauern bzw. die Anzahl der in der Landwirtschaft geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze).

#### **(4) Mitverantwortung der Obersten Rechnungskontrollbehörden für die Mittelverwendung**

Die Teilnehmer des 15. VN/INTOSAI-Seminars vertraten grundsätzlich die Auffassung, dass die nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden von Empfängerländern mitverantwortlich für die zweckmäßige Verwendung von Subventionsgeldern im Bereich der Landwirtschaft sind.

Trotz der generellen Forderung nach einer Verbesserung der Prüfungsmethoden im Bereich der Landwirtschaft zeigten sich die Seminarteilnehmer wegen der unterschiedlichen rechtlichen und wirtschaftlichen Situation in ihren Ländern gegenüber der Idee, allenfalls spezielle INTOSAI-Prüfleitlinien für den Landwirtschaftsbereich zu entwickeln, zurückhaltend.

Demgegenüber sollten – ungeachtet der generellen Bemühungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden um eine stetige Verbesserung ihrer Prüfungsmethoden, die die INTOSAI im Zusammenwirken mit den Vereinten Nationen stets unterstützt hat und etwa mit Bezug auf die Prüfung von Entwicklungshilfezahlungen unterstützt – die nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden bereits in die Vertragsverhandlungen zwischen Geberland (bzw. Geberorganisation) und Empfängerland einbezogen und mit

ihrer Mitwirkung bestimmte Vereinbarungen über Prüfungsstandards und –methoden getroffen bzw. erforderlichenfalls ihre Prüfungskompetenzen entsprechend erweitert werden. Falls die jeweilige nationale Oberste Rechnungskontrollbehörde über keine entsprechende Prüfungskompetenzen verfügt, sollte auch das Geberland (bzw. die Geberorganisation) die Möglichkeit haben, eine Ausweitung der Prüfungskompetenz vom Empfängerland zu verlangen und die Gewährung von Subventionen hievon abhängig zu machen.

Um die Obersten Rechnungskontrollbehörden in die Lage zu versetzen, ihre Mitverantwortung erfolgreich wahrzunehmen, kommt den verwaltungsinternen Einrichtungen der Innenrevision, die gleichsam im Vorfeld der Prüfung durch die Obersten Rechnungskontrollbehörden tätig sind, besondere Bedeutung zu, weshalb eine stärkere Einbindung der internen Kontrollmechanismen in den gesamten Überwachungsprozess der Haushalts- und Wirtschaftsführung mit öffentlichen Mitteln angebracht wäre.

Aus der Diskussion der Teilnehmer kam ferner zum Ausdruck, dass ein Ehrenkodex, dem sich die Prüfer von Obersten Rechnungskontrollbehörden zu unterwerfen haben, wesentlich zur generellen Stärkung des Systems der externen öffentlichen Finanzkontrolle und zur verantwortungsvollen Aufgabenerfüllung durch die Obersten Rechnungskontrollbehörden beizutragen vermag.



## IV. HAUPTBEITRÄGE

---

1. **Europäischer Rechnungshof**  
**Die Kontrolle der Ausgaben für die Landwirtschaft durch den ERH,**  
**veranschaulicht an zwei Beispielen**
- 

*Prüfung der Agrarausgaben durch  
den Europäischen Rechnungshof (ERH) anhand von zwei Beispielen:*

*Getreide und Milchquoten*

### Einleitung

#### Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Im Jahre 1957 wurde durch den Vertrag von Rom die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet, deren wichtigste Aufgabe die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes war. Nach Maßgabe dieses Vertrages, der nunmehr konstituierender Bestandteil des Vertrages über die Europäische Union (EU) ist, umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft neben anderen großen Aufgabenbereichen die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft. Die Landwirtschaft galt zum einen als einer der Bereiche, in denen sich die aus dem Gemeinsamen Markt ergebende Rationalisierung und Arbeitsteilung am stärksten auf die Lebenshaltung der Erzeuger und Verbraucher auswirken. Zum anderen war ihre Einbeziehung in die EWG unabdingbare Voraussetzung für das Gleichgewicht der Handelsströme zwischen den Teilnehmerstaaten.

Die GAP hat sich in mehreren Etappen vollzogen, unter Ausgabengesichtspunkten ist sie jedoch über Jahre hinaus die bedeutendste Gemeinschaftspolitik geblieben. Rund 50% der Ausgaben des Gesamthaushaltsplans der EU, der sich für das Jahr 2002 auf 95,6 Milliarden Euro belief, entfallen auf Agrarausgaben. Die GAP stützt sich heute im Wesentlichen auf die folgenden im Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL), Abteilung Garantie, zusammengefassten Instrumente: flächenbezogene Beihilfen, Preisgarantien, Stabilisierungsmaßnahmen, Erzeugerprämien und die ländliche Entwicklung. Hinzu kommen die strukturellen Maßnahmen der Abteilung Ausrichtung. Die Ausgaben der Abteilung Garantie unterliegen gemeinsamen Mark-

torganisationen (GMO), einem Gefüge aus nach den großen Familien landwirtschaftlicher Erzeugnisse gruppierten Verordnungen, die vom Rat verabschiedet werden und deren Durchführungsbestimmungen die Kommission erlässt.

### **Auftrag und Rolle des ERH**

Der Europäische Rechnungshof wurde mit dem Vertrag von Brüssel vom 22. Juli 1975 eingerichtet und nahm seine Tätigkeit vor 25 Jahren im November 1977 auf. Nach bestimmten Vertragsänderungen durch den im Februar 1992 unterzeichneten Vertrag von Maastricht und den im Oktober 1997 unterzeichneten Vertrag von Amsterdam soll der ERH:

- die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft sowie jeder von der Gemeinschaft geschaffenen Einrichtung prüfen, soweit der Gründungsakt dies nicht ausschließt;
- dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit (DAS) der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge vorlegen;
- die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben prüfen;
- sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung überzeugen;
- insbesondere über alle Fälle von Unregelmäßigkeiten berichten.

Der ERH erstellt jährlich nach Abschluss des Haushaltsjahrs einen Jahresbericht zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU, der die Zuverlässigkeitserklärung (DAS) sowie einen Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen der Entwicklungsfonds umfasst. Außerdem veröffentlicht er pro Jahr rund zwanzig Sonderberichte, zwanzig besondere Jahresberichte (einschließlich der Jahresberichte zu den dezentralen Einrichtungen) sowie eine gewisse Anzahl an Stellungnahmen zu Entwürfen von Rechtsakten zu den Finanzvorschriften der Gemeinschaften. Mit seiner Tätigkeit soll der ERH das Europäische Parlament und den Rat bei ihrer Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans unterstützen, insbesondere mit Blick auf das Entlastungsverfahren der Kommission, die für die Ausführung des Haushaltsplans verantwortlich zeichnet.

### **Organisation der Prüfungstätigkeit**

Der ERH ist in Prüfungsgruppen, Sektoren und Abteilungen untergliedert. In den Prüfungsgruppen sind mehrere jeweils einem Mitglied des Hofes unterstellte Sektoren zusammengefasst. Jeder Sektor wiederum gliedert sich in eine oder zwei Abteilungen unter der Leitung eines Abteilungsleiters. Ein Direktor ist für die Koordinierung der

Tätigkeiten der Abteilungen, die Vorbereitung der Gruppensitzungen sowie die Überwachung der Qualität der Prüfungsarbeiten und Berichte zuständig.

Die Berichte und Stellungnahmen werden der Prüfungsgruppe von dem ihr angehörenden jeweils zuständigen Mitglied vorgestellt. Die Gruppen nehmen die Berichte und Stellungnahmen an und bereiten sie für die endgültige Annahme durch den Hof, d.h. das Kollegium aller Mitglieder, vor. Damit ist jedes Mitglied des Hofes an der Annahme sämtlicher vom Hof erstellter Berichte und Stellungnahmen beteiligt.

Die Prüfung der Agrarausgaben ist Aufgabe einer Prüfungsgruppe, die drei Sektoren umfasst; davon verfügen zwei Sektoren über jeweils zwei Abteilungen und ein Sektor über eine Abteilung. Eine Abteilung ist auf die Prüfung der Rechnungsführung spezialisiert, d.h. auf die Prüfung der Rechnung sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben und bestimmter Einnahmen. Auf diese Abteilung entfällt der Großteil der mit Blick auf die allgemeine Zuverlässigkeitserklärung vorzunehmenden Prüfungsarbeiten im Landwirtschaftssektor. Eine zweite Abteilung beschäftigt sich mit der Weiterverfolgung und Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten im Agrarbereich sowie mit bestimmten horizontalen Prüfungen, d.h. Prüfungen, die mehreren Beihilferegelungen gemeinsame Aspekte beleuchten, beispielsweise auf dem Gebiet der öffentlichen Lagerhaltung und der Ausfuhrerstattungen. Zwei weitere Abteilungen sind mit der Prüfung der Aspekte der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung befasst. Damit fallen die großen Marktorganisationen wie landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Rindfleisch und Milcherzeugnisse in den Aufgabenbereich einer Abteilung, während eine andere die Prüfungen der mittelgroßen und kleinen Sektoren wahrnimmt wie Olivenöl, Tabak, Schaf-, Schweinefleisch und Geflügel, Wein, Obst und Gemüse, Baumwolle usw. Die fünfte Abteilung schließlich nimmt hauptsächlich Prüfungen im strukturellen Bereich vor und beschäftigt sich mit der ländlichen Entwicklung, der Ausrichtungspolitik und der Fischerei. Dieser Prüfungsgruppe gehören rund siebzig Prüfer an, was in etwa einem Drittel der Prüferkapazität des ERH entspricht.

#### Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf den Getreidesektor

##### Auswahl des Prüfungsthemas

Im Jahre 1992 wurde die GAP einer partiellen, wiewohl grundlegenden Reform unterzogen. Es lag damit für den ERH in der Logik der Sache, nach der so genannten Phase des Übergangs vom alten zum neuen System zu überprüfen, inwieweit die Ziele der Reform erreicht worden sind. Außerdem ging die Reform mit einem erheblichen

Ausgabenanstieg zulasten des Gesamthaushalts einher. Die Reform betraf jedoch mehrere große Märkte und eine Vielzahl verschiedener Beihilfesysteme mit mehr oder weniger unterschiedlichen Zielsetzungen. Es galt somit, das Prüfungsthema auf einen homogenen und innerhalb einer angemessenen Zeitspanne zu bewältigenden Prüfungsgegenstand einzugrenzen.

Der Prüfungsumfang war folglich auf den Getreidesektor begrenzt, in dem an die Stelle der Preisgarantie für Getreide zum Teil direkte flächenbezogene Beihilfen getreten waren. Es handelte sich somit um ein recht homogenes Beihilfesystem mit mehr oder weniger konkreten Zielsetzungen. Überdies entfiel auf diese Beihilfen der Großteil der mit der Reform verbundenen Ausgaben. Es konnte ferner davon ausgegangen werden, ausreichende, zuverlässige und relevante Prüfungsnachweise zur Untermauerung der Schlussfolgerungen zu finden. Geographisch war die Prüfung auf diejenigen Mitgliedstaaten konzentriert, die zu den Hauptgetreideerzeugern zählen.

### **Definition der Prüfungsziele**

Die alte GMO baute auf einem Preisstützungssystem und dem Schutz nach außen auf, was ein Anwachsen der öffentlichen Lagerbestände und steigende Ausgaben zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts zur Folge hatte. Darüber hinaus mussten immer mehr Ausfuhrerstattungen gezahlt werden, um den Absatz der Getreideüberschüsse auf dem Weltmarkt zu ermöglichen. Noch dazu übten die Handelspartner der Gemeinschaft Druck in Richtung auf eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte aus.

Mit der Reform sollten die Wettbewerbsfähigkeit des in der EG angebauten Getreides gesteigert und so die internen und externen Probleme behoben werden. Hauptinstrument war die drastische Senkung der Interventionspreise. Als Ausgleich für die mit den Preiskürzungen verbundenen Einkommenseinbußen wurden den Landwirten direkte, flächenbezogene Beihilfen gewährt. Ziel war die Herstellung des Marktgleichgewichts durch eine Preissenkung und die damit verbundene Verringerung der Produktionsanreize sowie durch von der tatsächlichen Produktion abgekoppelte, flächenbezogene Beihilfen und die Einführung von Flächenstillegungsmaßnahmen.

Nach einer ersten Prüfung des in den Mitgliedstaaten zur Verwaltung und Kontrolle der Zahlung flächenbezogener Beihilfen eingeführten neuen "Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems" konnte sich der ERH der eigentlichen Frage widmen, ob die Reform ihre wichtigsten Ziele erreicht hat. Das Prüfungsziel bestand somit darin, Nachweise für folgende Aussagen zu erlangen:

- Die Wettbewerbsfähigkeit von Getreide hat sich gegenüber eingeführten Ersatzstoffen, die zur Herstellung von Tierfutter bestimmt sind, sowie gegenüber dem auf dem Weltmarkt vermarkteten Getreide verbessert.
- Das neue System stellt den Getreideerzeugern ein angemessenes Einkommen sicher.
- Der Getreidemarkt ist nach einer langen Zeit der Überschüsse stabil.
- Die erhöhte Haushaltsbelastung wird durch einen Rückgang der Verbraucherpreise ausgeglichen - ein Argument, dass die Kommission zur Rechtfertigung der gestiegenen finanziellen Last für den Steuerzahler anführt.

Ferner ist nachzuprüfen, inwieweit diese Auswirkungen - falls sie nachgewiesen werden - auf die Reform zurückgeführt werden können.

### **Prüfungsansatz**

Bei der Zusammenstellung des erforderlichen Informationsmaterials konnten sich die Prüfer des Hofes insbesondere auf die bei Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften) verfügbaren Statistiken stützen. Das Amt bot ferner Hilfestellung bei der Analyse und Auswertung des Zahlenmaterials, vor allem im Hinblick auf die Bestimmung der Auswirkungen der Reform auf das Einkommen der Landwirte. Das Zahlenmaterial von Eurostat wurde den auf nationaler und internationaler Ebene erhaltenen Zahlen (z.B. beim "World Wheat Council" und der OECD) gegenübergestellt. Danach erfolgte eine Feststellung oder Bewertung der Unterschiede ausgehend von ihrer möglichen Bedeutung für die Prüfungsschlussfolgerungen. Überdies fanden Gespräche mit den zuständigen Kommissionsdienststellen und den Landwirtschaftsministerien in den besuchten Mitgliedstaaten statt sowie mit Erzeuger- und Verbraucherorganisationen und Vertretern von Verarbeitungsbetrieben. Die im Verlauf dieser Gespräche erhaltenen Informationen wurden einer Gegenprüfung mit amtlichen Statistiken unterzogen. Ferner konnten sich die Prüfer des Hofes auf eine gewisse Anzahl an Studien stützen, die von der Kommission oder einschlägigen Fachkreisen erstellt wurden.

Bestimmte methodische und sachliche Fragen konnten mit dem schwedischen Rechnungshof erörtert werden, der zur gleichen Zeit eine Prüfung durchführte, um zu ermitteln, wie sich im Bereich der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen (Getreide und Ölsaaten) die flächenbezogenen Beihilfen in Schweden seit seinem Beitritt auf die Einkommen, die Produktivität und die Preise auswirkten.

## Ergebnisse

### *Wettbewerbsfähigkeit*

Die Senkung des vom Rat festgesetzten Interventionspreises (Preis, zu dem die Mitgliedstaaten das Getreide für die öffentlichen Lagerhaltung ankaufen müssen) und seine Angleichung an die Weltmarktpreise haben sich auf die Wettbewerbsfähigkeit des Gemeinschaftsgetreides günstig ausgewirkt. Mehr als die Hälfte der Ausfuhren konnten 1995/96 ohne Zuschüsse erfolgen. Allerdings war die Annäherung der Preise vielmehr auf das knappe Weltmarktangebot zurückzuführen. Man konnte sich daher mit Recht fragen, ob die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit von Dauer war und ob die institutionellen Preise noch weiter gesenkt werden müssen. Dies ist dann im Zuge der Agenda 2000 auch tatsächlich geschehen.

Der Binnenverbrauch stieg, da die Verwendung von Getreide für Futterzwecke aufgrund der Preiskürzungen interessanter wurde. Die Anpassungsfähigkeit des Futtermittelsektors verdeutlicht jedoch zugleich das Risiko einer Reaktion in die entgegengesetzte Richtung, falls sich beispielsweise das Preisverhältnis zwischen Getreide und seinen möglichen Ersatzstoffen erneut umkehrt.

### *Einkommen*

Hinsichtlich der landwirtschaftlichen Einkommen profitierte der gesamte Getreide-sektor von der Reform. Da die Marktpreise während der Übergangsphase über den neu festgesetzten institutionellen Preisen blieben, war der Ausgleich im Verhältnis zu den tatsächlichen Einkommenseinbußen global zu hoch. Je höher die Marktpreise in einem Mitgliedstaat waren, desto größer waren nach Einführung des neuen Systems die Gesamteinnahmen der betroffenen Landwirte.

Ziel der Reform war es, den Landwirten einen Ausgleich für die Einkommensverluste zu gewähren, die durch die Herabsetzung des Interventionspreises entstanden. Die Prüfung ergab allerdings, dass die Landwirte im Allgemeinen einen zu hohen Ausgleich erhalten haben. Nach Schätzungen des ERH war der im Zeitraum 1993-1997 gezahlte Betrag um etwa 13 Milliarden ECU zu hoch.

Das System war nie darauf ausgerichtet, die Einkommensverluste entweder auf der Ebene der individuellen Erzeuger oder auf der Ebene der einzelnen Länder auszugleichen. Es gibt daher zwei Ursachen dafür, dass der Ausgleich zu hoch oder zu niedrig ausfallen kann. Erstens ist die Hilfe an Durchschnittsflächen und Durchschnittserträge gebunden, die auf ihrem historischen Niveau festgesetzt wurden mit der Folge, dass wirtschaftlich arbeitende landwirtschaftliche Betriebe einen zu niedrigen Ausgleich erhalten, während der Ausgleich für nicht wirtschaftlich arbeitende landwirtschaftliche Betriebe zu hoch ist. Zweitens führten unterschiedliche Marktpreise für dieselben Erzeugnisse in den einzelnen Ländern dazu, dass in bestimmten Jahren die Landwirte in einigen Ländern einen zu hohen Ausgleich und in anderen Ländern einen zu niedrigen Ausgleich erhielten.

Überdies sieht das System zum Ausgleich der Einkommensverluste keine Differenzierung aufgrund der Größe der landwirtschaftlichen Betriebe oder der Erträge vor, so dass es nicht zur Verbesserung der Situation der Kleinerzeuger beiträgt. Die höchsten Beihilfen fließen weiterhin an die großen landwirtschaftlichen Betriebe und an die Betriebe in den Regionen mit den höchsten Erträgen.

### *Stabilisierung*

Dem Produktionsrückgang im ersten Jahr der Reform folgte rasch ein erneuter Anstieg, so dass die Produktion bald wieder denselben Stand erreichte wie vor der Reform. Die äußerst unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten legt den Schluss nahe, dass das Produktionsvolumen vielmehr durch günstige klimatische Bedingungen in Nordeuropa, den Anstieg der Getreidepreise auf dem Weltmarkt und Währungsschwankungen gegenüber dem Ecu, was die teilweise Neutralisierung der Preiskürzungen bei Umrechnung in bestimmte Landeswährungen zur Folge hatte, beeinflusst war. Dies verstärkt die Zweifel daran, ob eine dauerhafte Stabilisierung des Getreidemarktes durch die Reform erreicht werden kann. So hat die Erzeugung nach der Übergangsphase auch wieder das Niveau vor der Reform überschritten, und die Preise fielen, so dass sie erneut mit Hilfe von Interventionsmaßnahmen gestützt werden mussten. Ferner sind wieder öffentliche Lagerbestände gebildet worden.

### *Verbraucherpreise*

Allgemein wurde angenommen, dass die mit der Stützung des Agrarsektors verbundene finanzielle Belastung des Verbrauchers durch den Rückgang der Erzeugerpreise reduziert würde. In der Praxis konnte jedoch weder ein bedeutender Rückgang der vom Endverbraucher zu zahlenden Preise festgestellt werden (beispielsweise bei Brot) noch ließ sich der Preisrückgang eindeutig auf die Preiskürzungen bei Getreide zurückführen (beispielsweise bei Rind- und

Schweinefleisch). Die vom Steuerzahler zu tragende Last wurde also deutlich größer, ohne dass sich gleichzeitig besondere Vorteile für die Verbraucher ergaben.

### *Schlussfolgerung*

Sofern es darum ging, einen Richtungswechsel in der Politik einzuleiten, wurde mit der Reform der GAP von 1992 sicher ein richtiges Signal gesetzt. Damit die Fortschritte in Bezug auf Wettbewerbsfähigkeit und Marktgleichgewicht erhalten bleiben, sind jedoch weitere Schritte erforderlich. Die in der Agenda 2000 vorgeschlagenen Maßnahmen reichen nicht aus, um die sich erneut abzeichnende Überschussproduktion einzudämmen, angemessen auf die sinkenden Weltmarktpreise zu reagieren und die landwirtschaftlichen Einkommen zu sichern. Angesichts der immer größeren Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Produktion und der Gewährung flächenbezogener Beihilfen könnte es sinnvoll sein zu prüfen, welche Möglichkeiten es gibt, das gegenwärtige System durch bestimmte Formen direkter Einkommensbeihilfen zu ersetzen.

### Sonderbericht Nr. 6/2001 über Milchquoten

#### Auswahl des Prüfungsthemas

Die Einführung der Milchquotenregelung im Jahre 1984 war die Ultima Ratio eines Systems, das durch eine Preisgarantie die Produktion weit über die Nachfrage hinaus stimuliert. Die Garantie findet zwar nicht direkt auf Milch Anwendung, sondern auf Milcherzeugnisse wie Butter und Magermilchpulver, sie bildet dennoch eine gesicherte Absatzmöglichkeit für Frischmilch. Die als vorübergehende Maßnahme zum Abbau der Milchüberschüsse gedachte Milchquotenregelung wurde jedoch regelmäßig verlängert.

Die vom ERH im Vorfeld der Prüfung durchgeführte Voruntersuchung brachte die gestiegenen Risiken zutage, die mit dieser äußerst komplexen Regelung, die im Übrigen bei den Erzeugern auf keine große Akzeptanz gestoßen war, verbunden sind. So wurden im Rahmen der Regelung für Milcherzeuger geltende einzelbetriebliche Quoten eingeführt. Für den Fall der Überschreitung dieser Quoten fallen auf die Überschusserzeugung zu entrichtende Abgaben an, die Abschreckungswirkung haben sollen. Außerdem gingen die letzten Bemerkungen des Hofes auf das Jahr 1993 zurück. Es war folglich an der Zeit, dieses Thema wieder aufzugreifen, umso mehr als die Regelung im Zuge der Agenda 2000 erneut verlängert worden war.

Der Prüfungsumfang bestimmte sich durch das Milchwirtschaftsjahr 1997/98 und war auf die Kommission und die neun Mitgliedstaaten beschränkt, auf die rund 86% der

Milcherzeugung der EU entfällt. Ferner erstreckte sich die Prüfung auf diejenigen Mitgliedstaaten, bei denen in der Vergangenheit entweder durch den Hof oder die Kommission erhebliche Probleme in Bezug auf die Anwendung der Regelung festgestellt worden waren.

### Definition der Prüfungsziele

Ziel der Prüfung war die Untersuchung der Regelung unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, d.h. unter dem Aspekt der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit. Insbesondere sollte die Prüfung eine Antwort auf folgende Fragen liefern:

- Konnte durch die Regelung die Milcherzeugung eingedämmt werden?
- Existieren auf Ebene der Mitgliedstaaten angemessene Gesetzgebungs- und Verwaltungsstrukturen, eine wirksame Kontrolle der Meldungen der erzeugten Milch, eine richtige Zuteilung einzelbetrieblicher Quoten sowie verlässliche Verfahren für die Einziehung der Abgaben zugunsten der EU?
- Übt die Kommission eine wirkungsvolle Kontrolle der Anwendung der Regelung aus?

### Prüfungsansatz

Der Prüfungsansatz stützte sich auf eine Analyse und Gegenüberstellung von Produktionsstatistiken und sonstigem auf europäischer oder nationaler Ebene erhaltenem Zahlenmaterial, weiteren für die betroffene Verwaltungsebene üblichen Informationen sowie auf Gespräche in der Kommission und den Mitgliedstaaten. Überdies wurde die buchmäßige Behandlung der Abgaben einer Untersuchung unterzogen. Schließlich fanden Prüfbesuche bei einer gewissen Zahl von Verkäufern und Abnehmern von Milch sowie bei Milcherzeugern statt.

### Ergebnisse

#### *Eindämmung der Produktion*

Es kann generell festgestellt werden, dass mit der Quotenregelung das Ziel der Begrenzung der Produktion auf das gewünschte Niveau erreicht wurde, da die Überschussproduktion über die nationalen Referenzmengen hinaus unter 1 % liegt. Die Festsetzung der Gesamtquotenhöhe hat zwar zu einer Stabilisierung der Erzeugung

geführt und der vormalige tendenzielle Anstieg der Haushaltskosten der gemeinsamen Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse seit 1993 konnte umgekehrt werden. Sie hat aber keine Abstimmung der Milcherzeugung auf den nicht subventionierten Binnenverbrauch und die nicht subventionierten Ausfuhren zur Folge gehabt.

Zudem hat in der EU die Tendenz zu wenigen großen Milchwirtschaftsbetrieben angehalten. Zahlreiche kleine Milchwirtschaftsbetriebe sind der Rationalisierung des Sektors zum Opfer gefallen. Die Mehrzahl der verbliebenen Landwirte erzielen weniger als die Hälfte ihres Einkommens aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit.

Kommission und Rat ließen zu, dass die Regelung zunehmend flexibler gehandhabt wird, was auf eine Verringerung der Gesamtquotenhöhe hätte hinauslaufen sollen. Die Mitgliedstaaten können innerhalb desselben Milchquotenrahmens im Hinblick auf die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe stark voneinander abweichende politische Ziele verfolgen. Als Folge hiervon sind einige der finanziellen und wirtschaftlichen Vorteile, die aus der Regelung resultieren sollten, auf der Strecke geblieben.

#### *Nationale Behörden*

Rund 17 Jahre nach ihrer Einführung ist die Quotenregelung noch immer nicht im vollem Umfang umgesetzt, wie dies die fortbestehende Notwendigkeit von Vorschusskürzungen und Kürzungen in den Rechnungsabschlussentscheidungen in Bezug auf einige Mitgliedstaaten zeigt. Dies ist Ausdruck einer fortgesetzten Wettbewerbsverzerrung im Gefolge eines Systems, das die Mitgliedstaaten nicht immer konsequent verwalten.

Die Probleme bei der Durchführung der Regelung bestehen fort. Trotz gewisser Fortschritte hat sich an der in früheren Berichten aufgezeigten Hauptschwierigkeit bestimmter Mitgliedstaaten, die Erhebung der Abgabe durchzusetzen, nichts geändert. In Spanien und Griechenland sind Verbesserungen erzielt worden, auch wenn nach wie vor Probleme im Zusammenhang mit ausstehenden Abgabenschulden auftreten.

Wenn einzelne Milcherzeuger die Abgabe de facto nicht zahlen, geht deren Abschreckungswirkung ins Leere und der Überproduktion wird Vorschub geleistet. Darüber hinaus kommt die Tatsache, dass die Kommission die Abgabenschuld beim Mitgliedstaat einzieht, einem nationalen Zuschuss für bestimmte Milcherzeuger gleich, was eine Wettbewerbsverzerrung zur Folge hat.

### *Kontrolle der Regelung durch die Kommission*

Die Rolle der Kommission bei der Durchsetzung und Einziehung der Abgabe sollte dahin gehend überprüft werden, dass die strikte und rechtzeitige Anwendung der Rechtsvorschriften gewährleistet ist. Die Kommission sollte die Möglichkeit der Verbesserung der im Rahmen der Regelung vorgesehenen Kontrollen und Sanktionen untersuchen und durch die genaue Beschreibung der durchzuführenden Kontrollen zur Förderung der besten Methoden in den Mitgliedstaaten beitragen.

Der verordnungsrechtliche Rahmen der Gemeinschaft sollte eine Reihe von Sanktionen umfassen, welche es den Mitgliedstaaten gestatten, geringfügige Verstöße gegen Verordnungen durch Abnehmer und Direktverkäufer zu ahnden. Kurzfristig sollte die Kommission die Möglichkeit einer Übertragung von Quoten zwischen Erzeugern in verschiedenen Mitgliedstaaten prüfen und in der Folge die Gesamtquote senken. Mittelfristig sollte sie Vorschläge für eine grundlegende Reform des Milchsektors machen mit dem Ziel, zwischen der Milcherzeugung insgesamt und dem nicht subventionierten Binnenverbrauch sowie den potenziellen nicht subventionierten Ausfuhren ein Gleichgewicht herzustellen. Gleichzeitig ist den Milcherzeugern ein angemessener Lebensstandard zu gewährleisten und die Grundlage dafür zu legen, dass die Quotenregelung auslaufen kann.

### *Schlussfolgerungen*

Der Absatz der strukturellen Milchüberschüsse wird auch künftig eine massive Unterstützung aus dem EU-Haushalt erforderlich machen. Angesichts der Erweiterung der EU, der derzeitigen Verbrauchertrends und der Einflussnahme vonseiten der Welthandelsorganisation im Hinblick auf eine Verringerung der Ausfuhrerstattungen muss durchaus mit einem Anwachsen dieser Unterstützung gerechnet werden. Vor diesem Hintergrund muss die Kommission noch eine grundlegende Reform des Milchsektors vorschlagen, die zu einer Reduzierung der Gesamthöhe der Milcherzeugung führt und sie in Einklang mit potenziellen nicht subventionierten Verkäufen auf dem Markt bringt.

Die aufeinander folgenden Beschlüsse des Rates betreffend die Erhöhung der nationalen Referenzmengen, die ohne eine erhebliche Reduzierung der Interventionspreise einherging, ließen eine Liberalisierung des Sektors für Milch und Milcherzeugnisse vergleichbar der im Bereich der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen nicht zu. Die Ausgaben im Sektor für Milch und Milcherzeugnisse sanken von 4 285,3 Millionen Euro 1983 (27 % der EAGFL-Garantiausgaben) auf 2 601,3 Millionen Euro 1999 (6,5 % der EAGFL-Garantiausgaben). Jedoch sind zur Finanzierung der anhaltenden Überschüsse immer noch Ausgaben von fast 3 Milliarden Euro jährlich erforderlich. Dieses Unterstützungsniveau zulasten des

europäischen Steuerzahlers kommt zu den von den Verbrauchern innerhalb der EU getragenen höheren Preisen für Milch und Milcherzeugnisse noch hinzu.

---

## 2. Österreich

### Umfang und Methoden der Prüfung der Landwirtschaft in Österreich

---

#### Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung im Bereich der Landwirtschaft

##### 1. Prüfungszuständigkeit

In der österreichischen Bundesverfassung wird die Rechnungs- und Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof geregelt. Die Bundesverfassung, das Rechnungshofgesetz sowie mehrere andere Gesetze regeln die Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Gebarungskontrolle.

Die Prüfung des österreichischen Rechnungshofes im Bezug auf die Land- und Forstwirtschaft umfasst basierend auf diesen Rechtsgrundlagen im Wesentlichen

- das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (kurz: Landwirtschaftsministerium),
- die Förderungsabwicklungsstelle des Bundes (Agrarmarkt Austria/AMA)
- sowie alle in die Förderungsabwicklung eingebundenen Stellen (zB Berufsvertretungen der Bauern (Kammern), Banken)

##### 2. Unabhängigkeit

Der Rechnungshof ist von der Bundesregierung und von der Landesregierung unabhängig. Die österreichische Bundesverfassung normiert, dass der Rechnungshof in Angelegenheiten der Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zentralstaates (Bund) als Organ des Bundesparlaments (Nationalrat) und in Angelegenheiten der Wirtschafts- und Haushaltsführung der neun österreichischen Bundesländer (regionale staatliche Ebene) als Organ des betreffenden Landesparlaments (Landtage) tätig ist.

Diese Unabhängigkeit zeigt sich ua darin, dass der Rechnungshof die Prüfungsprogramme, die Schwerpunkte und die Prüfungsmethodik selbst festlegt.

### 3. Prüfungsorganisation

Der Rechnungshof beschäftigt derzeit rd 320 Mitarbeiter wovon rd 236 in 34 Abteilungen im Prüfdienst tätig sind.

### 4. Prüfungsziele

Die Prüfungsziele sind in der österreichischen Bundesverfassung (Art 126b Abs 5) sowie im Rechnungshofgesetz festgelegt. Der österreichische Rechnungshof überprüft

- die ziffernmäßige Richtigkeit
- die Sparsamkeit
- die Wirtschaftlichkeit
- die Zweckmäßigkeit
- und die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften.

Darüber hinaus untersucht der Rechnungshof nicht nur die Möglichkeit der Herabminderung oder Vermeidung von Ausgaben, sondern auch die Erhöhung bzw Schaffung von Einnahmen.

Die österreichischen Gesetze sehen keine Reihung und keine Prioritätensetzung bei den Prüfungszielen vor. Es wurde jedoch den Prüfungszielen Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit in den letzten Jahren gegenüber den Ordnungsmäßigkeitsprüfungen verstärktes Augenmerk zugewendet.

Mit der Prüfung der Zweckmäßigkeit ist neben der Frage der Optimierung des Einsatzes staatlicher Mittel auch die volkswirtschaftliche Betrachtungsweise (zB Auswirkungen von landwirtschaftlichen Förderungen auf das Einkommen der Bauern oder auf die Umwelt) verbunden. Gerade dieser Prüfbereich bietet dem Rechnungshof ein weitreichendes Prüffeld, indem sich auch weite Bereiche des landwirtschaftlichen Förderwesens wiederfinden.

### 5. Prüfungsbereiche

Vom österreichischen Rechnungshof werden hinsichtlich der Überprüfung der Landwirtschaft folgende Prüfbereiche erfasst:

- Prüfung der Richtlinie auf Grund der eine Förderung erfolgt
- Prüfung der Kontrollmechanismen der die Fördermittel auszahlenden Stellen
- Prüfung der Angaben der Landwirte und der Richtigkeit des Antrages

- Sicherstellung der rechtmäßigen Ausschüttung der Fördergelder
- Prüfung der Geldflüsse
- Prüfung der Wirtschafts- und Haushaltsführung beim Landwirtschaftsministerium und bei den für die Förderungen zuständigen Gesellschaften und Stellen
- Prüfung der Verwaltungskosten (Personal, Finanzen, Beschaffung, Organisation usw)

## 6. Prüfungsplanung

Die Kleinstruktur der Landwirtschaft in Österreich (von rd. 217 000 landwirtschaftlichen Betrieben bewirtschaften rd 44% weniger als 10 ha Kulturfläche) erfordert einen hohen Förderungsaufwand (rd 2 036 Mill € im Jahr 2000), um eine Bewirtschaftung weiter gewährleisten zu können. Es werden in der Landwirtschaft die verschiedensten staatlichen Förderungen (etwa für die Existenzsicherung der Bauern durch höhere Einkommen) gewährt, deren rechtmäßige Ausschüttung und widmungsgemäße Verwendung sowohl vom Europäischen Rechnungshof (ERH) als auch vom österreichischen Rechnungshof überprüft werden.

Die Vielfalt von Daten und die Komplexität der Materie erfordert eine genaue Strategie hinsichtlich der Prüfungsplanung, der Prüfungsabwicklung und bei der Entscheidung, welche Art der Prüfung vorgenommen wird. Die vom österreichischen Rechnungshof durchzuführenden Prüfungen basieren auf einem jährlich erstellten Prüfungsplan. Im Bereich der Land- und Forstwirtschaft orientieren sie sich an folgenden Kriterien

- beobachtete besondere Auffälligkeiten
- Einführung neuer bzw Änderung bestehender Rechtsvorschriften
- Änderung der Organisation
- das Risikopotenzial
- ein besonderes Interesse eines allgemeinen Vertretungskörpers oder der Öffentlichkeit
- Veränderung wesentlicher Kenngrößen

Zur Hilfestellung für die Auswahl der Prüfobjekte führt die für die Landwirtschaft zuständige Prüfungsabteilung neben einer Gesamtliste ihrer zu prüfenden Organisationseinheiten des österreichischen Rechnungshofes eine Auflistung der Förderungen samt den zugehörigen Rechtsgrundlagen.

Ebenfalls wird im Zuge der Prüfungsplanung die Art der Prüfung festgelegt, wobei unterschieden wird in:

- die Allgemeine Prüfung (ihr Prüfungsziel ist es, einen aussagefähigen Überblick über die gesamte Tätigkeit einer Stelle zu geben).
- die Projektprüfung (diese Prüfungen haben zeitlich, finanziell oder sonst abgegrenzte Vorhaben zum Inhalt)
- die Schwerpunktprüfung (bei diesen Prüfungen werden jeweils nur einzelne Sachgebiete einer vertieften Prüfung unterzogen)
- die Querschnittsprüfung (bei dieser Prüfungsart werden vergleichbare Teilgebiete bei verschiedenen Stellen überprüft)
- die System- bzw Programmprüfung (diese Prüfung untersucht die Zweckmäßigkeit von Verfahrensabläufen usw)
- die Nach- und Kontrollprüfungen (follow up; diese Prüfungen zielen darauf ab zu überprüfen, ob die bei bereits früheren Überprüfungen erfolgten Beanstandungen behoben bzw die damals abgegebenen Empfehlungen des österreichischen Rechnungshofes verwirklicht worden sind)

## 7. Prüfungsablauf

Die Leiter der Prüfungen planen auf Grundlage des jährlichen Prüfungsplanes den Ablauf und den Umfang der Prüfungen.

Die einzelnen Phasen stellen sich wie folgt dar:

- 7.1 die Vorbereitungsphase
- 7.2 die Überprüfung an Ort und Stelle
- 7.3 die Erstellung des Prüfberichts
- 7.4 und eine Evidenthaltung der offenen Empfehlungen (Überwachung der Prüfungsauswirkungen)

### *Zu 7.1: Vorbereitungsphase*

In dieser Phase werden neben

- der Definition der Prüfungsziele (Prioritäten, Prüfungsumfang, Informationsmaterial)
- der Veranschlagung der notwendigen Ressourcen und
- der Erstellung eines Zeitplanes

bereits auch weitergehende Informationen über das zu prüfende Gebiet bzw über das Prüfobjekt beschafft.

Nachfolgende Unterlagen sollten – beispielhaft – während der Vorbereitungsphase eingeholt bzw besorgt werden:

- über die Organisation und die Verantwortlichkeiten,
- über den Geldfluss und die Finanzierung,
- über die rechtlichen Rahmenbedingungen,
- Darstellung der Risiken, die sich aufgrund der spezifischen Organisation und des Umfeldes ergeben (Gefahr von Korruption und Missbrauch),
- intra/internationale Vergleiche und
- bereits vorhandene Berichte von internen Kontrollsystemen.

In der Regel wird schon während dieser Vorbereitungsphase mit der zu prüfenden Stelle Verbindung aufgenommen, um die Ziele der Überprüfung zu besprechen. Auch wird bereits Informationsmaterial gesichtet und die überprüfte Stelle um die Ausarbeitung spezifischer Unterlagen ersucht.

Im Zuge dieser Vorarbeiten legt der Leiter der Prüfung aufgrund der bereits vorhandenen Information die geplanten Inhalte der Prüfung in einem Prüfungskonzept fest. Dieses Prüfungskonzept sollte mindestens beinhalten:

- Die Beschreibung des Prüfungsgegenstandes;
- Aufgaben des einzelnen Prüfers;
- Gründe für die Prüfung;
- die Prüfungsthemen mit Auswahl und Angabe der Methode, mit welchen die einzelnen Themen geprüft werden;
- den finanziellen Umfang des Prüfungsthemas (Ausgaben, Einnahmen, Förderumfang, Umsatz, Ergebnis), aber auch das mit diesen Aufgaben beschäftigte Personal;

- eine Risikoabschätzung und – sollte das Thema bereits einmal geprüft worden sein –
- den Zeitpunkt der letzten Prüfung.

Ferner werden im Prüfungskonzept neben einer Übersicht der Personalressourcen auch die Kosten der durchzuführenden Prüfung ausgewiesen. Diese sind insbesondere:

- die eigenen Kosten (Personalkosten und anteilige Infrastrukturkosten)
- die Kosten für externes Personal und
- Reisekosten

Da eine vollständige Prüfung aller Geschäftsfälle (Förderungen etc) einer geprüften Stelle in der Regel nicht möglich sein wird, wird bereits im Zuge der Prüfungsplanung ein Stichprobenverfahren bestimmt, um so die Auswahl der zu prüfenden Fälle treffen zu können.

(Der Prüfer kann die Daten einer Prüfung auf mehrere Arten erheben. Er kann alle Daten einer Prüfung unterziehen (100% Kontrolle) oder sich auf Teilbereiche beschränken. Bei der Vielzahl von Förderungen im Bereich der Landwirtschaft wird jedoch vorrangig eine Stichprobenanalyse erfolgen. Von Seiten des Prüfers muss vor der Auswahl beurteilt werden, ob und welches Stichprobenverfahren geeignet ist, um daraus Schlussfolgerungen über die Gesamtheit der Daten ableiten zu können.)

Nach Fertigstellung und Genehmigung des Prüfungskonzeptes erfolgt die Prüfung an Ort und Stelle.

#### *Zu 7.2: Überprüfung an Ort und Stelle*

Bei der Prüfung an Ort und Stelle werden die bei der geprüften Stelle gesammelten Informationen gesichtet und bewertet. Zusätzlich werden Prüfungsgespräche auf allen relevanten Ebenen abgehalten.

Diese Gespräche werden, wenn erforderlich, mit dem zuständigen Bundesminister, den verantwortlichen Beamten, bis hin zu den Förderempfängern, den Landwirten und Bauern geführt. Auch die notwendigen Unterlagen, Akten, Entscheidungen usw, die für die Prüfung und die Ausarbeitungen notwendig sind, kann der österreichische Rechnungshof von allen überprüften Stellen einfordern.

Die während der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse werden mit dem Prüfungskonzept verglichen bzw abgestimmt. Zum Abschluss der Erhebungen an Ort und Stelle

informiert das Prüfteam bereits die überprüfte Stelle über prüfungsrelevante Feststellungen.

#### *Zu 7.3: Erstellung des Prüfberichts*

Die Mitglieder des Prüfungsteams schreiben das Ergebnis der Prüfung in einem Bericht nieder, wobei der Inhalt dieses Berichtes anhand einer Punktation mit der überprüften Stelle nochmals besprochen wird (Schlussbesprechung). Der Leiter der Prüfung fasst nach dieser Besprechung die Einzelfeststellungen in einem Prüfungsergebnis zusammen und legt dieses dem Präsidenten zur Genehmigung vor. Erst nach dieser Genehmigung wird der Bericht den überprüften Stellen mit dem Ersuchen um Abgabe einer Stellungnahme übermittelt.

#### Exkurs

##### – Stellungnahmeverfahren

Das Gesetz verpflichtet den österreichischen Rechnungshof, das Prüfungsergebnis den überprüften Stellen zur Abgabe einer Stellungnahme zu übermitteln. Hiefür wird eine Frist von 3 Monaten eingeräumt. Zu dieser Stellungnahme kann der österreichische Rechnungshof eine Gegenäußerung abgeben, die er der überprüften Stelle zu übermitteln hat.

##### – Tätigkeitsbericht

Auf Grundlage des Prüfungsergebnisses, der Stellungnahmen und der Gegenäußerungen erstellt der österreichische Rechnungshof jährlich dem Parlament (auf zentralstaatlicher und regionaler Ebene) Bericht (sogenannter Tätigkeitsbericht).

#### *Zu 7.4: Evidenthaltung*

Der österreichische Rechnungshof verfolgt seine Empfehlungen weiter und berichtet dem Gesetzgeber (das ist das Parlament auf zentralstaatlicher und regionaler Ebene) jedes Jahr, ob seine Empfehlungen verwirklicht wurden, ob sie in Verwirklichung begriffen sind oder ob eine Verwirklichung bis jetzt unterblieben ist.

## 8. Fallbeispiel

Der Bereich der Land- und Forstwirtschaft ist in Österreich sehr stark von Zuschüssen und Förderungen geprägt und wird auch in Zukunft davon geprägt sein. Die Prüfung

dieser Förderungen stellt daher einen wesentlichen Schwerpunkt der Prüftätigkeit der Abteilung Landwirtschaft im österreichischen Rechnungshof dar.

Bei den speziellen Prüfungen der Förderungsabwicklung mit den Schwerpunkten landwirtschaftliche Förderungen müssen daher auf alle Fälle folgende Fragen abgeklärt werden:

- erfolgt die Abwicklung durch die am besten geeignete Stelle,
- erfolgt sie wirtschaftlich, zweckmäßig und sparsam,
- erfolgt die Abwicklung im Sinne der Vorschriften,
- sind die Vorschriften geeignet, die bestmögliche Förderungsabwicklung zu gewährleisten,
- werden die politischen Zielsetzungen, die den Förderungsmaßnahmen zugrunde liegen, auch erreicht bzw
- können sie überhaupt durch die gesetzten Maßnahmen erreicht werden?

Als Beispiel soll hier der Ablauf einer Prüfung dargestellt werden:

In Österreich sind in der Vergangenheit immer wieder Getreideüberschüsse angefallen. Um diese Getreidemenge exportieren zu können, zahlte die Republik Österreich, weil die am Weltmarkt zu erzielenden Preise niedriger als die Gestehungskosten des Getreides in Österreich waren, an den einzelnen Bauern einen Exportzuschuss. Um diese hohen staatlichen Exportzuschüsse zu reduzieren, beschloss das Landwirtschaftsministerium zur Vermeidung einer Überproduktion von Getreide Ackerbaualternativen zu fördern.

Der österreichische Rechnungshof überprüfte, ob dieser Entschluss zu dem gewünschten Erfolg führte und ob bzw in welcher Höhe Einsparungen eingetreten sind.

Es wurde wie folgt vorgegangen:

Nach Feststellung des Zustandes vor der Maßnahmensetzung (vorheriger Ist-Zustand) wurden nachfolgende Fragen gestellt und überprüft:

- Wie wurde die politische Zielsetzung in eine Norm umgesetzt (Prüfung der Richtlinie, nach der die Förderung ausbezahlt wird)?
- Erhebung der Ernteerträge nach Installierung der neuen Förderung. Klären der Frage: Hat die Förderung eine Änderung gebracht? Sind die Getreideüberschüsse rückläufig?
- In welcher finanziellen Relation stehen die Ersparnisse bei den Überschussförderungen zu den Kosten der neuen Maßnahme?

- Wurde das Ziel erreicht? Wenn nein, was war die Ursache?

Sollte das gewünschte Ziel nicht erreicht worden sein, hätte eine weiterführende Analyse die folgenden Fragen zu beantworten:

- Warum war die Förderung von Ackerbaualternativen nicht zielführend?
- War die Maßnahme zu wenig bekannt?
- Waren die Schwerpunkte falsch gesetzt?
- Hat die Förderhöhe einen zu geringen Anreiz geboten?

Aufgabe des österreichischen Rechnungshofes ist es bei einer solchen Prüfung, die Gründe für die Zielverfehlung aufzuzeigen und Verbesserungen vorzuschlagen.

Ebenfalls wurde überprüft, ob die Gefahr von Mehrfachförderungen besteht und ob Mehrfachzuständigkeiten auftreten (zB wenn mehrere Bundesministerien in die Förderung eingebunden sind) und ob, wenn eine eindeutige Zuständigkeit nicht erreicht werden kann, allenfalls eine Koordination gelungen ist.

Nach dieser grundsätzlichen Prüfung der Fördermaßnahme überprüft der österreichische Rechnungshof die wirtschaftliche und zweckmäßige Abwicklung der Förderung. In diesem Prüfungsteil sind noch die nachstehenden Fragen abzuklären:

1. Sind die Vorschriften klar und verständlich formuliert?
2. Wurden alle für die Inanspruchnahme der Förderung notwendigen Verpflichtungen bzw Auflagen vom Förderungsnehmer eingehalten?
3. Verließ der Geldfluss ordnungsgemäß?
4. Wie und durch wen erfolgte die Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung der Mittel?

Natürlich sind Korruption, Protektion und Missbrauch auch im Falle der Ausschüttung von Fördermitteln möglich. Der österreichische Rechnungshof überprüft daher nicht nur in eigenen Prüfungen, ob die Fördermittel tatsächlich an die dafür bestimmten Empfänger ausgeschüttet wurden, sondern auch, ob die Empfänger die Voraussetzungen für eine Förderungsgewährung erfüllen.

Der österreichische Rechnungshof überzeugt sich bei solchen Prüfungen vor Ort, ob die Angaben die den Förderzahlungen zu Grunde liegen, den Tatsachen entsprechen.

So werden die Flächen an Hand der schriftlichen Unterlagen aber auch im Zuge einer Aufnahme an Ort und Stelle überprüft. Der bekanntgegebene Tierbestand wird mit den tatsächlich vorhandenen Tieren verglichen; bei Investitionen werden die Ausführung und die vorgelegten Rechnungen einer Kontrolle unterzogen.

Die Landwirte sind verpflichtet, die für diese Prüfungen notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Nur bei Vorlage aller Unterlagen können die Angaben einer Prüfung unterzogen werden.

Sollte während einer Prüfungshandlung festgestellt werden, dass die erforderlichen Unterlagen nicht vollständig vorliegen, wird dem Förderempfänger die Möglichkeit eingeräumt, diese nachzureichen. Können die von ihm gemachten Angaben nicht nachgewiesen werden und würde dadurch eine Förderung nicht mehr im vollen Ausmaß bzw überhaupt nicht mehr gewährt werden können, zeigt der österreichische Rechnungshof diesen Umstand der die Fördermittel verwaltenden Stelle an.

Diese örtlichen Prüfungen des Rechnungshofes können nur einen kleinen Teil der ausbezahlten Fördermittel umfassen. Es sind daher von der die Fördermittel verwaltenden Stelle Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption, Protektion und Misswirtschaft zu treffen.

Zu diesem Zweck ist in Österreich vorgesehen, dass die Beratung, die Einreichung und die Übernahme von Anträgen für eine Förderung, getrennt von der für die Bewilligung und die Auszahlung zuständigen Stelle erfolgt.

Jedes Jahr muß die für die Bewilligung und Auszahlung zuständige Stelle 5% der Antragsteller dahingehend überprüfen, ob die gemachten Angaben auch den Tatsachen entsprechen.

Um sicherzustellen, dass dies auch geschieht, prüft der österreichische Rechnungshof auch die von der die Fördergelder verwaltenden Stelle eingesetzten Kontrollmechanismen und berichtet über diese Prüfungen ebenfalls dem zuständigen Bundesminister und dem Nationalrat.

---

3. Vereinigte Staaten

Die Prüfung der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelsicherheit in den  
Vereinigten Staaten

---

Abstract

Als Ermittlungsorgan des US-Kongresses ist das US General Accounting Office (GAO) für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und der Finanzgebarung von Bundesprogrammen verantwortlich. Unter anderem prüft das GAO Agrarprogramme und Programme für die Nahrungsmittelsicherheit und übermittelt der geprüften Stelle sowie dem Kongress Empfehlungen, wie die Funktionsweise dieser Programme wirksamer gestaltet werden kann bzw. auf welche Weise finanzielle Einsparungen erzielt werden können. Ausgehend von einer allgemeinen Erörterung und einem Überblick über die Tätigkeit des GAO im Bereich Landwirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit werden in diesem Vortrag zwei Arten von Prüfungen beschrieben – eine Programmevaluierung und eine informative Prüfung. Obwohl diese beiden Prüfungen verschiedene Inhalte aufweisen, läßt sich an ihnen gut erkennen, wie die Tätigkeit des GAO dazu beiträgt, den Kongress bei der Beaufsichtigung und Verbesserung von Bundesprogrammen in den Bereichen Landwirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit zu unterstützen.

verwendete Abkürzungen:

GAO = U.S. General Accounting Office (ORKB der Vereinigten Staaten)  
USDA = U.S. Department of Agriculture (US-Landwirtschaftsministerium)  
BSE = bovine spongiforme Enzephalopathie  
FDA = Food and Drug Administration (Bundesgesundheitsamt)

Das U.S. General Accounting Office (GAO) hat den Auftrag, den Kongress bei der Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben zu unterstützen und die Wirtschaftlichkeit und Rechenschaftspflicht der Bundesregierung zum Wohle des amerikanischen Volkes zu stärken. Unter der Leitung von Comptroller General David Walker erstellt das GAO für den Kongress aktuelle, unparteiische und genaue Berichte über die Gebarung öffentlicher Programme, um damit zu einer Erhöhung des Informations- und Wissensstands der amerikanischen Öffentlichkeit beizutragen. Die gesamte Tätigkeit des GAO basiert auf drei Schlüsselwerten: Rechenschaftspflicht zur Steigerung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Bundesregierung, Integrität zur Ausübung einer professionellen, objektiven, auf Tatsachen beruhenden, unparteiischen, nicht-ideologischen, gerechten und ausgewogenen Tätigkeit und Zuverlässigkeit zur Erstellung von aktuellen, genauen, nützlichen, klaren und offenen Berichten und anderen Produkten.

Das GAO gliedert sich in verschiedene Teams, die vier strategische Ziele verfolgen, um die Erbringung zeitgemäßer, qualitativ hochwertiger Dienstleistungen für den US-Kongress zu garantieren. Das erste Ziel besteht darin, gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen an das Wohlergehen und die finanzielle Sicherheit des amerikanischen Volkes zu bewältigen. Als zweites Ziel gilt es, auf wechselnde Sicherheitsrisiken sowie auf die Herausforderungen globaler Interdependenz zu reagieren. Das dritte Ziel liegt darin, eine vermehrt leistungsorientierte Bundesregierung mit verstärkter Rechenschaftspflicht zu fördern, und das letzte Ziel besteht darin, den Wert des GAO als Musterorganisation der Bundesregierung zu maximieren. Unsere Prüfungstätigkeit in den Bereichen Landwirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit unterstützt das erste Ziel und dient der Erhöhung der Sicherheit der nationalen Nahrungsmittelversorgung, der Stärkung des Landwirtschaftssektors der USA bei gleichzeitiger Beibehaltung von stabilen und vernünftigen Nahrungsmittelpreisen sowie der Erhaltung von natürlichen Ressourcen und Ackerland für zukünftige Generationen.<sup>1</sup> Eine Vielzahl unserer Prüfungen wird im US-Landwirtschaftsministerium (U.S. Department of Agriculture; USDA) durchgeführt.

Mit über 110.000 Mitarbeitern und einem Budget von über US \$ 75 Mrd. ist das USDA eine der größten Bundesbehörden der USA. Seine 29 Dienststellen sind für die Durchführung von über 200 Programmen verantwortlich, die unter anderem die Förderung der Rentabilität und Produktivität der Landwirtschaft, den Umweltschutz, die Gewährleistung von Nahrungsmittelsicherheit, die Förderung des Wohlstands innerhalb der ländlichen US-Bevölkerung, die Förderung des Inlandsabsatzes sowie des Exports von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Produkten, die Durchführung von biotechnologischer und sonstiger Agrarforschung und die Leistung von

---

<sup>1</sup> Eine Auflistung von Berichten, die für diese Art der Prüfung im Bereich der Landwirtschaft repräsentativ sind, finden sich am Ende dieses Vortrags.

Nahrungsmittelhilfe für bedürftige US-Bürger zum Gegenstand haben. Das breite Spektrum und die große Vielfalt dieser Aufgaben zu bewältigen, ist ein extrem schwieriges aber bedeutendes Unterfangen. Mit einem Anteil am nationalen Bruttoinlandsprodukt von 13 % ist die Landwirtschaft nach wie vor ein überaus wichtiger Bestandteil der amerikanischen Wirtschaft und stellt das wirtschaftliche Herzstück vieler ländlicher Gemeinden dar. Seit 1995 führt das USDA Umstrukturierungs- und Modernisierungsmaßnahmen durch, die zu einer Verbesserung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie zu einem besseren Kundendienst in Agrarregionen und ländlichen Gebieten führen sollen. Allerdings steht das USDA immer noch einer Reihe spezifischer Herausforderungen hinsichtlich seiner Wirtschaftlichkeit und seiner Organisationsführung gegenüber.<sup>1</sup> Es ist die Aufgabe des Kongresses dafür zu sorgen, dass das USDA diese Herausforderungen wirkungsvoll bewältigt. Zu diesem Zweck stützt sich der Kongress auf die Tätigkeit des GAO, um genaue und verlässliche Informationen über das USDA und seine diversen Programme zu erhalten.

Neben dem USDA ist das Bundesgesundheitsamt (Food and Drug Administration; FDA) die wichtigste Behörde mit Programmen für Nahrungsmittelsicherheit, die vom GAO geprüft wird. Die FDA ist eine der ältesten und angesehensten Konsumentenschutzbehörden des Landes. Ihre Aufgabe besteht darin, die öffentliche Gesundheit zu schützen und zu fördern, indem sie dafür sorgt, dass sichere und wirksame Produkte zeitgerecht auf den Markt kommen, und indem sie die in Gebrauch befindlichen Produkte weiterhin auf deren Sicherheit kontrolliert. Das GAO evaluiert die Wirksamkeit der FDA-Programme und befasst sich dabei auch mit Aspekten der Nahrungsmittelsicherheit.

#### Die Arbeitsweise des GAO

Unabhängig von den jeweiligen Themen basiert beinahe die gesamte Tätigkeit des GAO auf einem gesetzlichen Mandat oder auf einem Auftrag durch führende Organe des Kongresses, wie Vorsitzende von Ausschüssen und Unterausschüssen, führende Ausschussmitglieder der Minderheitsfraktion oder einzelne Mitglieder von Bewilligungs-, Genehmigungs-, Haushalts- oder Aufsichtsausschüssen. Grundlage für die Tätigkeit des GAO ist die Erhebung und Auswertung von Daten. Alle Aufgaben des GAO werden in Übereinstimmung mit fachlichen Prüfungs- und Untersuchungsrichtlinien durchgeführt.

Aufträge des Kongresses ergehen schriftlich an das GAO und sind an den Comptroller General gerichtet. Die Aufträge werden an das entsprechende Team zur Begutachtung

---

<sup>1</sup> *Major Management Challenges and Program Risks: Department of Agriculture* (GAO-01-242, Januar 2001).

weitergeleitet. Nachdem der potentielle Auftrag geprüft und angenommen wurde, wird das Personal eingeteilt und eine umfassendere Analyse der in Auftrag gegebenen Tätigkeit durchgeführt. Danach wird der Auftraggeber vom GAO schriftlich über die Aufnahme der gewünschten Tätigkeit in Kenntnis gesetzt. Anschließend erstellt das zugeteilte Personal ein Tätigkeitsprofil, das auch eine fundierte Methodik mit einschließt und eine kurze Darstellung der geplanten Durchführung der Aufgabe sowie die Anzahl der dafür benötigten Manntage beinhaltet. Danach treffen die Mitarbeiter des GAO mit Mitarbeitern des Auftraggebers zusammen, um die konkrete Form des Produkts sowie das Lieferdatum zu vereinbaren, und es wird eine schriftliche Bestätigung dieser Vereinbarung aufgesetzt.

Die Prüfungstätigkeit des GAO beginnt mit einer Datenerfassungs- und Auswertungsphase. In diesem Zeitraum konzentriert sich das Team auf die Detailaufgaben und steht im Rahmen des von ihm angewendeten Projektmanagementansatzes in regelmäßigem Kontakt mit dem Kongress. Das GAO verfolgt den Grundsatz, die mit dem Auftraggeber vereinbarten Fragestellungen vollständig zu beantworten und gegebenenfalls vertretbare Schlussfolgerungen und Empfehlungen abzuleiten. Mit Fortschreiten seiner Tätigkeit übermittelt das GAO dem Auftraggeber regelmäßige Statusberichte und vorläufige Erkenntnisse.

Nachdem die Daten erfasst und die Analysen abgeschlossen wurden, erstellt das Team einen qualitativ hochwertigen Berichtsentwurf in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle. Dieser Entwurf enthält die Antworten auf die zu untersuchenden Fragen sowie Abschnitte mit Hintergrundinformationen, (gegebenenfalls) Schlussfolgerungen und Empfehlungen sowie Details zum Umfang und zur Methodik der Prüfung. Abschließend findet ein Treffen zwischen dem GAO und der geprüften Stelle statt, um Erkenntnisse zu erörtern und die sachliche Richtigkeit der erhobenen Daten zu überprüfen. Der Berichtsentwurf wird vom GAO intern geprüft, erforderlichenfalls überarbeitet und für eine externe Überprüfung aufbereitet. Der Auftraggeber wird über die Ergebnisse der Prüfung informiert, und der Berichtsentwurf wird an die geprüfte Behörde zur offiziellen Stellungnahme und üblicherweise auch an den Auftraggeber übermittelt. Anschließend nimmt das GAO die Stellungnahme der geprüften Behörde in den Endbericht auf, der dann veröffentlicht wird.

#### Beispiele für aktuelle Prüfungen im Bereich Landwirtschaft

Obwohl das GAO eine Vielzahl von Berichten im Bereich der Landwirtschaft veröffentlicht, sollen im folgenden zwei Beispiele für die beiden wichtigsten Arten von Evaluierungen, die das GAO auf diesem Gebiet durchführt, beschrieben werden: eine Evaluierung mit Empfehlungen zur Verbesserung eines bestehenden Programms und eine informative Prüfung als politische Entscheidungshilfe für den Kongress. In der

Kategorie der Evaluierungsberichte bietet unser kürzlich veröffentlichter Bericht über den Rinderwahnsinn<sup>1</sup> – ein Thema von internationalem Belang – eine hilfreiche und interessante Erläuterung des Prüfungsprozesses und zeigt, auf welche Weise unsere Prüfungen ein Programm beeinflussen können. In der Kategorie der informativen Prüfung demonstriert unser neuester Bericht an den Vorsitzenden des Senatsausschusses für Landwirtschaft, Ernährung und Forstwirtschaft<sup>2</sup>, wie der Kongress unsere Berichte als Grundlage für die Abänderung bestehender Gesetze verwendet.

### Rinderwahnsinn

#### Ein Beispiel für Programmevaluierungsberichte mit Empfehlungen

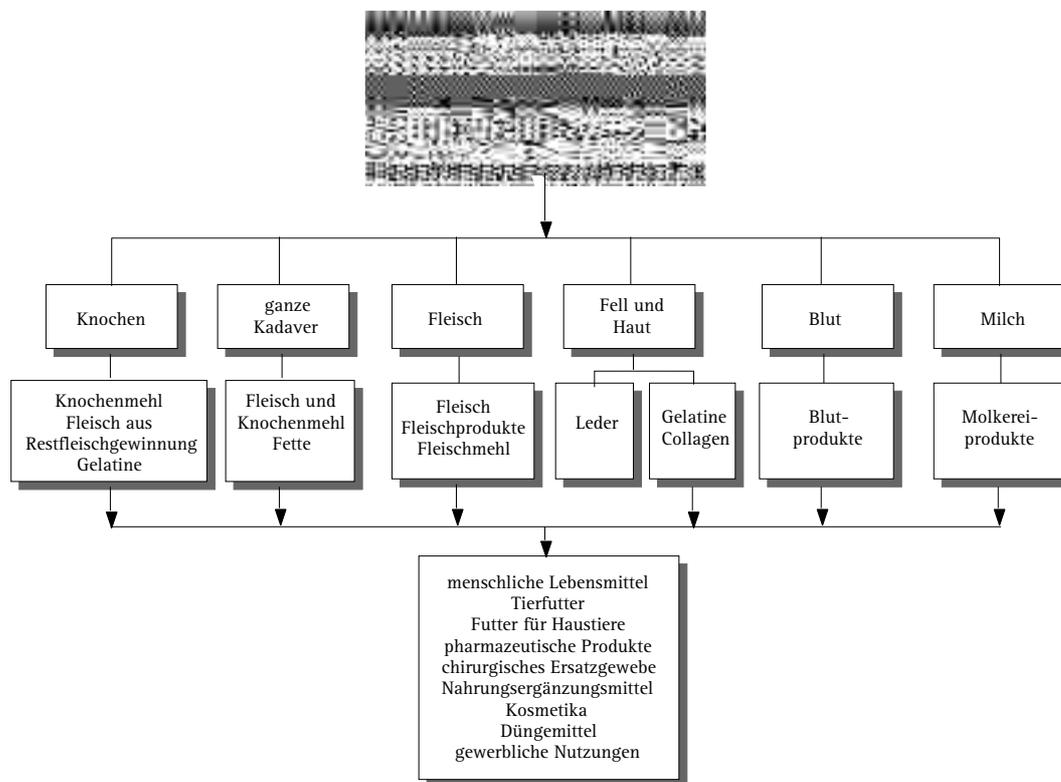
Angesichts der jüngsten Fälle von boviner spongiformer Enzephalopathie (BSE) in Großbritannien und anderen Ländern zeigt sich der US-Kongress sehr besorgt über das Risiko, das BSE für Rinder und in Form der Creutzfeld-Jakob-Krankheit auch für die Gesundheit der US-Bürger darstellt. Wie in Abbildung 1 gezeigt wird, liefern Rinder nicht nur Fleisch sondern auch eine breite Palette an Konsumgütern. Viele dieser Produkte bergen zumindest die potentielle Gefahr einer BSE-Infektion. So werden beispielsweise Nahrungsergänzungsmittel, Impfstoffe, Kosmetika, chirurgisches Ersatzgewebe und Gelatine aus Rinderkadavern, dem Gewebe des zentralen Nervensystems und Blut von Rindern hergestellt. Im Rahmen der laufenden Bemühungen zur Beurteilung der BSE-Gefahr, ersuchten Senator Durbin, Senator Harkin, der Vorsitzende des Ausschusses für Landwirtschaft, Ernährung und Forstwirtschaft, sowie Senator Lugar, als führendes Ausschussmitglied der Minderheitsfraktion, das GAO die Angemessenheit der auf Bundesebene getroffenen Maßnahmen zur Verhinderung eines Auftretens von BSE in den USA zu bewerten. Konkret wurden wir ersucht, (1) die Wirksamkeit der Bundesmaßnahmen zur Vorbeugung gegen BSE zu beurteilen; (2) die möglichen wirtschaftlichen Folgen und Gesundheitsrisiken bei einem Auftreten von BSE in den USA zu beurteilen; und (3) die US-Maßnahmen mit Maßnahmen zu vergleichen, die in anderen Ländern getroffen wurden, um das Auftreten oder die Verbreitung von BSE zu verhindern.

---

<sup>1</sup> *Mad Cow Disease: Improvements in the Animal feed Ban and Other Regulatory Areas Would Strengthen U.S. Prevention Efforts* (GAO-02-183, 25. Januar 2002).

<sup>2</sup> *Farm Programs: Information on Recipients of Federal Payments* (GAO-01-606, 15. Juni 2001).

Abb. 1. Beispiele für Rinderprodukte



Zur Durchführung des Auftrags wurden verschiedene Methoden der Datenerhebung angewendet, darunter eine Analyse von Importdaten für die Kalenderjahre 1980-2000, eine Analyse von FDA-Daten über die Inspektionen zur Einhaltung des Verfütterungsverbot für die Haushaltsjahre 1997-2001 sowie eine Überprüfung der Schlacht- und Fleischverarbeitungsverfahren und der BSE-Überwachungsaktivitäten des USDA. Wie üblich führte das Team auch einige Untersuchungen vor Ort durch und besuchte zwei große Zollabfertigungshäfen, um die Vorgangsweise bei der Überprüfung der Fracht auf BSE-Risikoprodukte zu begutachten, und zwei Bundesstaaten, um in einem Verfütterungsverbots-Inspektionen und im anderen Schlachtungen und Restfleischgewinnungsverfahren zu beobachten.

Zur Beurteilung der Maßnahmen, die von der FDA als zuständige Behörde getroffen wurden, um die Einhaltung des Verfütterungsverbot zu gewährleisten, wurden vom Prüfungsteam des GAO mehrere Schritte unternommen. Unter anderem erhielt das Team Zugang zur Inspektionsdatenbank der FDA und konnte die darin enthaltenen Daten auswerten, um die Genauigkeit, Vollständigkeit und Zweckmäßigkeit der wichtigsten Datenelemente sowie die Aktualität der Dateneinträge zu bestimmen. Weiters befragten die Prüfer Beamte der FDA und offizielle Vertreter der vom Verbot

betroffenen Branchen, und überprüften verschiedene FDA-Dokumente, darunter die Inspektionsformulare, die schriftlichen Aufträge für die Durchführung von Inspektionen sowie Auflistungen von Unternehmen, die gegen das Verbot verstießen, und von Unternehmen, die bereits Mahnungen von der FDA erhalten hatten.

Nach der Analyse der Daten kam das GAO zu dem Schluss, dass zwar keine Fälle von BSE in den Vereinigten Staaten aufgetreten waren, die auf Bundesebene getroffenen Maßnahmen jedoch nicht ausreichend sicherstellten, dass keine BSE-infizierten Tiere oder Produkte in das Land gelangen konnten oder dass bei einem Auftreten von BSE ein solcher Fall sofort entdeckt werden und BSE nicht durch Tierfutter auf andere Rinder übertragen oder in die menschliche Nahrungsmittelkette gelangen würde. Unter anderem berichtete das GAO, dass sowohl das USDA als auch die FDA nur über schwache Importkontrollen verfügten, dass die BSE-Kontrollen des USDA nur sehr selten bei Tieren durchgeführt wurden, die in Landwirtschaftsbetrieben verwendet waren, dass die FDA keine Sofortmaßnahmen ergriffen hat, um Unternehmen dazu zu veranlassen, die verbotenen Proteine nicht ins Rinderfutter zu mischen und Tierfutter, das nicht an Rinder verfüttert werden darf, entsprechend zu kennzeichnen, und dass die Daten der FDA über die Verfütterungsverbots-Inspektionen starke Mängel aufwiesen und die FDA in Folge nicht über das volle Ausmaß der Beachtung bzw. Nichtbeachtung des Verbots seitens der betroffenen Branchen informiert war.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse hat das GAO verschiedene Empfehlungen an das USDA und die FDA übermittelt und (1) die Verstärkung der Überprüfung von importierten Produkten, die ein mögliches BSE-Risiko beinhalten könnten, (2) die Verstärkung der Kontrolle und der Umsetzung des Verfütterungsverbots, (3) die Kennzeichnung von Nahrungsmitteln und anderen Produkten, die Gewebe des zentralen Nervensystems enthalten, als Erkennungshilfe für Konsumenten und (4) die Verstärkung des BSE-Überwachungsprogramms vorgeschlagen. Der üblichen Vorgangsweise folgend nahmen die geprüften Behörden zum Berichtsentwurf Stellung. Die FDA und das USDA stimmten den Empfehlungen grundsätzlich zu. Ihre schriftlichen Stellungnahmen wurden im Bericht *Mad Cow Disease: Improvements in the Animal Feed Ban and Other Regulatory Areas Would Strengthen U.S. Prevention Efforts* (GAO-02-183; 25. Januar, 2002) veröffentlicht.

Sowohl das USDA als auch die FDA beabsichtigen, die Empfehlungen umzusetzen. Als Reaktion auf den Bericht kündigte Senator Durbin die geplante Einführung von Gesetzen zur Vorbeugung gegen BSE und andere durch heimisches und importiertes Fleisch sowie durch nicht für den Verzehr bestimmte Fleischprodukte verursachte Gesundheitsrisiken an. Zu diesem Zweck soll eine nationale Sondereinheit gegründet werden, die die Methoden zur raschen Aufdeckung von potentiellen BSE-Fällen in den USA aktualisieren wird. Weiters soll die FDA dazu ermächtigt werden, die Befolgung

ihrer Empfehlungen über die Verwendung von Tierprodukten für die Herstellung von Nicht-Nahrungsmitteln wie Kosmetika und Impfstoffe zu fordern.

### Agrarprogramme Ein Beispiel für eine informative Prüfung

Seit Beginn der 30er Jahre, als der Kongress das erste Agrargesetz, den Agricultural Adjustment Act von 1933, verabschiedete, stellt die Bundesunterstützung für Landwirte das Kernstück der US-Landwirtschaftspolitik dar. Die Unterstützung war ursprünglich als Maßnahme zur Beseitigung des „Agrarproblems“ gedacht, das in geringen und unsicheren Agrarpreisen und Einkommen in Agrargemeinden und ländlichen Gemeinden bestand. Seit damals hat der Kongress die Stützungsmechanismen für Agrarpreise und Einkommen oftmals abgeändert oder neue Mechanismen geschaffen, um den wechselnden Bedingungen auf dem Agrarsektor, den Belastungen des Bundeshaushalts und den Verlagerungen der politischen Ziele Rechnung zu tragen. Am Zweck der Unterstützung hat sich allerdings nichts geändert, und viele der in den 30er und 40er Jahren festgelegten Programmelemente wurden beibehalten.

In den letzten paar Jahren hat die Unterstützung für Landwirte im Rahmen von Bundesagrarprogrammen zugenommen und mit über US\$ 20 Mrd. im Haushaltsjahr 2000 einen historischen Spitzenwert erreicht. Beinahe die Hälfte der US-Agrarbetriebe erhält derzeit Einkommensbeihilfe oder Preisstützungen bzw. Förderungen für Bodenerhaltungs- oder ähnliche Maßnahmen. Insgesamt machten diese Zahlungen fast 50 % des Nettoagrareinkommens im Haushaltsjahr 2000 aus. Obwohl die Zahlungen 1999 im Durchschnitt rund US\$ 17.000 pro Empfänger betragen, kann die Höhe der Unterstützung zwischen einigen Dollar und Zehntausenden Dollar schwanken. Trotz dieser alljährlichen Finanzspritze von Milliarden von Bundesdollars für den Landwirtschaftssektor meldet das USDA einen Rückgang bei der Zahl der Agrarbetriebe von jährlich 1 %. Laut der vom USDA alle 5 Jahre durchgeführten Agrarerhebung ist die Zahl der Agrarbetriebe von 2,1 Mio. im Jahr 1987 auf 1,9 Mio. im Jahr 1997 gesunken. Dieser Rückgang, der teilweise auf die in diesem Sektor stattfindende Konsolidierung zurückzuführen ist, ist vor allem unter kleinen Familienbetrieben besonders stark ausgeprägt. Darüber hinaus ist das Durchschnittsalter der Landwirte nach wie vor im Ansteigen begriffen. So sank zum Beispiel der Anteil der Landwirte unter 35 von 15 % im Jahr 1954 auf 8 % im Jahr 1997, während der Anteil der Landwirte im Alter von 55 und darüber im gleichen Zeitraum von 37 % auf 61 % anstieg.

Besorgt darüber, dass Agrarförderungen nicht gezielt dafür eingesetzt wurden, um das Überleben kleiner Agrarbetriebe zu fördern und es jungen Menschen zu erleichtern, den Beruf des Landwirts zu ergreifen, ersuchte der Vorsitzende des Senatsausschusses

für Landwirtschaft, Ernährung und Forstwirtschaft das GAO, die Verteilung der Agrarzahlungen der letzten 10 Jahre nach Betriebsgröße, Alter der Landwirte, Bundesstaat und Kulturen festzustellen und die Haupthindernisse aufzuzeigen, mit denen sich junge Menschen, die in der Landwirtschaft tätig werden wollen, konfrontiert sehen. Das GAO führte diese Überprüfung durch und veröffentlichte im Juni 2001 den Bericht *Farm Programs: Information on Recipients of Federal Payment* (GAO-01-606), den der Kongress noch rechtzeitig erhielt, um die Erkenntnisse in die derzeit laufende Debatte zum neuen Agrargesetz einfließen zu lassen.

Entsprechend der üblichen Vorgehensweise der Behörde wurde ein Team mit der Ausarbeitung der Prüfungsmethoden für diesen Auftrag betraut. Um die Verteilung der Agrarzahlungen in den letzten 10 Jahren nach Betriebsgröße, Alter der Landwirte, Kulturpflanzen und Bundesstaat festzustellen, analysierte das GAO Daten aus den Erhebungen, die das USDA im Rahmen seiner Studie über die Bewirtschaftung von Agrarressourcen durchgeführt hat, sowie aus dessen Berichtssystem für Zahlungen aus Förderprogrammen.

Um die Verteilung von Agrarzahlungen nach Betriebsgröße zu bestimmen, analysierte das GAO konkret die aus der Studie über die Bewirtschaftung von Agrarressourcen stammenden Daten über die Höhe der von den einzelnen Betrieben erhaltenen staatlichen Unterstützung, den Dollarwert ihres Bruttoagrarabsatzes, die Größe der bewirtschafteten Fläche und die Einstufung der betreffenden Betriebe in die vom USDA festgelegten Kategorien, als deren Grundlage zum Teil der Bruttoagrarabsatz herangezogen wird. Als Teil der Analyse überprüfte das GAO auch Daten über den Prozentsatz der geförderten Betriebe, die durchschnittliche Höhe der Zahlungen pro Betrieb, den Prozentsatz der im jeweiligen Betrieb bebauten Fläche und den Produktionswert der Kulturen, für die die Förderungen bezogen werden, die Zahlungen als Prozentanteil des Bruttobareinkommens sowie die finanzielle Lage der Betriebe.

Um die Verteilung von Agrarzahlungen nach dem Alter der Landwirte zu bestimmen, analysierte das GAO die aus der Studie über die Bewirtschaftung von Agrarressourcen stammenden Daten über das Alter der Landwirtschaftsbetreiber und die Höhe der Förderungen, die von ihren jeweiligen Betrieben bezogen wird. Diese Informationen umfassten auch Daten über die Zahl der geförderten Betriebe, den Prozentsatz der bebauten Fläche und den Produktionswert der Kulturen, für die ein Anspruch auf Agrarförderung besteht, die Zahlungen als Prozentanteil des Bruttobareinkommens, die durchschnittliche Höhe der Zahlungen sowie die finanzielle Lage der Betriebe.

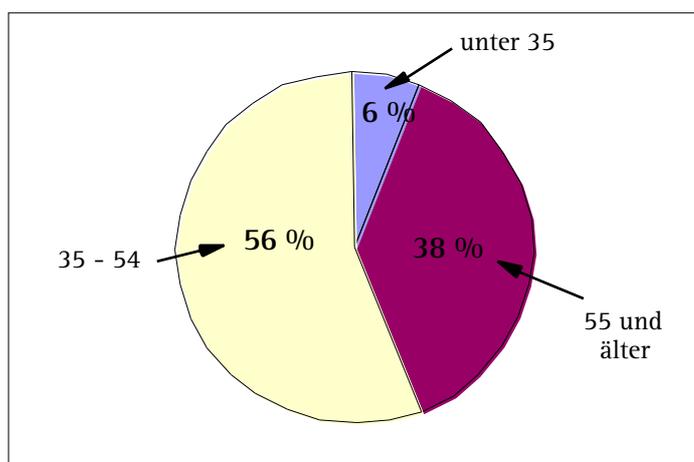
Um die Verteilung von Agrarzahlungen nach Kulturen und Bundesstaat festzustellen, griff das GAO auf das Berichtssystem für Zahlungen aus Förderprogrammen zurück. Dieses System beinhaltet eine Aufzeichnung der einzelnen Zahlungen, die im Rahmen der Bundesagrarprogramme geleistet wurden. Zu den darin enthaltenen Daten zählen

der Name des Zahlungsempfängers, die Höhe der Zahlung, das betreffende Programm, eine Kennzeichnung für den Agrarbetrieb, der Standort des Betriebs und die Kulturpflanzen, für die die Zahlung geleistet wurde.

Um die Haupthindernisse aufzuzeigen, die jungen Menschen den Weg in die Landwirtschaft erschweren, überprüfte das GAO die verfügbare Fachliteratur und befragte Experten des USDA. Die Sichtung der Literatur und die persönlichen Gespräche ermöglichten es dem GAO auch, verschiedene Programme und Initiativen des USDA und der Bundesstaaten zu benennen, die junge Landwirte bei ihrem Berufseinstieg unterstützen sollen.

Anhand dieser Methodik stellte das GAO fest, dass in den letzten Jahren mehr als 80 % der Agrarförderungen an große und mittlere Landwirtschaftsbetriebe gingen, während kleine Betriebe weniger als 20 % der Förderungen erhielten. Wie Abbildung 2 zeigt, wurden 1999 in den USA rund 6 % der landwirtschaftlichen Betriebe von Personen unter 35 geführt, die rund 6 % der Agrarförderungen erhielten. 46 % der Betriebe wurden von Landwirten der Altersgruppe zwischen 35 und 54 geführt, die rund 56 % der Förderungen erhielten. Die übrigen 49 % der Betriebe wurden von Landwirten der Altersgruppe 55 und älter bewirtschaftet, die die restlichen 38 % der Förderungen erhielten. Dieses Schema ließ sich grundsätzlich innerhalb der gesamten 9 Jahre von 1991 bis 1999 feststellen. Der Prozentsatz der Förderungen für Landwirte unter 35 blieb in den letzten 3 Jahren relativ konstant.

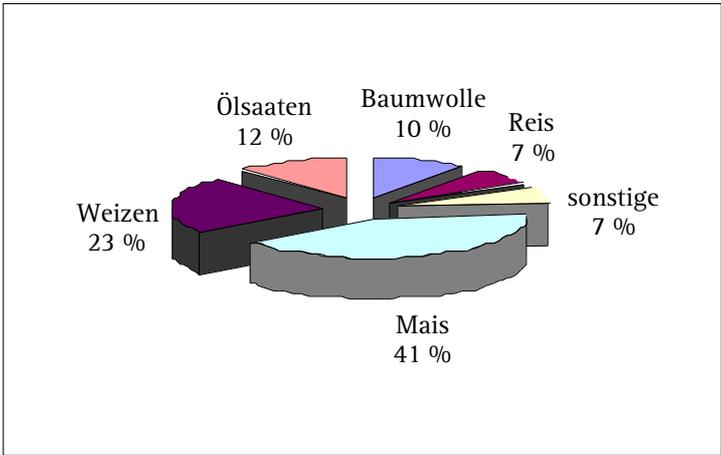
Abb. 2: Prozentsatz der Agrarförderungen für Landwirte bestimmter Altersgruppen, 1999



Das GAO stellte weiters fest, dass die Agrarförderungen hauptsächlich an die Produzenten von acht Haupterzeugnissen geleistet werden: Weizen, Mais, Gerste,

Hafer, Sorghum, Reis, Baumwolle und Ölsaaten. 1999 entfielen 64 % der Förderungen für landwirtschaftliche Grundstoffe auf Mais und Weizen. (siehe Abb. 3). Diese Förderungen wurden an Landwirte aller Bundesstaaten ausbezahlt, wobei allerdings die Landwirte aus sechs Bundesstaaten – Iowa, Illinois, Texas, Kansas, Nebraska und Minnesota – zusammen fast die Hälfte der 1999 geleisteten Zahlungen erhielten.

Abb. 3: Prozentsatz der Förderungen aus den größten Agrarprogrammen nach Erzeugnis, Erntejahr 1999



Das GAO stellte fest, dass die hohen Kosten, die mit dem Erwerb der erforderlichen Wirtschaftsgüter, vorrangig Ackerland und Landwirtschaftsgeräte, verbunden sind, die größte Hürde für potentielle Junglandwirte darstellen. Obwohl Förderungen aus Agrarprogrammen jungen Landwirten bei ihrem Berufseinstieg helfen können, sind solche Zahlungen auch als ein mögliches Hindernis zu sehen, da sich ihr Wert in einem höheren Kauf- oder Pachtpreis für das Ackerland nieder schlägt. Laut dem USDA sind nur alteingesessene Landwirte in der Lage, Ackerland zu erwerben, das von Landwirten, die sich zur Ruhe setzen, zum Verkauf angeboten wird. Obwohl das USDA und zahlreiche Bundesstaaten über Programme verfügen, die speziell zur Unterstützung von Junglandwirten konzipiert sind, ist die Anzahl der Junglandwirte weiterhin rückläufig. Einige Landwirtschaftsexperten befürchten, dass dieser Rückgang negative Auswirkungen auf die Nahrungsmittelsicherheit des Landes und auf den wirtschaftlichen Wohlstand ländlicher Gemeinden haben wird. Allerdings ist das USDA nach wie vor der Meinung, dass die sich verändernde Struktur des Agrarsektors keine gravierenden Auswirkungen auf die Lebensmittelversorgung des Landes oder auf die ländliche Wirtschaft haben werden, weil das Gesamtproduktionsniveau nicht fällt und die ländlichen Gemeinden heutzutage finanziell weniger von der Landwirtschaft abhängig sind, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Zur Zeit wird dieser Bericht vom US-Kongress in den Debatten um die Formulierung eines neuen Agrargesetzes für 2002 zitiert. Konkret benutzte Senator Harkin den Bericht zur Untermauerung seines Arguments, dass vom früheren Agrargesetz die großen Betriebe auf Kosten der kleinen Landwirte profitierten, wobei er unsere Erkenntnis anführte, dass die kleinen Landwirte den geringsten Anteil der Bundesförderungen erhielten.<sup>1</sup> Angesichts dieser Tatsache führte der Landwirtschaftsausschuss des Senats eine öffentliche Anhörung durch, bei der die Landwirtschaftsministerin Ann B. Veneman und der Chefökonom des Landwirtschaftsministeriums über den Standpunkt der US-Regierung in Bezug auf die Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik und über mögliche Änderungsvorschläge Auskunft gaben.<sup>2</sup> Senator Harkin und das führende Ausschussmitglied der Minderheitsfraktion, Richard Lugar, veröffentlichten eine Reihe von gemeinsamen politischen Zielsetzungen für das neue Agrargesetz, das – anstelle der derzeitigen Krisengesetzgebung – einen alternativen Plan für Einkommensbeihilfen vorsieht, um eine zuverlässigere und nachhaltigere Politik für Landwirte und ländliche Gemeinden in den USA zu schaffen.

Mit der Erörterung dieser beiden Fallstudien soll die Prüfungstätigkeit des GAO und seine Zusammenarbeit mit dem Kongress zur Bereitstellung von stichhaltigen Informationen zu aktuellen und wichtigen Themen veranschaulicht werden. Mit der Unterstützung des GAO bemüht sich der Kongress nun um vermehrte Sicherheit in der Lebensmittelversorgung und arbeitet an einem neuen Agrargesetz, das für eine bessere Verteilung der Barzahlungen sorgen und den nächsten Generationen Anreize für eine Tätigkeit in der Landwirtschaft bieten soll. Dies sind nur einige der zahlreichen Themen, die das GAO in seiner täglichen Arbeit untersucht.<sup>3</sup>

#### Abschließende Überlegungen zum einzigartigen Charakter von Evaluierungen im Agrarbereich

Das GAO führt die verschiedensten Prüfungen zu einer Vielzahl von öffentlichen Programmen im gesamten US-Landwirtschaftssektor durch, obgleich sich nur ein Segment dieser breiten Palette von gesellschaftlichen Programmen durch zunehmende Komplexität auszeichnet. Technologie, internationaler Handel und politischer Druck haben die Struktur der Landwirtschaft beeinflusst und verändert und sie vielschichtig und zu einer wirtschaftlich und politisch hochsensiblen Branche werden lassen.

---

<sup>1</sup> “Harkin erklärt, dass laut GAO der Freedom-to-Farm Act die kleinen Landwirte benachteiligt“ (17. Juli 2001). [Internet]. Englischer Text verfügbar auf: <http://harkin.senate.gov/news.cfm?id=177751>.

<sup>2</sup> “Stellungnahme von US Senator Tom Harkin, Anhörung zum Standpunkt der Regierung in Bezug auf die Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik“ (26. September 2001), [Internet]. Englischer Text verfügbar auf: <http://harkin.senate.gov/news.cfm?id=178807>

<sup>3</sup> Eine vollständige Liste der zuletzt veröffentlichten Berichte des GAO findet sich auf <http://www.gao.gov>

Obwohl wir in einer Welt leben, die dem raschen Wandel unterworfen ist, entwickelt sich die Landwirtschaftspolitik nur langsam, worin sich die starke Bindung der politischen Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit an die landwirtschaftliche Kultur und ihr Wunsch nach der Erhaltung von Familienbetrieben widerspiegelt.

Angefangen von Thomas Jeffersons Landwirtschaftsstiftung über die europäischen Einwanderer, die vor der Hungersnot flohen und den amerikanischen Mittelwesten bevölkerten, bis hin zur Lebensmittelknappheit während der Weltwirtschaftskrise, galten Landwirte in der amerikanischen Gesellschaft stets als zuverlässig und solide und genossen ein hohes Ansehen. Selbst heute ruft das Bild von sanften grünen Hügeln, auf denen Kühe zufrieden hinter einem weißen Holzzaun grasen, die Vorstellung von Ruhe und Frieden und Wohlstand hervor, was als Symbol für den Reichtum, die Macht und die Unabhängigkeit der USA angesehen wird. Nach wie vor zitieren US-Politiker und Entscheidungsträger Thomas Jefferson, der es für seine politische Pflicht gehalten hatte, landwirtschaftliche Betriebe zu schützen und zu erhalten.<sup>1</sup> Diese Ansicht bildete auch die Grundlage der Agrarpolitik, denn die politischen Entscheidungsträger hatten erkannt, dass dieses Image bei den Wählern Anklang fand.

Allerdings werden heutzutage ehrgeizige Bemühungen unternommen, um die Agrarpolitik aus einer verstärkt marktorientierten und innovativen Perspektive zu betrachten. Darüber hinaus setzen die politischen Entscheidungsträger verschiedene Schritte, um Subventionen von großen Agrarkonzernen zu kleineren, häufig ums Überleben kämpfenden Landwirten umzuleiten. In der Realität besteht die Schwierigkeit darin, das Einkommen eines kleinen, finanziell schlechter gestellten Landwirts zu stabilisieren, ohne dabei einen großen Agrarbetrieb auf öffentliche Kosten ungebührlich zu bereichern. Die derzeitige Debatte um das Agrargesetz konzentriert sich daher auf die Frage, wie man sicherstellen kann, dass nur wirklich bedürftige Landwirte in den Genuss der Unterstützung kommen, ohne dabei gegen internationale Handelsvorschriften zu verstoßen, aber dennoch der unwirksamen Agrarpolitik, die zu einer Überproduktion von Kulturpflanzen wie Mais, Weizen, Baumwolle, Reis und Sojabohnen geführt hat, ein Ende zu setzen. Allerdings ist jede Infragestellung oder Evaluierung der Agrarpolitik nach wie vor ein extrem heikles Unterfangen und Gegenstand einer intensiven Debatte.

Zusätzlich zur politisch heiklen Natur der Prüfungsarbeit im Bereich Landwirtschaft, sieht sich das USDA mit bedeutenden Herausforderungen in der Organisationsführung und mit verschiedenen Programmrisiken konfrontiert, während es versucht eine

---

<sup>1</sup> Browne, W. P., Skees, J. R., Swanson, L. E., Thompson, P. B., & Unnevehr, L. J. *Sacred Cows and Hot Potatoes: Agrarian Myths in Agricultural Policy*. Boulder, Co: Westview Press, (1992).

komplexe und vielfältige Branche zu leiten und die Zusammenarbeit mit unabhängigen Behörden wie der FDA zu koordinieren, um vor allem angesichts der erhöhten Angst vor Bioterrorismus eine sichere Lebensmittelversorgung für die amerikanische Bevölkerung zu gewährleisten. Auch der US-Kongress ist maßgeblich dafür verantwortlich, dass diese Themen wirksam behandelt werden, und ist daher auf die Tätigkeit des GAO angewiesen, um aktuelle, genaue und verlässliche Informationen über den wichtigen und gleichzeitig zunehmend komplexen und dynamischen Agrarsektor zu erhalten.

Ausgewählte Berichte über die Tätigkeit des GAO im Bereich Landwirtschaft

*Food Stamp Program: Implementation of Electronic Benefit Transfer Systems.* (GAO-02-332, 16. Januar 2002).

*Food Safety and Security: Fundamental Changes Needed to Ensure Safe Food.* (GAO-02-47T, 10. Oktober 2001).

*Farm Programs: Changes to the Marketing Assistance Loan Program Have Had Little Impact on Payments.* (GAO-01-964, 28. September 2001).

*Peanut Program: Potential Effects of Proposed Farm Bill on Producers, Consumers, Government, and Peanut Imports and Exports.* (GAO-01-1135R, 26. September 2001).

*Dairy Industry: Estimated Economic Impacts of Dairy Compacts.* (GAO-01-866, 14. September 2001).

*Food Safety: Federal Oversight of Shellfish Safety Needs Improvement.* (GAO-01-702, 9. Juli 2001).

*Farm Loan Programs: Improvements in the Loan Portfolio but Continued Monitoring Needed.* (GAO-01-732T, 16. Mai 2001).

*Food Safety: Federal Oversight of Seafood Does Not Sufficiently Protect Consumers.* (GAO-01-204, 31. Januar 2001).

*Food Stamp Program: States Seek to Reduce Payment Errors and Program Complexity.* (GAO-01-272, 19. Januar 2001).

*Packers and Stockyards Programs: Investigations of Competitive Practices Need Improvements.* (T-RCED-00-299, 25. September 2000).

*Packers and Stockyards Programs: Actions Needed to Improve Investigations of Competitive Practices.* (RCED-00-242, 21. September 2000).

*Food Safety: Overview of Food Safety and Inspection Service and Food and Drug Administration Expenditures.* (T-RCED-00-300, 20. September 2000).

*Food Irradiation: Available Research Indicates That Benefits Outweigh Risks.* (RCED-00-217, 24. August 2000).

*Sugar Program: Supporting Sugar Prices Has Increased Users' Costs While Benefiting Producers.* (RCED-00-126, 9. Juni 2000).



---

#### 4. Kolumbien

Der durch die öffentliche Finanzkontrolle erzielte Mehrwert (am Beispiel Kolumbiens)

---

### Die Wertschöpfung in der Finanzkontrolle - Kolumbien

#### Zusammenfassung

Der Schwerpunkt dieses Vortrags ist die Frage der Sachdienlichkeit einer Wertschöpfungsstrategie in der Finanzkontrolle, die Frage ihrer Umsetzung und der Vorteile, die sich aus diesem Ansatz ableiten lassen. Die Erörterung dieser Frage ist in Zusammenhang mit den Veränderungen der Finanzkontrolle in Kolumbien, die im Zuge der Verfassungsreform von 1991 erfolgten und zu einer tiefgreifenden Umgestaltung der Obersten Rechnungskontrollbehörde (Contraloría General de la República = CGR), der obersten Instanz der Finanzkontrolle, geführt haben, und in Zusammenhang mit der noch nicht abgeschlossenen Entwicklung der landwirtschaftlichen Institutionen Kolumbiens zu sehen.

Sie schließt daher eine Untersuchung der an der Finanzkontrolle beteiligten Akteure mit ein: die prüfende Behörde und die zu prüfenden Stellen, die als die Gesamtheit der zu prüfenden Institutionen behandelt werden, deren Aufsicht der Sektion für den Agrarsektor als Sonderbereich obliegt. Vorgeschlagen wird eine Verknüpfung dieser Elemente, um einen Weg zur Umsetzung einer Wertschöpfungsstrategie in der Finanzkontrolle in dem von den ersten beiden Themen festgelegten Rahmen zu finden.

Zweifelsohne zwingen die großen Veränderungen, die die Beteiligten vollzogen haben, zu neuen Ansätzen in der Finanzkontrolle eines schwer krisengeschüttelten Sektors, jener Krise, die zu einer überstürzten und noch nicht abgeschlossenen handelspolitischen Öffnung und zu Veränderungen der Institutionen geführt hat, die auf eine Neudefinition und Minimierung der Rolle des Staates abzielen. Das ist der Hintergrund, vor dem dieser Beitrag zu sehen ist.

**Samuel Antonio Gómez Ramírez**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Rechnungsprüfer für den Agrarsektor – Oberste Rechnungskontrollbehörde Kolumbiens. Forstingenieur. Agrarplaner der OPSA – FAO. Experte für Agrar- und Umweltrecht. Kandidat für die Tätigkeit als Weltwirtschaftsexperte.

Die politische Verfassung Kolumbiens hat im Jahr 1991 eine bedeutende Wende in der Aufsicht über die Finanzgebarung Kolumbiens vollzogen, da die Vorprüfung abgeschafft und die selektive Nachprüfung eingeführt wurde, vor allem aber deshalb, weil der Aufgabenbereich der CGR (Contraloría General de la República) auf die Kontrolle der Gebarung und Wirtschaftlichkeit der gesamten öffentlichen Verwaltung ausgeweitet wurde und innerhalb der öffentlichen Einrichtungen eine interne Kontrollstelle als eine Instanz der institutionellen Selbstkontrolle geschaffen wurde.

Diese Veränderungen machten eine radikale Umgestaltung der Obersten Rechnungskontrollbehörde unumgänglich, die es ihr unter den neuen Rahmenbedingungen ermöglichen sollte, "die Integrität der Staatsfinanzen zu wahren, die Gebarung der Einrichtungen des öffentlichen Sektors und jener privaten Einrichtungen umfassend zu überwachen, die öffentliche Mittel erhalten, die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung zu prüfen, das staatliche Rechnungswesen zu übernehmen, Einsicht in das öffentliche Schuldenbuch zu nehmen und zur Lage der Finanzen und der Entwicklung der Kassengeschäfte sowohl hinsichtlich der Einnahmen als auch der Ausgaben der öffentlichen Hand Stellung zu nehmen. Die CGR ist weiters für die Finanzstatistik des Staates verantwortlich und übt die außerordentliche, vorrangige und unterstützende Kontrolle auf Landesebene aus."

Obwohl seit dem Inkrafttreten der Verfassung bereits 8 Jahre vergangen waren, blieb die CGR aus der Sicht ihrer Institutionen betrachtet im Schema der Vorkontrolle verhaftet. Der Contralor General (oberster Rechnungsprüfer), Dr. Carlos Ossa Escobar, setzte 1998 einen "tiefgreifenden Umgestaltungsprozess in Gang mit dem Ziel, das Ansehen wiederherzustellen und eine kompetente, unabhängige, wirkungsvolle und wirtschaftliche Einrichtung zum Schutze der öffentlichen Mittel zu schaffen, die ihren Beitrag zur Umgestaltung des Staates leistet, damit dieser seine grundlegenden Aufgaben erfüllen kann."

Diese Umgestaltung konzentrierte sich auf vier Hauptaspekte:

1. Ein kultureller Wandel, der in der Schaffung neuer ethischer und institutioneller Werte zum Ausdruck kommt.
2. Eine Änderung der Arbeitsmittel für interne Arbeiten und Aufgaben; die Ausarbeitung und Annahme des Handbuchs für eine staatliche Finanzkontrolle aus ganzheitlicher Sicht, anhand dessen die wesentlichen Aspekte der Finanzlage und Finanzgebarung systematisch und gleichzeitig geprüft werden.
3. Die Annahme des Plan Informático (EDV-Plan) und die Schaffung der Central de Información (Informationszentrale) im Sinne einer vernetzten Wertschöpfung.

4. Ein neuer Ansatz in der Finanzkontrolle, der im besonderen jene Maßnahmen fördert, die auf eine kontinuierliche Verbesserung der Einrichtungen abzielen und nicht nur auf die Unterbindung von Verhaltensweisen, die den öffentlichen Mitteln Schaden zufügen. Es wurde ein dreidimensionaler Ansatz gewählt, der wie folgt gestaltet ist:
  - i. eine warnende oder vorbeugende Kontrolle, die es erlaubt, die Einrichtungen auf mögliche Schäden, die ihre Entscheidungen und Handlungen den öffentlichen Mitteln zufügen könnten, hinzuweisen; wird auf laufende Verfahren angewandt; es handelt sich hierbei, um es so auszudrücken, um eine Kontrolle ex – ante.
  - ii. Die zweite Form der Kontrolle, die korrigierende Kontrolle, ergibt sich aus der Prüfungstätigkeit und findet ihren Ausdruck in der Annahme von Plänen zur institutionellen Verbesserung, um jene strukturellen Faktoren auszumerzen, die als Ursache für die Probleme bei der Gebarung und Wirtschaftlichkeit anzusehen sind. Der Verbesserungsplan verdeutlicht die Entscheidung, eine Verhaltensänderung herbeizuführen und ist das Ergebnis einer Vereinbarung zwischen der prüfenden Behörde und der von ihr zu prüfenden Stelle; sie ist Ausdruck einer Gemeinschaftsarbeit und unterstützt die Verwaltungsbeamten bei der Anhebung ihrer Effizienz und Wirtschaftlichkeit.
  - iii. Der dreidimensionale Charakter wird durch die entschädigende Kontrolle vervollständigt.

## WERTSCHÖPFUNG ALS STRATEGIE

Der strategische Plan, der den Maßnahmen der Obersten Rechnungskontrollbehörde Kolumbiens zu Grunde liegt, hat zum Ziel, “dem Staat und den Staatsbürgern die Investition in die Finanzkontrolle ‘hochverzinst’ in Form von Wertschöpfung für die öffentliche Verwaltung zurückzuzahlen, damit diese wirksamer und produktiver tätig sein kann”<sup>1</sup>. Dies setzt voraus, dass auch die Finanzkontrolle diesen Anforderungen gerecht wird.

Diese Strategie der Wertschöpfung hat sich in der Finanzkontrolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde durchgesetzt und natürlich auch in der Kontrolltätigkeit,

---

<sup>1</sup> Die Annahme des Plan Informático (EDV-Plan) und die Schaffung der Central de Información (Informationszentrale) im Sinne einer vernetzten Wertschöpfung.

die wir über die Sektion für den Agrarsektor bei all jenen öffentlichen, gemischten und privaten Einrichtungen ausüben, die mit öffentlichen Mitteln arbeiten und daher zu prüfen sind und die in ihrer Gesamtheit die landwirtschaftlichen Institutionen Kolumbiens ausmachen.

Die Wertschöpfung hat ihren Ursprung in der Neudefinition des Bildes und der Aufgabe der Obersten Rechnungskontrollbehörde, die der Strategie zugrunde liegt. Die Definition des ersten Begriffes lautet, "Träger der Umgestaltung des Landes zu sein", und des zweiten Begriffes, der Aufgabe, "den richtigen Einsatz der öffentlichen Mittel zu garantieren", was eine Ausweitung der ursprünglichen Rolle bedeutet, die in der Rechnungsprüfung, der physischen Kontrolle, der Gebarungsprüfung, der Finanzkontrolle und Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und der Bestrafung der Verantwortlichen bestand, Aufgaben, die in der Vergangenheit für die Ausrichtung der Obersten Rechnungskontrollbehörde maßgeblich waren, die aber aufgrund ihres reduktionistischen Ansatzes, ihrer mangelhaften Ausführung und den daher fehlenden Beiträgen zu einer Verbesserung der Funktionsweise des Staates diese Behörde zu einem Objekt des öffentlichen Misstrauens machten, die vor allem von den von ihr zu prüfenden Einrichtungen abgelehnt wurde. Der Oberste Rechnungsprüfer hat diese Rolle mit den Worten zusammengefasst, die Oberste Rechnungskontrollbehörde sei dazu da gewesen, die Verluste zu verbuchen, in Anspielung darauf, dass sie immer erst dann tätig geworden sei, wenn der Schaden für die öffentlichen Mittel nicht mehr zu verhindern gewesen war.

Aus dieser Ausweitung der Aufgabe und des Bildes entwickelten sich die politischen, organisatorischen, rechtlichen, fachlichen und methodologischen Veränderungen, die in ihrer Gesamtheit zur strukturellen Umgestaltung der Obersten Rechnungskontrollbehörde geführt haben. Ausmaß und Ausrichtung dieser Veränderungen sind in dem Dokument "Cambio en la Contraloría y Reforma del Estado" (Neugestaltung der Obersten Rechnungskontrollbehörde und Staatsreform) zusammengefasst, das im Veranstaltungssekretariat erhältlich ist.

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde wurde nach Sektoren in Sektionen gegliedert, um die Spezialisierung in der Finanzkontrolle zu fördern und die Zuständigkeiten klar zu definieren; die Verwaltungsreform hat zu einer Professionalisierung und Entpolitisierung der Beamten geführt, welche von der ersten öffentlichen Universität des Landes ausgewählt wurden, in einem Verfahren, das aufgrund seiner Transparenz und Tragweite die Auszeichnung durch den Präsidenten der Republik mehr als verdient hat. Für die Frage der Wertschöpfung wurde in jeder Sektion eine Fachgruppe mit der Bezeichnung Dirección de Estudios Sectoriales (Direktion für sektorale Studien) eingerichtet, mit dem Ziel, die Kenntnisse über und die Analyse des Landes zu vertiefen, die Entwicklung und Lage des Agrarsektors zu untersuchen, um dadurch die

Erfüllung ihrer Aufgabe bei der Bewertung der Gebarung, der Grundsätze und der Auswirkungen der Vorgangsweise der verschiedenen Institutionen zu erleichtern.

Eine detaillierte Darstellung der Veränderungen und ihrer Auswirkungen auf die Institutionen würde den Rahmen dieser Veranstaltung sprengen und Ihre Geduld über Gebühr strapazieren. Ich möchte mich daher nun den anderen an der Finanzkontrolle Beteiligten widmen: den Institutionen des Agrarsektors.

Die Finanzkontrolle wird über die zu prüfenden Stellen ausgeübt, deren Besonderheiten und Entwicklung dargestellt werden müssen, da sich daraus auch die Besonderheiten der sektoralen Finanzkontrolle ableiten, die hier unser Thema ist.

#### **DIE INSTITUTIONEN DES KOLUMBIANISCHEN AGRARSEKTORS ODER DIE GESAMTHEIT DER ZU PRÜFENDEN STELLEN**

An dieser Stelle ist es notwendig, auf die institutionelle Organisation des Sektors einzugehen.

Das Landwirtschaftsministerium ist als Träger der Grundsätze, Führung und Kontrolle die oberste öffentliche Instanz. Dem Ministerium zugeordnet oder angeschlossen sind drei große Gruppen von Institutionen:

Die öffentlichen Einrichtungen, die nach Aufgabenbereichen gegliedert sind: Reforma Agraria (Agrarreform), Adecuación de tierras (Aufbereitung der landwirtschaftlichen Böden), Sanidad agrícola y pecuaria (Gesundheitswesen für Land- und Viehwirtschaft), Pesca artesanal (handwerkliche Fischerei) und der Fondo de cofinanciación para el desarrollo rural (Finanzierungsfonds für die Entwicklung ländlicher Gebiete), als Überbleibsel einer Entwicklung in Richtung weniger Staat, die für die Gestaltung der Institutionen seit Beginn der 90-er Jahre charakteristisch war, was zum Verschwinden der für die Vermarktung zuständigen Institute, zu einer raschen Verringerung der Zahl der Beschäftigten und zur Kürzung der Mittel vieler Institutionen geführt hat; gleichzeitig hat das Ministerium, das zur Umsetzung bestimmter Grundsätze und für eine Führungsaufgabe geschaffen und dementsprechend organisiert wurde, die wesentlichen Programme und die für diesen Sektor vorgesehenen Budgetmittel zentral erfasst und damit mehr als 70 Programme und Projekte und 60% des Investitionsbudget der letzten Jahre verwaltet.

Eine zweite Gruppe sind die gemischten Körperschaften, bei denen mit mehr als 90% die öffentlichen Mittel überwiegen, die nach unterschiedlichen Richtlinien gewährt, jedoch nach privatwirtschaftlichen Kriterien und unter mehrheitlich privater Führung verwaltet werden; sie widmen sich vorrangig Aufgaben wie der landwirtschaftlichen

Forschung und der Identifikation und Förderung vielversprechender Produkte für den Export sowie der Marktforschung. Da sie nur unvollständig geregelt sind, stellen sie eine schwer zu definierende Sondergruppe dar, die sich einer Kontrolle durch die CGR immer zu entziehen versucht.

Die dritte Gruppe umfasst Unternehmen wie die Banco Agrario, eine Art landwirtschaftliche Entwicklungsbank, den Fondo de Financiamiento sectorial (Finanzierungsfonds für den Agrarsektor), die Fondos Ganaderos (Viehwirtschaftsfonds) zur Förderung der Viehzucht mit Aktionären aus der Provinz und privaten Anteilseignern, das kolumbianische Unternehmen für veterinärmedizinische Produkte VECOL und die allgemeinen Lagerhäuser. Es handelt sich hierbei um eine heterogene Gruppe, die sowohl eine Finanzierungsfunktion als auch eine handelspolitische Aufgabe haben.

Eine vierte Gruppe, die dem Landwirtschaftsministerium weder zugeordnet noch angeschlossen ist, für die es aber gewisse Führungs- und Orientierungsaufgaben wahrnimmt, wie zum Beispiel die Zustimmung zum Budget und den Programmen, sind die sogenannten parafiskalischen Fonds (Fondos Parafiscales), die mit Beiträgen der Produzenten aus der ersten Phase der Vermarktung dotiert werden und die verschiedene Funktionen in den Bereichen Forschung, Entwicklung, Vermarktung und Preisregelung wahrnehmen. Sie sind in der Regel nach Produkten gegliedert und ihre Leistungen beschränken sich auf die Produzenten des jeweiligen Produktionszweigs, die die Mittel einbringen. Nach den Worten des Obersten Rechnungsprüfers sind sie Ausdruck der "Vorherrschaft der Profitjäger, denen es gelungen ist, ein undurchschaubares Geflecht aus parafiskalischen Fonds, Steuerbefreiungen und Abzügen zu schaffen, das es ihnen nicht nur ermöglicht, Steuern zu umgehen, sondern auch ausschließlich für ganz bestimmte Gruppen Finanzierungsinstrumente aus Steuermitteln bereitzustellen".

Eine derartige Einteilung der zu prüfenden Stellen ist für die Durchführung der Finanzkontrolle im Sinne einer Wertschöpfung, die eine Aussage über die Wirksamkeit, die Wirtschaftlichkeit, die Sparsamkeit, die Billigkeit und Sachdienlichkeit zulässt, völlig unzureichend, da eine solche Aussage auch eine Beurteilung der Institutionen selbst mit einschließen muss.

Auf dem Agrarsektor herrscht noch immer eine öffentlich-amtliche Organisationsstruktur vor, die in Frage gestellt wird und bedroht ist, da sie auf das frühere protektionistische Modell ausgelegt ist, während neue Organisationsformen auftauchen, die bereits die Umriss des neuen Globalisierungsmodells erkennen lassen, in einer noch nicht abgeschlossenen Übergangsphase, dem gewisse Teile der Gesellschaft und auch Fachleute mit Vorbehalten entgegen treten, da sie der Ansicht sind, es schließe bestimmte Gruppen aus und begünstige die modernen Wirtschaftszweige.

Die Leistungen dieser Institutionen könnten nicht schlechter ausfallen und können wie folgt zusammengefasst werden: der Verlust von einer Million Hektar Anbaufläche, das Verschwinden landwirtschaftlicher Produktionszweige, die Zunahme der Importe landwirtschaftlicher Produkte von 500.000 auf 7.000.000 Tonnen zwischen 1990 und 1999, der Anstieg der Armut und Mittellosigkeit, Gewalt in den ländlichen Gebieten, die Vertreibung von etwa 2.000.000 Landbewohnern und schlussendlich der Zusammenbruch des kolumbianischen Kaffeeanbaus aufgrund des internationalen Preisdrucks und dem Auftreten neuer Mitbewerber.

Im Verhältnis zum derzeitigen Produktivitätsniveau für verschiedene Anbaupflanzen ist Kolumbien aufgrund der Wettbewerbsnachteile, die die Folge der technologischen Rückständigkeit sind, in einer schlechten Position. Die Untersuchung der Wettbewerbsfähigkeit anhand der Absatzmöglichkeiten für sechs Produkte der kolumbianischen Wirtschaft auf dem heimischen und ausländischen Markt hat zu den nachstehenden Ergebnissen geführt.

#### Untersuchung der Wettbewerbsfähigkeit nach Sektoren - Kolumbien

Anbau	Weltmarktposition	Nº der untersuchten Länder
Reis	28	120
Mais	90	156
Kartoffel	48	134
Zuckerrohr	11	96
Sorghum	12	102
Sesam	9	61
Trockenzwiebel	28	112

Quelle: DNP, 2000

Hinsichtlich des Ertrags liegen einige Produkte relativ gut, haben aber leider kein besonderes Gewicht in der landwirtschaftlichen Produktion.

#### DIE PRAKTISCHE UMSETZUNG DER WERTSCHÖPFUNG

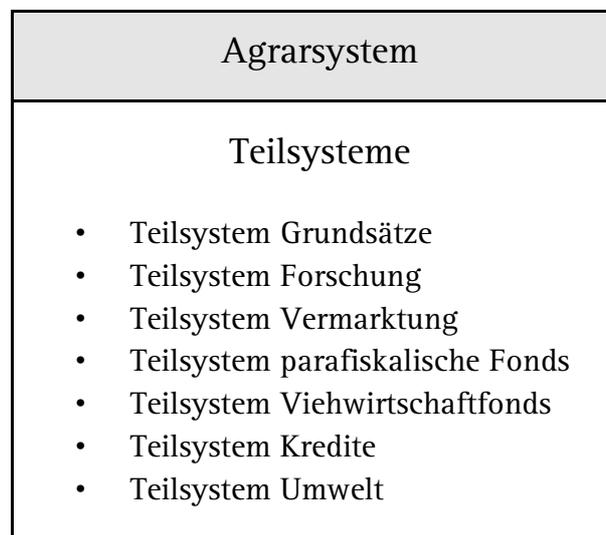
Wie kommt in der Praxis der Finanzkontrolle die Wertschöpfung als Strategie zum Tragen? Wie kann sie umgesetzt werden? Welche Besonderheiten weist die Sektion für den Agrarsektor im Rahmen des allgemeinen Schemas auf, welche sich aus den Besonderheiten der zu prüfenden landwirtschaftlichen Institutionen Kolumbiens ergeben? Zu welchen Ergebnissen ist man gekommen und wie werden sie gemessen?

Die Antworten auf diese Frage stellen den abschließenden und wesentlichen Teil dieses Vortrags dar.

Eine Zusammenfassung als Orientierungshilfe: von der Mikrokontrolle zur umfassenden Kontrolle; von der Beurteilung der Einrichtungen zur Beurteilung der Teilsysteme; von der Beurteilung der Teilsysteme zur Beurteilung des Systems der landwirtschaftlichen Institutionen, einschließlich einer Prüfung der Vorschriften und Grundsätze auf ihre Sachdienlichkeit und Auswirkungen; von der Beurteilung der Auswirkungen zur Prüfung der sozialen Verträglichkeit des Entwicklungsmodells; so könnte man das, was wir als Wertschöpfung für die Finanzkontrolle des Agrarsektors bezeichnen, zusammenfassen.

Sehen wir uns das nun im Detail an.

Wir haben für die Durchführung der Finanzkontrolle die Institutionen in Teilsysteme gegliedert, die uns zur Umsetzung der Strategie der Wertschöpfung auf dem Agrarsektor hinführen wird. In Anbetracht der unterschiedlichen Zielsetzungen der Institutionen haben wir jene zusammengefasst, die ähnliche Aufgaben erfüllen, möchten aber darauf hinweisen, dass einige aufgrund ihrer Multifunktionalität in mehrere Teilsysteme passen. Wir meinen, dass das übergeordnete System wie folgt unterteilt werden kann:



Das Verfahren geht von einer globalen und vernetzten Sicht der Nation und des Agrarsektors im besonderen aus und stützt sich auf die sektoralen Studien und die im Rahmen der Makrokontrolle erstellten Berichte der Obersten Rechnungskontrollbehörde; darauf aufbauend wird das Mikroprüfverfahren auf Ebene der Einrichtungen geplant, das sich im halbjährlichen Prüfungsplan widerspiegelt, der sich im Falle des

Agrarsektors dadurch auszeichnet, dass er gleichzeitig alle Elemente eines Teilsystems erfasst. Dies ist durch die Vielfalt der Institutionen, auf die schon hingewiesen wurde, durchaus gerechtfertigt. Als Beispiel seien die parafiskalischen Fonds angeführt, die alle im Rahmen desselben PLAN GENERAL DE AUDITORÍA (ALLGEMEINER PRÜFUNGSPLAN) geprüft werden.

In dieser Gleichzeitigkeit besteht der Mehrwert für die Prüfung. Die gesetzliche Regelung, die Grundsätze und Tätigkeitsbereiche, die Ergebnisse früherer Prüfungen, die Schwachstellen und Stärken derselben werden so zum Gegenstand der Untersuchung und Analyse einer großen Gruppe von Rechnungsprüfern, die mit den Prüfungen betraut werden. Diese gemeinsame Analyse anhand der Unterlagen der Direktion für sektorale Studien der zuständigen Sektion ermöglicht den Meinungs- und Erfahrungsaustausch, der die Rolle der Prüfung auf die wesentlichen Aspekte der zu prüfenden Stellen lenken soll. Man könnte sagen, die Aufgabe erfasst die gesamte Sektion. Das Ergebnis ist der Prüfauftrag, der die wesentlichen Aspekte enthält und den Bereich und Umfang der Prüfung genau festlegt.

In dieser Phase, wie auch in der Folge in der Prüfungsphase, steht ein wahres Arsenal an systematisch aufbereiteter Information zur Verfügung, das alle für die Finanzkontrolle notwendigen Aspekte umfasst:

SIRI: Sistema de indicadores de riesgo institucional (Indikatorensystem für die institutionellen Risiken), ist ein Gradmesser für die Korruptionsgefahr in den öffentlichen Einrichtungen bei allen ihren Tätigkeiten.

SICOF: Sistema Integrado de Control Fiscal (Integriertes Finanzkontrollsystem), zielt darauf ab sicherzustellen, dass die gesamte Organisation in Echtzeit Zugriff auf die Informationen hat. Es unterstützt die Planung und Verwaltung der Mittel, die Überwachung der Prüfungen, die Ermittlungen, die Finanzverfahren, Vollstreckungsverfahren und Strafverfahren.

SINOR: Sistema de Información Normativo Fiscal (Informationssystem für steuerrechtliche Bestimmungen), ein Instrument zur Abfrage der gesetzlichen Grundlagen, der Satzungsbestimmungen und Vorschriften der geprüften Einrichtungen

SIGED: Sistema de Gestión Documentada (System der Dokumentverwaltung), ermöglicht die digitale Erfassung aller Unterlagen, Berichte und sonstigen Papiere betreffend die zu prüfenden Einrichtungen.

SICE: Sistema de Vigilancia de la Contratación Estatal (System zur Überwachung der Vergabe öffentlicher Aufträge), setzt im Internet- und Online-Format alle wesentlichen Zahlen des öffentlichen Vergabewesens in Bezug.

RIO: Sistema de Información Oficial (offizielles Informationssystem) zur Bewertung und Nachuntersuchung der Gebarung der staatlichen Einrichtungen.

Zusammen mit den Informationssystemen der CGR ermöglichen es diese Kenntnisse, die Verweildauer der Prüfer in den zu prüfenden Einrichtungen möglichst kurz zu halten und aus ihrer Arbeit Bewertungskriterien abzuleiten, so dass der abschließende Prüfbericht die Verbesserungspläne auf jene strukturellen Aspekte ausrichtet, die für die Probleme bei der Gebarung und Durchschlagskraft verantwortlich sind.

Zwei Beispiele können die Vorteile verdeutlichen: es wurden Verordnungen gefunden, die nicht in den gesetzlichen Rahmen passten, mit dem die parafiskalischen Fonds geschaffen wurden, und die zu einem Missbrauch der Mittel führten, da sie es den Verwaltungsbeamten ermöglichten, sich überhöhter Prozentsätze der für ihre Verbandstätigkeit oder für andere Zwecke eingehobenen Beiträge zu bemächtigen, da das Gesetz eine Finanzkontrolle dieser Mittel verbietet. Das zweite Beispiel ist die Führungs- und Kontrollfunktion des Ministeriums, die im Widerspruch zum turnusmäßigen Wechsel seiner Beamten in die Ausschüsse stand. Eine Finanzkontrolle ohne Systemansatz hätte diese Schwachstellen nicht aufdecken können, die zur Abzweigung von Geldmitteln geführt haben und für die die geprüften Stellen gar nicht verantwortlich gemacht werden können.

Der PLAN GENERAL DE AUDITORÍA macht daher aus der Prüfung der Einrichtungen eine Systemprüfung. Die Ergebnisse der Finanzprüfung können so in einem neuen Kontext dargestellt werden, als Aussage über den parafiskalischen Charakter des Agrarsektors in Kolumbien, um bei diesem Beispiel zu bleiben, als Verbesserungsvorschläge, als Änderungsvorschläge für den gesetzlichen Rahmen, als Aussage über die Gebarung in ihrer Gesamtheit und über die Sachdienlichkeit für die landwirtschaftliche Entwicklung.

Die Verbesserungspläne umfassen daher alle an diesem parafiskalischen System Beteiligten und sind ein Mittel, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Gelder, die von diesen Einrichtungen verwaltet werden, zweckentsprechend verwendet werden.

Normalerweise werden in einem Jahr alle Teilsysteme geprüft.

Die Gesamtheit der Teilsysteme bildet das übergeordnete System, das Gegenstand der Finanzkontrolle ist. Der nächste Schritt besteht darin, die entsprechenden Schlussfolgerungen aus den umfassenden Prüfverfahren aus staatlichem Sicht zu ziehen, um eine Aussage über die Entwicklung des Agrarsektors machen zu können, die zusammen mit den Schlussfolgerungen anderer Sektionen das zusammenfassen,

was im Bericht des Obersten Rechnungsprüfers an den Kongress als “El estado del Estado“ (Der Zustand des Staates) bezeichnet worden ist.

Diese Tätigkeit ist auf die Kontrolle der Gebarung und der Wirtschaftlichkeit der Institutionen dieses Sektors in ihrer Gesamtheit ausgerichtet; bestimmend hierfür sind der Plan Nacional de Desarrollo (Nationaler Entwicklungsplan) und die öffentlich zugänglichen Dokumente der Planungs- und Ausführungsorgane des Staates. Die Darstellung des Agrarsektors erfolgt pro Jahr, jenem Zeitraum, in dem wie bereits erwähnt alle Teilsysteme geprüft worden sind.

Die Berichte der umfassenden Prüfung, die Ergebnisse der Bewertung der Teilsysteme sowie die Aussagen über die Entwicklung des Sektors sind die Grundlage für die Unterstützung der politischen Kontrolle, die der Kongress ausübt und die die Oberste Rechnungskontrollbehörde aufgrund ihrer Aufgabe unterstützen muss. Die Finanzkontrolle ist heute auf unterster, mittlerer und auch oberster Ebene ein Instrument der politischen Kontrolle und der Kontrolle durch den Bürger.

Zweifelsohne wird das Vorgehen und die Organisation des Staates von einem übergeordneten Konzept geleitet: dem vorherrschenden Entwicklungsmodell, dessen Ausdruck sie sind. Im Rahmen der Prüfung war es notwendig, eine Stellungnahme zum Modell und seinen Auswirkungen abzugeben. Im speziellen Fall der Sektion für den Agrarsektor war es so, dass die fortgesetzten sozialen Proteste der Produzenten, die Analysen der Experten und die Ergebnisse der Prüftätigkeit, die im vorstehenden Absatz nur angedeutet werden, die handelspolitische Öffnung und den Neoliberalismus als die Wurzel der Probleme darstellten.

Für eine umfassende Kontrolle war es daher notwendig, den Teufelskreis der Wertschöpfung zu durchbrechen und um eine Stellungnahme zum Modell zu ergänzen, ausgehend von den Berichten der CGR und vor allem auf Grundlage der Wahrnehmung durch den Bürger. Dies erfolgte in der Prüfung der sozialen Verträglichkeit des Entwicklungsmodells der kolumbianischen Landwirtschaft, die es durch ihre dezentrale Organisation in regionalen Foren den Menschen ermöglichte, ihre Meinung zu den Auswirkungen kundzutun und Korrektur- oder Ersatzmaßnahmen vorzuschlagen.

Es handelt sich also um einen systematischen Prozess, der in Übereinstimmung mit den von der CGR vorgegebenen Richtlinien für die staatliche Finanzkontrolle die Gebarung oder Tätigkeit einer Gruppe von Organisationen misst und bewertet, mit Hilfe der geordneten und gleichzeitigen Anwendung der Kontrollsysteme, um Sicherheit über die Verwaltung und Verwendung der öffentlichen Mittel zu erlangen, um die Abstimmung zwischen den Strategien, Aktionen und Vorhaben der geprüften Stellen und den Beziehungen zu ihrer Umwelt festzustellen, um dem Kontrollorgan

eine Grundlage für seine Stellungnahme und Aussagen zu liefern; wird ein systemischer Ansatz gewählt, können diese auf die Institutionen ihrer Gesamtheit übertragen werden, worunter die Einrichtungen, die für sie geltenden Vorschriften und die von ihnen vertretenen Grundsätze zu verstehen sind.

Es werden drei Arten von Ergebnissen vorgelegt: der Bericht und die Aussage der Finanzprüfung über die Einrichtung, ein Bewertungsbericht für jedes Teilsystem und eine Darstellung des Agrarsektors, in der die Prüfungsergebnisse und die Auswirkungen der Institutionen und Vorschriften auf die Entwicklung der kolumbianischen Landwirtschaft zusammengefasst sind.

Ist dieser Ansatz nun der richtige für das neue institutionelle Gefüge?

Wir stellen uns die Frage, ob es ohne diesen Ansatz möglich wäre, eine Stellungnahme zum neuen und alten institutionellen Gefüge abzugeben, und die Antwort ist nein.

Wir fragen uns, ob er nützlich ist für Vorschläge betreffend die Institutionen und meinen, ja, es ist so.

Dieser Ansatz ist für die Finanzkontrolle von Nutzen, da sie ein Faktor der Veränderung sein will, und Hinweise liefert, wo und warum Veränderungen notwendig sind.

Auch wenn die Ausweitung der Kontrolle auf die Gebarung der Institutionen ein wesentlicher Schritt ist, um die zweckentsprechende Verwendung der öffentlichen Mittel zu garantieren, sind wir dennoch der Ansicht, dass dieser systemische Ansatz ganz wesentlich zur wirkungsvollen Umsetzung dieser Garantie beiträgt.

Wir glauben, dass die gleichzeitige Behandlung der institutionellen Teilsysteme einen Mehrwert für die Finanzkontrolle darstellt, da erst dadurch eine Bewertung der Grundsätze, eine Beurteilung der Auswirkungen derselben und der Wirksamkeit der Instrumente möglich wird.

Weiters ermöglicht dieses Schema den Einsatz neuer Instrumente wie die warnenden Kontrollen und die Verbesserungspläne, die das gesamte betroffene System ansprechen und erfassen.

Schließlich sind wir der Ansicht, dass eine so durchgeführte Finanzkontrolle aufgrund der gleichzeitigen Sicht im Kleinen wie im Großen eine wirksame Unterstützung der öffentlichen Verwaltung darstellt, da sie ihre Stärken und Schwächen aufzeigt, und zwar im Lichte der von den Regierungen beschlossenen Programme und Projekte, im Lichte der Rolle, die jeder Einrichtung und politischen Funktion bei der Umsetzung

derselben übertragen wird und im Lichte der in der Verfassung verankerten Grundsätze.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung des vorgeschlagenen Schemas ist die Schaffung der geeigneten Organisation. Eine Finanzkontrollorganisation ist eine Wissensorganisation, in der die Beiträge der Beteiligten gezielt gelenkt werden müssen, damit die Organisation in ihrer Gesamtheit in der Lage ist, lernen zu lernen, Wissen anzuhäufen und Wertschöpfung zu betreiben.

Wir entscheiden uns für eine flache Organisation mit zahlreichen Gesprächsmöglichkeiten, um den Meinungs austausch zu ermöglichen. In unserem Fall basiert das Organisationsschema auf "Runden Tischen", an denen Vertreter der Rechnungsprüfer teilnehmen, um Erfahrungen und Eindrücke auszutauschen, sowie Vertreter der Koordinationsstellen auf regionaler und zentraler Ebene. Wir meinen, dass die Beurteilungskriterien des Prüfers in diesen Diskussionsforen aufgrund des multidisziplinären Charakters des Teams und durch die Auseinandersetzungen und Übereinstimmungen mit jenen, die in den nachfolgenden Phasen des Wertschöpfungsprozesses eine Beurteilungsaufgabe zu erfüllen haben, eine wesentliche Bereicherung erfahren.

Als Beispiel für die Ergebnisse können die Mikroanalysen genannt werden, die, nachdem sie diesem Wertschöpfungsprozess unterzogen worden waren, in den ersten Reformvorschlag für die landwirtschaftlichen Institutionen Kolumbiens umgewandelt wurden und nun eine Arbeitsunterlage darstellen, die zusammen mit einem weiteren vom Landwirtschaftsministerium ausgearbeiteten Dokument als Grundlage für die Diskussion über das neue Rahmengesetz im Kongress der Republik dienen werden.

Tatsächlich zeigen die Analysen der CGR eine weitreichende Rückständigkeit der öffentlichen Institutionen vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und sozialen Dynamik auf, wobei die schwere Krise des Sektors, der geringer werdende Handlungsspielraum, der auch in den Budgets zum Ausdruck kommt, die Abschaffung regionaler Instanzen aufgrund ihrer offensichtlichen Nutzlosigkeit oder der Finanzkrise der Provinzen und die Politisierung der Organe auf allen Ebenen der Beweis dafür sind, sowie weiters die Unfähigkeit, ein Agrarsystem zu aufzubauen, was eine Vielzahl von Agenturen und eine komplexe Struktur bedingt, die letztendlich im Landwirtschaftsministerium als dem Hauptverwalter eines kärglichen Budgets für den Sektor münden, eines Budgets, das in zahlreiche Programme aufgesplittert ist, die alle aufgrund ihrer unzureichenden Dotierung nicht wirkungsvoll sein können, während die übrigen landwirtschaftlichen Einrichtungen dahinsiechen.

Wir glauben, dass sich die Neuorganisation des Sektors vor allem auf Institutionen völlig neuer Prägung konzentriert muss, die als Antwort auf die Krise, aber auch als Antwort auf die weltweite Neuorientierung der Rolle des Staates entstehen.

Zu den beiden öffentlichen Organisationen, denen die Führung der Landwirtschaftspolitik obliegt, nämlich dem Finanzministerium und dessen Verpflichtungen gegenüber den multilateralen Einrichtungen und dem Außenhandelsministerium als dem Initiator und Hüter der internationalen Handelsabkommen, kommen gemäß diesem Schema, das im Land vom DRI, über den Plan Nacional de Rehabilitación (Nationaler Wiederaufbauplan), den Plan Colombia zum ‚Plante‘ eingeführt wurde, die sogenannte Querschnittsprogramme, die dazu geführt haben, dass die Mittel für und der Einfluss auf den ländlichen Bereich mehrheitlich aus Programmen von nicht landwirtschaftlichen Institutionen, aus Präsidentialprogrammen und aus Programmen und Projekten stammen, die nicht mit den Agrarinstitutionen in Verbindung stehen.

Dennoch gab es schon während der Krise erste Anzeichen für Institutionen, Regelungen und Organisationen. Der Kongress verabschiedete zahlreiche parafiskalische Fonds und Fonds zur Preisstabilisierung, die den Verbänden mitten in der Krise das Überleben sicherten, da die Krise das Interesse an ihrer Tätigkeit völlig zum Erliegen brachte und auch die freiwilligen Beiträge, aus denen sie ihre Arbeit finanzierten, nicht mehr eingezahlt wurden. Diese Institutionalisierung sicherte den Fortbestand dieser Verbände, und die Bereitstellung der Mittel verlieh ihnen gegenüber den Bauern und Viehzüchtern die notwendige Legitimität und stärkte ihren Zusammenhalt.

Im Laufe der 90-er Jahre und in Folge des Gesetzes 101 aus dem Jahr 1993, dem allgemeinen Gesetz für den Agrarsektor, entstanden immer mehr und besser dotierte parafiskalische Fonds, die zum Mittelpunkt der Investitionen in diesem Sektor wurden, während die Investitionen der öffentlichen Hand immer mehr zurückgingen. Die technologischen Fortschritte in einigen Fällen, die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Zuständigkeitsbereiche mit Hilfe der Forschung und des Technologietransfers an die Produzenten, die kürzlich abgegebene Erklärung, dass ein wichtiges Gebiet des Landes frei von Maul- und Klauenseuche ist, die Ausweitung bestimmter Anbauflächen, alles in allem Teilerfolge, haben sie zu einer neuen institutionellen Einrichtung gemacht, deren Grundlage die Beiträge der Produzenten und die Verwaltung der Mittel durch die Verbände ist.

Gleich zu Beginn der Entwicklung des neoliberalen Modells entstanden zwei Institutionen, die sich dadurch auszeichneten, dass sie öffentliche Mittel erhielten, dass sie das Ergebnis von Vereinbarungen waren, bei denen der Einfluss öffentlicher Institutionen dominierte, dass sie aber bei ihrer Tätigkeit nach privatwirtschaftlichen Kriterien und von Privaten geführt wurden. Eine neue Strategie zur Mittelbeschaffung. Ein Versuch, an die Stelle der öffentlichen Institution zu treten, wobei es aber nicht,

wie ursprünglich geplant, gelang, private Mittel für zwei Aufgaben zu lukrieren, die für ein Modell der Öffnung von entscheidender Bedeutung sind: die landwirtschaftliche Forschung und die Marktforschung. Die Prüfungen durch die Oberste Rechnungskontrollbehörde zeigen, dass ihr Fortbestand nur mit Budgetmitteln gesichert werden kann oder durch die klare Bevorzugung bei der Vergabe von Aufträgen oder der Unterzeichnung von Verträgen.

Auf der anderen Seite haben in vielen Ländern Lateinamerikas neue Sichtweisen an Terrain gewonnen und sind als gangbare Strategien aufgegriffen worden. Langsam, aber stetig sind neue Institutionen auf dem Agrarsektor entstanden, die sich auf Werte wie Kooperation stützen, auf die Schaffung gegenseitigen Vertrauens, auf Vereinbarungen, die völlig neu gestaltet sind, und die auf gemeinsame Aktionen und nicht auf Konfrontation setzen. Sie sind als Modell sicherlich noch nicht ausgereift und es ist daher noch zu früh, ihren Beitrag zu bewerten.

Die Betonung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wettbewerbsabkommen als Instrument kennzeichnen diesen Abschnitt und auch die Institutionen, die daraus hervorgegangen sind. Auch wenn die ersten konzertierten Aktionen im Industriebereich entwickelt wurden, haben zweifelsohne der Agrarsektor und die Agrarindustrie die größten Fortschritte bei der Verhandlung und Unterzeichnung von Wettbewerbsabkommen zwischen einigen ihrer Konzerne erzielt, sicherlich getrieben von einer zehnjährigen Krise, die auf die Einführung des Modells der Öffnung folgte.

Diese Organisationen sind bestimmend für die Anerkennung einer Wirklichkeit, nämlich die regionale Prägung der kolumbianischen Landwirtschaft, und sie bahnen damit einem Instrument den Weg, das wir die regionalen Agenden nennen und die in die regionalen Exportpläne einfließen, bei denen in den vorwiegend ländlich geprägten Provinzen und in den regionalen Wettbewerbsabkommen das Schwergewicht eindeutig auf die Landwirtschaft gelegt wird.

Diese Entwicklung, die bei der Finanzkontrolle offensichtlich wird und der Strategie der Wertschöpfung folgt, ist die Grundlage für den die Institutionen betreffenden Vorschlag, den die Oberste Rechnungskontrollbehörde dem Kongress zur Begutachtung vorgelegt hat.

Was sind nun die Ergebnisse, die an ihrem Beitrag zur zweckentsprechenden Verwendung der öffentlichen Mittel gemessen werden? Die CGR hat unter der Abkürzung SISCO ein Kostenrechnungssystem geschaffen, das eine Kosten-Nutzen-Analyse der Tätigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde ermöglicht. Die Ergebnisse für den Agrarsektor lauten:

	US/Millionen
Jahresbudget, das von der Sektion für den Agrarsektor kontrolliert wird	342,00
Jährliche Kosten der Tätigkeit der Sektion für den Agrarsektor	4,241
Gewinne aus dem direkten Eingreifen der Sektion für den Agrarsektor 2001-2002	40,405
Zahl der von der Sektion für den Agrarsektor geprüften Einrichtungen	62
Verbesserungspläne, die letztes Jahr mit den Einrichtungen unterzeichnet wurden	45

Es wird erwartet, dass bis Juli 2002 90% der in den Verbesserungsplänen enthaltenen Vorschläge umgesetzt sein werden.

**Zusammenfassung :** Die Sektion für den Agrarsektor der Obersten Rechnungskontrollbehörde Kolumbiens übt ihre umfassende Finanzkontrolle über eine Gruppe aufgesplitterter, heterogener und unterschiedlich geregelter Institutionen aus, die im öffentlichen Bereich nach Aufgaben organisiert sind, während die gemischten Institutionen und die privaten Einrichtungen, die öffentliche Mittel erhalten, multifunktional gestaltet sind, wobei sie eine Strategie der Wertschöpfung einsetzt. Die Bewertung der Umsetzung und der Ergebnisse dieser Strategie überlassen wir den Teilnehmern an dieser Veranstaltung, und ich möchte an dieser Stelle den Organisatoren meinen Dank für die Einladung zu diesem Forum aussprechen, an dessen Erfolg ich nicht den geringsten Zweifel habe.

## V. BERICHTE DER ARBEITSGRUPPEN

---

### 1. Bericht der Arbeitsgruppe 1 (englischsprachige Arbeitsgruppe I)

---

#### Einleitung:

An der englischsprachigen Arbeitsgruppe I nahmen die zentral- und mitteleuropäische Länder sowie Iran und Marokko teil. Die Vielfalt dieser Länder ermöglichte ein weit gefasstes Spektrum an Problemen und Meinungen. Die Einbindung der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) in landwirtschaftliche Prüfungen hängt in vielen Fällen vom relativen Beitrag der Landwirtschaft zum nationalen Budget ab. Ein Trend in Richtung vermehrter Prüfungen der Landwirtschaft ist in jenen Ländern zu verzeichnen, die unmittelbar vor ihrem Beitritt zur Europäischen Union stehen (EU).

Im Mittelpunkt der Diskussion standen die folgenden vier Themen:

#### 1. Umsetzung der Empfehlungen und Follow-up der Prüfungsergebnisse

Es kam zum Ausdruck, dass die Frage der Umsetzung der Empfehlungen in gewissem Maße mit der Frage der Unabhängigkeit der ORKB verbunden ist. Einigkeit herrschte darüber, dass die Unabhängigkeit dadurch sichergestellt wird, dass in den meisten Ländern die ORKB ihr Budget selbst erstellen und dieses dann vom Parlament verabschiedet wird. Dennoch wurden Vorbehalte gemacht, da die Haushaltsbehörden durch die Annahme des Budgets der ORKB einen gewissen Einfluss ausüben können. Eine Lösung könnte die Schaffung eines Selbstfinanzierungsmechanismus für die ORKB sein.

Als wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Unabhängigkeit der ORKB wurde eine strengere Anwendung des Berufsehrenkodex genannt.

In Bezug auf ihre operative Unabhängigkeit fühlten sich alle Teilnehmer ausreichend unabhängig.

In Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlungen ist festzustellen, dass die Systeme sehr unterschiedlich gestaltet sind und von verbindlichen Empfehlungen der ORKB an die Verwaltung bis hin zu Situationen reichen, in denen die Empfehlungen erst dann

verbindlich sind, wenn sie vom Parlament durchgesetzt werden. In einigen Ländern sind die Systeme ziemlich komplex und erfordern verschiedene Dokumente und Diskussionsstufen, über die die Empfehlungen an die geprüften Stellen weitergegeben werden können. In einigen Fällen werden die Empfehlungen vom Parlament mit Hilfe bestimmter Ausschüsse durchgesetzt.

Dort, wo Empfehlungen nicht verbindlich sind, gibt die geringe Umsetzungsrate Anlass zur Sorge. Im Falle verbindlicher Empfehlungen sehen die Systeme Sanktionen vor, falls die Empfehlungen nicht umgesetzt werden.

Alle ORKB gaben an, dass im Allgemeinen Follow-up-Prüfungen durchgeführt werden.

Dennoch herrschte Einigkeit darüber, dass die Gesetzgebung in allen Ländern die zwingende Umsetzung der Empfehlungen vorsehen sollte.

## **2. Abstimmung mit anderen Prüfungsbehörden**

### **2.1 Einheiten für die Innenrevision**

Die Situation in den einzelnen in der Arbeitsgruppe vertretenen Ländern ist, was die Umsetzung der Systeme zur Innenrevision anbelangt sehr unterschiedlich. Einige haben gerade erst Systeme zur Innenrevision eingeführt, andere können bereits auf die Ergebnisse der Innenrevision zurückgreifen.

Ein grundlegendes Problem scheint in der begrifflichen Unterscheidung zwischen Innenrevision und internen Kontrollsystemen zu bestehen. Aufgabe und Rolle der internen Kontrollsysteme sollten klar definiert werden.

Allgemein war man der Ansicht, dass es eine bessere Abstimmung zwischen externer Kontrolle, Innenrevision und staatlicher Finanzkontrolle geben sollte.

### **2.2 EU Institutionen**

Einige Länder berichteten von Koordinationsproblemen mit EU-Prüfungen, die entweder vom Europäischen Rechnungshof, der Kommission oder von OLAF (der EU-Agentur zur Betrugsbekämpfung) durchgeführt werden, im Besonderen bei Vorbeitrittsprogrammen, die aus SAPARD-, ISPA- und PHARE-Mitteln finanziert werden. Ein Mehr an Absprache und Harmonisierung der Prüfungsverfahren und Prüfungskriterien erscheinen notwendig, um die Wirksamkeit zu erhöhen und die Ergebnisse vergleichbar zu machen.

### 2.3 Sonstige Geberinstitutionen

Einige Länder stießen bei der Prüfung von Krediten, die von internationalen Geberinstitutionen für landwirtschaftliche Projekte zur Verfügung gestellt wurden, auf Probleme. Auch wenn die Regierungen dieser Länder Garantien übernehmen und/oder die über Geschäftsbanken abgewickelten Kredite zurückzahlen, scheinen die ORKB über keine ausreichende rechtliche Grundlage zur Prüfung der Verwendung dieser Kredite zu verfügen. Die Schaffung einer Basis für Zusammenarbeit und Zugriff auf die Prüfungsergebnisse der Geberinstitution wurde als Lösung in Betracht gezogen.

### 2.4. Regionale INTOSAI-Arbeitsgruppen

Einige Länder brachten die Zusammenarbeit innerhalb der regionalen INTOSAI-Arbeitsgruppen wie z.B. ASOSAI und AFROSAI zur Sprache. Sie erachten sie als wichtig und sehr hilfreich.

## 3. Ausweitung des Prüfungsumfangs über die Prüfung der Rechnungsführung hinaus

Da die Statuten der ORKB relativ neu sind, sind in allen Statuten Bestimmungen betreffend die Durchführung der Rechnungsführungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen enthalten. In einigen Fällen ist die Wirtschaftlichkeitsprüfung für die ORKB sogar verpflichtend. Ein Land berichtete jedoch über ein rechtliches Problem bei der Durchführung der Wirtschaftlichkeitsprüfung. In anderen Fällen wiederum ist eine Gesamtprüfung – auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit – zwingend.

Einigkeit wurde darüber erzielt, dass es bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung um die Probleme der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit geht. Einige ORKB haben bereits Sondereinheiten für die Wirtschaftlichkeitsprüfungen eingerichtet, allgemein kann man aber sagen, dass diese Art der Prüfung erst in der Anfangsphase ist. Eines der Hauptprobleme ist der Mangel an ausreichend qualifiziertem Personal, an Methodik und praktischer Erfahrung.

Eine Lösung hierfür könnte der Informationsaustausch mit erfahreneren ORKB sein. Dieser Austausch könnte durch Ausbildungsprogramme, gemeinsame Prüfungen und INTOSAI-Seminare ergänzt werden.

Als weiteres Problem wurde das Fehlen klar definierter Programme oder administrativer Ziele genannt. Sie sollten entweder in der Gesetzgebung, von den politischen Entscheidungsträgern oder den leitenden Organen festgelegt werden.

Werden für die Wirtschaftlichkeitsprüfung landwirtschaftliche Statistiken herangezogen, so müssen diese verlässlich sein. Einige Länder waren der Ansicht, dass die Statistiken durch den Einsatz von IT-Anwendungen verbessert werden könnten.

#### 4. Verbesserung der Prüfungsmethoden

##### 4.1 Prüfung von Subventionen

Die ORKB stoßen aufgrund der allzu komplexen Gesetze (EU und national) auf Probleme bei der Prüfung von Subventionen. Einfachere Vorschriften für die Subventionsvergabe würden die Effizienz der Prüfung in jedem Fall verbessern.

Ein besonderes Problem tritt auf, wenn regionale Prüfungseinrichtungen aufgrund unklarer und komplizierter Gesetze ihrem Prüfungsauftrag nicht entsprechend nachkommen können.

##### 4.2 Wirtschaftlichkeitsprüfung

Das Hauptproblem besteht nach einhelliger Auffassung in fehlenden gemeinsamen und allgemein anerkannten Methoden.

Auch wenn die von internationalen Institutionen wie INTOSAI und IFAC festgelegten Prüfungsnormen den allgemeinen Rahmen für die Tätigkeit aller ORKB bilden, bestehen doch beträchtliche Unterschiede in der tatsächlichen Umsetzung der Normen gemäß der spezifischen verfassungsmäßigen und rechtlichen Situation in den einzelnen Ländern. Die Ausarbeitung eines einzigen Modells als rechtliche Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsprüfung erscheint daher unrealistisch. Die ORKB dürfen die allgemeinen Grundsätze zwar in Detailfragen selbst spezifizieren, die nationalen Standards sollten sich jedoch auf die internationalen Normen stützen.

Eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeitsprüfung könnte durch klar definierte Leistungskriterien erzielt werden. Erneut liegt die Lösung praktischer Probleme in der engen Zusammenarbeit mit anderen ORKB, die unter ähnlichen rechtlichen und administrativen Bedingungen arbeiten. Auch die Verwendung von Fragebögen wurde angeregt.

Es wurde darauf hingewiesen, dass sich die Wirtschaftlichkeitsprüfung auf Fragen konzentrieren muss, für die die geprüfte Stelle rechenschaftspflichtig ist. So kann die geprüfte Stelle nicht für Wetterkapriolen zur Rechenschaft gezogen werden, die landwirtschaftliche Projekte zunichte gemacht haben.

### 4.3 Prüfung der Rechnungsprüfer

Als spezielles Problem wurde die Kontrolle der Qualität der Rechnungsprüfungen gemäß den INTOSAI-Normen genannt. Einige Länder haben zu diesem Zweck eine hochrangige externe, in manchen Fällen dem Parlament oder der Regierung angeschlossene Sonderkommission eingesetzt. Als weitere Lösungen wurden Überprüfungen durch andere ORKB oder durch private Prüfgesellschaften vorgeschlagen.

---

## 2. Bericht der Arbeitsgruppe 2 (englischsprachige Arbeitsgruppe II)

---

### Einleitung

An der englischsprachigen Arbeitsgruppe II nahmen Delegierte aus der Dominikanischen Republik, Jordanien, Myanmar, Nigeria, Pakistan, Papua-Neuguinea, den Philippinen, Sierra Leone, Sudan, Swaziland, Vanuatu and Sambia teil.

Die Arbeitsgruppe setzte sich mit den folgenden Themen auseinander:

I. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe merkten an, dass die landwirtschaftlichen Prüfungsberichte zwar zumeist Empfehlungen zur Problembeseitigung enthalten, die geprüften Stellen diese Empfehlungen aus einer Vielzahl von Gründen aber nicht immer umsetzen.

a) Die Arbeitsgruppe arbeitete folgende Hindernisse bei der Umsetzung der Empfehlungen heraus:

- Interessenskonflikte: Die Empfehlungen werden von der geprüften Stelle aufgrund persönlicher Interessen bewusst missachtet.
- Mangelnde Ressourcen:
  - Die Prüfungsbehörde verfügt nicht über die geeigneten Mittel, um die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu verfolgen.
  - Die geprüfte Stelle verfügt nicht über die geeigneten Mittel, um die Empfehlungen umzusetzen.
- Mangelndes Engagement: Die mit der Aufsicht betraute Behörde zeigt zu wenig Engagement, um sicherzustellen, dass die geprüfte Stelle die Empfehlungen umsetzt.
- Beruflicher Stolz: Die geprüfte Stelle steht Änderungsvorschlägen von außen aufgrund der Eigentumsverhältnisse und aus beruflichem Stolz ablehnend gegenüber.
- Befugnisse: Die geprüfte Stelle ist nicht befugt, die empfohlenen Änderungen vorzunehmen.
- Angst: Die geprüfte Stelle befürchtet, dass die Umsetzung der Empfehlungen eine Kürzung oder sonstige Verringerung der Ressourcen zu Folge haben könnte.

b) Die Arbeitsgruppe regte folgende Lösungen an:

- Zeit: Die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) sollten der geprüften Stelle ausreichend Zeit für die Umsetzung der empfohlenen Veränderungen geben.
- Kommunikation: Die ORKB sollten die Durchführbarkeit und Umsetzbarkeit der Empfehlungsentwürfe vor der Erstellung des Abschlussberichtes mit den zuständigen Beamten erörtern.
- Spezifische Formulierung: Die ORKB sollten die Empfehlungen so spezifisch wie möglich formulieren.
- Klarheit: Aus dem Bericht der ORKB sollte der Zweck der Empfehlungen klar hervorgehen.
- Befugnisse: Die ORKB sollte Empfehlungen in Betracht ziehen, die auf eine Ausweitung der Befugnisse der geprüften Stelle abzielen, um Korrekturmaßnahmen leichter umsetzen zu können.
- Standesordnung: Umsetzung und Durchsetzung einer Standesordnung sowohl für die ORKB als auch die geprüften Stellen.
- Engagement: Steigerung des Engagements der ORKB bei der Verfolgung der Umsetzung ihrer Empfehlungen.

II. Die Teilnehmer der Arbeitsgruppe stellten fest, dass es für die ORKB schwierig ist, die Prüfungstätigkeit mit anderen Einrichtungen und deren Prüfern, im Besonderen Geberinstitutionen, zu koordinieren und auszuführen.

a) Die Teilnehmer arbeiteten die folgenden Probleme als Hindernisse bei der Durchführung ihrer Prüfungstätigkeit zusammen mit externen Partnern heraus:

- Geberinstitutionen: Im Voraus festgelegte Bedingungen in der Vereinbarung zwischen den Gebern und den Empfängerländern behindern die Durchführung einer Gesamtprüfung. In anderen Fällen sind der Geberinstitution die örtlichen Gesetze und Vorschriften nicht bekannt, die die ORKB ermächtigen, die bereitgestellten Mittel zu prüfen.

b) Die Teilnehmer der Arbeitsgruppe regten folgende Lösungen an:

- Bewusstseinsbildung: Die Rolle der ORKB muss bereits in der Anfangsphase der Kreditgewährung oder des Kreditvertrages zwischen der Geber- und der Empfängerinstitution, insbesondere hinsichtlich der prüfungsrelevanten und gesetzlichen Zuständigkeiten, berücksichtigt werden.
- Zusammenarbeit und Kommunikation: Die ORKB sollten mit den Geberinstitutionen und anderen vergleichbaren Einrichtungen Kontakt aufnehmen, um sie auf die bestehenden Rechnungskontrollbehörden aufmerksam

zu machen und die Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten zu verbessern, einschließlich der Möglichkeit, gemeinsame Rechnungsprüfungen durchzuführen.

III. Die Teilnehmer merkten an, dass zwar in allen Ländern Prüfungen der Rechnungsführung durchgeführt werden, viele ORKB aber mit Schwierigkeiten konfrontiert sind, die es den Rechnungsprüfern unmöglich machen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchzuführen.

a) Die Teilnehmer arbeiteten die folgenden Probleme als Hindernisse bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen heraus:

- **Ausbildung:** Die Mitarbeiter sind nur zu Rechnungsprüfern ausgebildet und daher nicht in der Lage, Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchzuführen.
- **Prüfungsnormen:** Es fehlen die entsprechenden Normen für Wirtschaftlichkeitsprüfungen.
- **Gesetzliche Rahmenbedingungen:** Einige ORKB sind nicht befugt, Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchzuführen.

b) Die Teilnehmer der Arbeitsgruppe regten folgende Lösungen an:

- **Schrittweise Einführung der Wirtschaftlichkeitsprüfungen:** Die ORKB sollten schrittweise mit der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen beginnen.
- **Gesetzliche Rahmenbedingungen:** Falls die gesetzlichen Rahmenbedingungen fehlen oder unklar sind, sollten sich die ORKB um eindeutige Befugnisse für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen bemühen.
- **Bewusstseinsbildung:** Schlüsselpersonen und -stellen wie Wirtschaftsprüfer und gesetzgebende Körperschaften auf die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsprüfungen aufmerksam machen.
- **Entwicklung der Kompetenz:** Umschulung und Ausbildung des vorhandenen Personals im Bereich Wirtschaftlichkeitsprüfung.
- **Personaleinstellung:** Einstellung von Personal, das mit der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen vertraut ist.

IV. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe brachten weiters Probleme zur Sprache, die bei der Prüfung landwirtschaftlicher Programme auftraten und eine Verbesserung der Prüfungsmethoden notwendig erscheinen lassen.

a) Die Arbeitsgruppe arbeitete folgende Probleme hinsichtlich der Prüfungsmethoden heraus:

- Definition landwirtschaftlicher Prüfungen: Aufgrund der Vielfalt und Einzigartigkeit landwirtschaftlicher Programme haben einige ORKB Schwierigkeiten bei der Festlegung des Umfanges landwirtschaftlicher Prüfungen.
- Leistungsindikatoren: Da die Programmziele oftmals unklar oder gar nicht definiert sind, fehlen der geprüften Stelle spezifische Indikatoren, um die Leistung im landwirtschaftlichen Bereich zu messen.
- Landwirtschaftliches Fachwissen: Vielen ORKB fehlt das Personal, das über ausreichende Fachkenntnisse betreffend landwirtschaftlicher Programme verfügt.
- Verlässlichkeit der Daten: Die ORKB stellen die Verlässlichkeit von Schlüsseldaten in Frage, was den Prüfungsprozess behindert.
- Politische Sensibilität: Die Prüfung der Landwirtschaft wird in vielen Ländern durch den politischen Charakter der Landwirtschaft behindert. Außerdem wollen die Bauern oft aus Angst vor Einbußen gar nicht mit den Prüfern sprechen.
- Verfügbarkeit der Daten: Die ORKB müssen oftmals lange auf angeforderte Schlüsselinformationen warten, oder die Informationen sind gar nicht verfügbar.

b) Die Teilnehmer der Arbeitsgruppe regten folgende Lösungen an:

- Ziele: Die ORKB sollten die Zielsetzungen landwirtschaftlicher Prüfungen klar definieren und sowohl auf Makro- als auch auf Mikroebene entsprechend planen.
- Leistungsindikatoren: Die ORKB sollten sich um Gesetze bemühen, die die Behörden verpflichten, Leistungsindikatoren zu erstellen.
- Aufzeichnung von Daten: Die ORKB sollten sich um Gesetze bemühen, die die Behörden verpflichten, ordnungsgemäße Aufzeichnungen der Daten zu führen.
- Medien: Die ORKB sollten die Prüfberichte veröffentlichen, um die Öffentlichkeit darüber zu informieren, wie ihr Geld ausgegeben wird und um die Rolle der ORKB näher zu bringen.

- Aufbau von landwirtschaftlichem Fachwissen:  
Die ORKB sollten
  - landwirtschaftliches Fachwissen durch die Ausbildung des vorhandenen Personals aufbauen,
  - Personal mit Fähigkeiten und Kenntnissen im Bereich Landwirtschaft einstellen,
  - Berater mit Fachkenntnissen in spezifischen Problembereichen beiziehen.

---

### 3. Bericht der Arbeitsgruppe 3 (deutschsprachige Arbeitsgruppe)

---

#### Einleitung

Die Vertreter der deutschsprachigen Arbeitsgruppe behandelten die nachstehenden Schwerpunktfragen und unterzogen diese einer Analyse.

#### 1. Umsetzung der Empfehlungen und Weiterverfolgung (follow-up) der Prüfungsempfehlungen

Es wurde festgestellt, dass bei den einzelnen Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen bestehen. Es ist daher diese Fragestellung von der jeweiligen Gesetzeslage aus zu betrachten.

Bei verbindlich umzusetzenden Empfehlungen wird bei einer so genannten follow-up-Prüfung, die nach einem definierten Zeitpunkt zu erfolgen hat, nur nachzuprüfen sein, ob und wie alle Empfehlungen umgesetzt wurden. Sollte dies nicht geschehen sein, wäre die Möglichkeit von Sanktionsmaßnahmen zu überlegen.

Bei Empfehlungen, die nicht verpflichtend umzusetzen sind, sollten bei jenen follow-up-Prüfungen, bei denen festgestellt wird, dass die Empfehlungen nicht umgesetzt wurden, Analysen darüber angestellt werden, warum diese Empfehlungen nicht umgesetzt wurden. Dies kann zu einer Relativierung der Empfehlung führen, so dass sich die ORKB der Argumentation der überprüften Stelle anschließt, dass es augenblicklich nicht opportun ist, die getroffenen Empfehlungen umzusetzen bzw. dass die Empfehlungen auf Grund neuer Sachverhalte nicht oder nicht in dieser Form umgesetzt werden können. Sollte die ORKB trotz der Argumentation der überprüften Stelle der Überzeugung sein, dass die Empfehlungen notwendig umzusetzen sind, müsste über diese offenen Empfehlungen dem Auftraggeber (Parlament) unter Beifügung der Argumentation der ORKB und der Darstellung der überprüften Stelle berichtet werden.

#### 2. Die Koordination mit anderen Kontrolleinrichtungen

Die Vielfalt der Prüfungen verschiedenster Kontrolleinrichtungen in einem Land können zu einem Gefühl der Überkontrolle führen. Es ist daher aus Sicht der Arbeits-

gruppe zweckmäßig, eine Koordination der einzelnen Prüfungen und der Prüfungsgegenstände vorzunehmen. Es ist auch zu empfehlen, eine enge Zusammenarbeit der einzelnen Prüforganisationen zu forcieren, so dass die Prüfungen der ORKB auf Basis von vorliegenden Berichten aufbauen können.

Insbesondere wären hier eine Übermittlung der jeweils vorhandenen Berichte und ein enger Erfahrungsaustausch zu fördern und zu pflegen. Durch den Austausch und Abgleich von Prüfungsmethoden könnte nach Ansicht der Arbeitsgruppe eine Angleichung der Berichte erfolgen.

### 3. Ausweitung der Prüfungszuständigkeit über den Bereich der Rechtmäßigkeits- und Ordnungsgemäßigkeitsprüfung hinaus

Die staatliche Finanzkontrolle sollte den gesamten Bereich der Ordnungs-, Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen umfassen. Es ist davon auszugehen, dass bei Ordnungsgemäßigkeits- und Rechtmäßigkeitsprüfungen nach allgemein anerkannten Prüfungsnormen und Prüfungsverfahren vorgegangen werden kann. Wesentlich schwieriger stellen sich hingegen weitergehende Prüfungen wie

- Wirtschaftlichkeitsprüfungen,
- Wirksamkeitsprüfungen,
- volkswirtschaftliche Prüfungen usw.

dar, da für diese Bereiche keine verbindlichen Normen und Kenndaten vorliegen.

Bei der Auswahl von Prüfungskriterien in diesen Bereichen sind daher Kreativität und Prüfungskompetenz jedes einzelnen Prüfers gefordert.

Die Wirtschaftlichkeitsprüfungen beinhalten im Wesentlichen die Prüfung der

- Sparsamkeit  
Analyse von Verwaltungshandlungen basierend auf Grundlagen der Verwaltungsprinzipien sowie der Managementstrategie,
- Wirtschaftlichkeit  
Ressourceneinsatz in personeller, materieller und anderer Hinsicht; Untersuchung und Analyse von Leistungskriterien, Informationssystem und vorhandenen Kontrollmechanismen der überprüften Stelle sowie der
- Wirksamkeit  
Prüfung der Zielerreichung sowie Prüfung der tatsächlichen Auswirkung gegenüber der beabsichtigten Auswirkung.

Insbesondere weist die Arbeitsgruppe darauf hin, dass bei Wirksamkeitsprüfungen eine vermehrte öffentliche Diskussion über die Prüfungsaussagen auftreten könnte, da die Feststellungen und Empfehlungen in manchen Fällen keine eindeutige Zuordnung zu einem Rechenwerk bzw Gesetzeswerk zulassen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, im Zuge der Prüfungsplanung bereits die geplanten verwendeten Bewertungen und Kenndaten mit den überprüften Stellen abzustimmen, um eine nachträgliche Diskussion vorweg zu nehmen.

#### **4. Verbesserung der Prüfmethodik**

In der Arbeitsgruppe wurden zahlreiche Methoden eingehend besprochen, wobei insbesondere vier Methoden herausgehoben wurden:

- Befragen von Verantwortlichen,
- Studium ausgewählter und eingeforderter, für die Prüfung relevanter Unterlagen,
- Statistische Auswertung und
- Analyse und Bewertung der vorliegenden Wahrnehmungen.

Um koordiniert vorzugehen, wäre die Prüfmethodik vor Beginn der Prüfung in einer Vorbereitungsphase in einem Prüfungsplan festzulegen. Da sich jedoch bei der Prüfung an Ort und Stelle manches anders darstellt, sollte der Prüfer möglichst unvoreingenommen und flexibel an die Prüfung herantreten; er muss auch bereit sein, von der ursprünglich festgelegten Methodik abzugehen und zusätzlich andere Methoden für den Prüfungsnachweis heranzuziehen.

Hinsichtlich der Gewichtigkeit der Methode ist zu bemerken, dass eine alleinige mündliche Befragung im Hinblick auf die subjektiven Wahrnehmungen kein zu großes Gewicht beizumessen ist. Es ist jedoch unerlässlich, sie parallel bzw ergänzend zu der Unterlagenauswahl und Unterlagenbewertung durchzuführen. Sehr starkes Gewicht ist auch auf statistische Analysen zu legen, die auch dann Schlussfolgerungen zulassen, wenn sehr komplexe Sachverhalte vorliegen.

---

#### 4. Bericht der Arbeitsgruppe 4 (spanischsprachige Arbeitsgruppe)

---

##### Allgemeine Überlegungen

Aufgrund der Erfahrungen, über die die in dieser Arbeitsgruppe vertretenen ORKB berichteten, ist ein Modernisierungs- und Umstrukturierungsprozess, vor allem in den Entwicklungsländern, sowie ein Verlust an Glaubwürdigkeit auf Seiten der gesetzgebenden Körperschaften festzustellen. Gleichzeitig aber hat der von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und den Massenmedien ausgeübte Druck den ORKB sowohl im Allgemeinen als auch im speziellen Fall der landwirtschaftlichen Prüfungen neue Möglichkeiten eröffnet.

Der beträchtliche Unterschied, der zwischen dem Entwicklungsstand der ORKB in einigen Ländern, im Besonderen in der Europäischen Union und den USA, und in anderen Staaten besteht, kann nicht außer Acht gelassen werden. Strategien zur Verbesserung der Prüfungsmethoden müssen daher auf einen Mittelweg abzielen, der für alle ORKB gangbar ist.

Die Vielfalt an Unterlagen und Themen, die im Laufe des Seminars vorgelegt wurden, spiegeln die großen Anstrengungen wider, die in den einzelnen Ländern unternommen werden. Man kann mit Recht sagen, dass jedes Land auf erfolgreiche Erfahrungen verweisen kann, die als Referenz dienen können. Diese Leistungen sollten aufgegriffen werden und Nachahmung finden.

Ein großes Anliegen dieser Arbeitsgruppe ist die wirksame Umsetzung der Empfehlungen, die die ORKB nach Abschluss des Prüfungsprozesses formulieren. Ist die Umsetzung für die geprüften Stellen verpflichtend, ist es erforderlich, die Vereinbarungen betreffend Korrekturmaßnahmen so zu gestalten, dass sie klare Richtlinien für Prüfer und geprüfte Stelle enthalten. Dadurch wird die Akzeptanz erhöht und gleichzeitig werden geeignete und zeitgerechte Maßnahmen in Bezug auf präzise Indikatoren möglich.

Die Globalisierung hat eine Reihe tiefgreifender Veränderungen des täglichen Lebens mit sich gebracht. Mehr als in vielen anderen Bereichen sind diese Veränderungen in der Landwirtschaft spürbar, und Strategien zu deren Bewältigung sind in allen Ländern ausgearbeitet worden. Zölle, Preisspannen, Subventionen, Beschränkungen und internationale Abkommen stehen auf der Tagesordnung. Besonders bedeutsam

erscheint jedoch, dass die engere Verknüpfung von Landwirtschaft und Wirtschaftswachstum mit sozialen, umweltpolitischen, kulturellen und anderen Problemen in Beziehung gebracht wird. Wählt man einen multifunktionalen Ansatz, so darf man nicht zulassen, dass die wirtschaftliche Produktivität über alles gestellt wird, das gesellschaftlich produktiv ist.

Der landwirtschaftliche Sektor spielt heute eine wesentliche Rolle im internationalen sozioökonomischen Umfeld und verdient daher vermehrte Anstrengungen in Prüfung und Führung.

### Empfehlungen

Auf Grundlage der Papiere, die beim UN/INTOSAI-Seminar über die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden im Rahmen landwirtschaftlicher Prüfungen vorgelegt wurden, hat diese Arbeitsgruppe die folgenden Empfehlungen ausgesprochen:

1. a) Zunächst sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden über ein Verfahren zur Nachverfolgung der Prüfungsfeststellungen verfügen, mit dessen Hilfe sie die Umsetzung ihrer Empfehlungen beurteilen können um sicherzustellen, dass diesen auch entsprochen wird.  
b) Die Umsetzungspläne für Korrekturmaßnahmen sollten die Prüfungsfeststellungen enthalten, die Verantwortlichen und deren Stellvertreter namentlich nennen, die zu ergreifenden Korrekturmaßnahmen auflisten und eine Frist für die Umsetzung festlegen.  
c) Die Öffentlichkeit sollte über die Prüfungsergebnisse und über die Umsetzung der Prüfungsfeststellungen durch die geprüften Stellen (z.B. übers Internet) auf dem Laufenden gehalten werden.
2. In Anbetracht der Bedeutung, die die Landwirtschaft für die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer hat, ist die Prüfung der Landwirtschaft eine vorrangige Aufgabe der ORKB in ihrem jeweiligen Umfeld.

Die Komplexität des landwirtschaftlichen Sektors erfordert einen Prüfungsansatz, der über die Haushalts- und Wirtschaftsführung hinaus geht. Die ORKB sind daher gefordert, Wirtschaftlichkeitsprüfungen oder Funktionsprüfungen durchzuführen.

Diese Art der Prüfung führt zu Ergebnissen, die die Beamten zu einer erhöhten Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit im Umgang mit den ihnen zur

Verfügung stehenden Ressourcen anleiten und helfen festzustellen, ob deren Tätigkeit in Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften steht.

Mit dieser Art von Prüfung führen die ORKB eine objektive und systematische Tatsachenanalyse durch, die eine unabhängige Beurteilung der Arbeitsweise einer Organisation, eines Programms oder einer sozialen Funktion zulässt mit dem Ziel, die Arbeit der Entscheidungsträger und Beamten zu verbessern und Korrekturmaßnahmen einzuführen, die die nachhaltige Verwendung der natürlichen Ressourcen und die Erhaltung der Artenvielfalt gewährleisten.

3. Die Prüfungsmethoden und Prüfungsverfahren, die im Rahmen der INTOSAI von den ORKB der höchstentwickelten Länder vorgeschlagen werden, müssen in einer Art und Weise präsentiert werden, die für die ORKB der Entwicklungsländer verständlich und anwendbar ist, um einen echten Know-how-Transfer zu gewährleisten und um das Engagement für den Versuch der ORKB, ihre Arbeitsmethoden zu stärken und zu festigen, zu erhöhen.

Auch auf der Ebene der INTOSAI sind Mechanismen erforderlich, die sicherstellen, dass ihre Normen den angeschlossenen ORKB bekannt sind und von diesen angewendet werden, damit die Anstrengungen, diesen Behörden die notwendigen Werkzeuge für ihre Arbeit zur Verfügung zu stellen, nicht vergeblich sind und die gewünschte Wirkung erzielen.

Ebenso sollte der Versuch unternommen werden, sämtliche Prüfungsnormen und -methoden, die von den ORKB unabhängig voneinander entwickelt worden sind, zusammenzustellen und auf Ebene der INTOSAI in eine Datenbank aufzunehmen, auf die alle Mitglieder elektronisch Zugriff haben. Dies könnte dazu beitragen, Doppelgleisigkeiten bei der Entwicklung von Instrumenten zu vermeiden, die von anderen ORKB bereits definiert und erprobt wurden.

## ANLAGEN

---

### I. Vereinte Nationen

#### The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use of Public Funds in the Field of Agriculture

---

#### Introduction

Dear colleagues, ladies and gentlemen, it is for me a great honour and pleasure to be here today and take part in this important interregional seminar on government auditing. As you all know, good governance and transparency have become a top priority in the political agenda of many countries. The United Nations Millennium Declaration has forcefully emphasized that meeting the Declaration's development goals, including poverty eradication, depends, *inter alia*, on good governance at the international level and on transparency in the financial, monetary and trading systems.

The Monterrey Consensus also places highest priority to good governance and fighting corruption at all levels. It considers corruption as a serious barrier to effective resource mobilization and allocation, and diverts resources away from activities that are vital for poverty eradication and sustainable economic development. It is additionally essential that an effective, efficient, transparent and accountable system for mobilizing public resources and managing their use by Governments is given the highest priority and that governments as well as intergovernmental organizations, NGOs and the private sector join forces to ensure their adoption.

It is within these mandates that the United Nations (UN), through the Department of Economic and Social Affairs, has continued its normative, advocacy, analytical and operational activities on strengthening public financial management systems particularly in developing countries and in economies in transition. It is also under this framework that we have continued our ever-increasing partnership with INTOSAI. We jointly promoted a number of interregional seminars aimed at enhancing the audit techniques of Supreme Audit Institutions (SAIs) of developing countries and of economies in transition and at providing opportunities for the exchange of experiences in audit systems and procedures between developed and developing countries and economies in transition. I am pleased to note that this UN/INTOSAI Interregional Seminar on "the Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use

of Public Funds in the Field of Agriculture” is the fifteenth of such similar partnerships we have had with INTOSAI.

### Audit of Agriculture by the SAI

The importance of auditing the use of public funds in the field of agriculture lies squarely on the Millennium Declaration goal for sustained development and poverty eradication. The least developing countries, particularly those of the sub-Saharan region rely primarily on their agricultural outputs. Mismanagement of the already meager public funds in this sector normally leads to catastrophic economic and financial consequences; thus further hampering their economic growth.

In most countries, the Ministry or Department of Agriculture is established to promote the agricultural interests of the State and to develop safeguards to protect the public from disease and unsanitary conditions in connection with animals, plants, dairy products, food production, food handling, and product labelling. The Department's Financial Services Division is generally responsible for accounting and financial reporting. The **objective of audit should be to** assess the adequacy of the Department's internal control structure, including applicable administrative controls related to the management of financial assistance programs. The SAI may find reportable conditions related to imprest cash controls, gross pay adjustments, and financial reporting which, if corrected, would help prevent or detect errors and irregularities. While its systems of internal accounting and administrative control may be in order, the SAI may find that the Department's internal auditor may not be organizationally independent and that the internal auditor did not conduct periodic audits of the Department's financial activities.

Another **audit objective would be to** assess the Department's compliance with both State and federal laws and regulations that could have a material effect on either the Department's financial schedules or any of its major federal financial assistance programs. So far as agricultural policy support schemes are concerned, it is necessary for the SAI to examine the methods the authorities use to combat irregularity, whether unintentional error or deliberate fraud. The SAI has to ensure that the authorities comply with the Government's requirements in its implementation of schemes. Those include controls such as clerical checking of claims, the verification and scrutiny of claims and systems at trader premises and the stocktaking of intervention stores.

However, the SAI can also recommend ways in which the authorities might develop further their methods of tackling irregularity by seeking to:

- 1) Record systematically its assessment of potential risks when designing detailed schemes and controls;
- 2) Analyse in more detail the irregularities identified by its controls, to improve the assessment of risk and identification of schemes or traders most prone to irregularity;
- 3) Use this improved information to adjust its targeting of controls where appropriate and to monitor the relative success of those controls in identifying irregularity;
- 4) Continue improvements in the content of reports produced by verification and scrutiny staff to enhance the review of quality of this work and for use in future visits and risk analysis;
- 5) Record the internal sources, which identify the more serious cases of irregularity; and
- 6) Enhance the training and guidance given to staff involved in verification and scrutiny activities, on types of irregularity and results of investigations and on computerised systems used by traders in administration and production.

### **Intellectual Property Issues**

In connection with the research establishments dealing with agricultural research, it is necessary to verify the awareness of intellectual property issues within the Ministry and its research contractors, and to provide advice to policy groups and scientists. In managing the Ministry's intellectual property portfolio, the SAI should focus on protecting intellectual property through patent applications, relying on the Ministry's research contractors to undertake most of the marketing and licensing activities. Research and exploitation are long-term businesses, but there may be little prospect in the next few years that the research establishment's income may meet its running costs.

For example, the SAI may find that it was not always informed of intellectual property arising from Ministry funded research nor was it always clear how or whether patenting decisions were related to the likely prospects for commercialisation. In some cases, the SAI did not review cases regularly and systematically in order to assess the value of continuing to spend substantial sums on patents. There may be no reliable system for accounting for income due to the Ministry from intellectual property exploitation, although steps were being taken to develop one. And finally, the Ministry had not exploited fully the patent agent market.

The SAI may conclude that, if the exploitation of intellectual property is to continue to be managed centrally, it will need to focus more effectively on licensing and income generation. To this end the SAI should develop performance targets, such as the setting of minimum financial returns. For this purpose, the Ministry can plan to review their intellectual property policy and the SAI's role therein. Such a review should address whether the research contractors are better able to manage the exploitation of the Ministry's intellectual property themselves.

### **Subsidies**

In some developing countries, the SAI may find that the food and fertiliser subsidies have consistently grown among the explicit subsidies of the national government. In some cases, it may even reveal as to how both fertiliser and food subsidies hide inefficiencies. For example, in the case of food subsidy, the economic cost may have gone up at a very fast pace because of increased operational cost of the authority for storing, handling and transporting food grains. In the case of fertiliser subsidy, the system of retention prices may ensure a common rate of return on capital whether the producer/plant is old or new, efficient or not efficient. In such cases, the government needs to consider redesigning these subsidies. In addition to the above subsidies, explicitly provided in the budget, the national government also bears expenditures, which are in the nature of implicit subsidies. Implicit subsidies arise when the government is unable to recover the costs it incurs in the provision of social and economic goods/ services, which are mainly private goods/services in nature, even though sometimes these may have extended benefits. It would be necessary for the SAI to bring out the implicit and explicit subsidies to the notice of the government as also to the Parliament and leave the decision in this behalf to them.

### **Contribution of audit to public sector management**

Audit reports identify and highlight instances where laws and regulations have not been complied with, where financial systems need strengthening and in some cases, where value-for-money has not been achieved. SAIs not only report weaknesses but also increasingly recommends actions needed to be taken by government officials to rectify reported deficiencies. The advantage of including recommendations is that they serve as a basis for subsequent follow-up and to help ensure that reported weaknesses do not recur. By reporting weaknesses found and their impacts and consequences, SAIs serve to inform and improve appropriate management practices, particularly as regards accounting and financial management systems. While the deterrent effect is difficult to measure or prove, the fact that the work will be subject to review will tend to contribute to greater care being taken.

In its resolution A/RES/50/225 dated 1 May 1996 on Public Administration and Development, the General Assembly invited Governments “to strengthen their public administrative and financial management capacities through public sector administrative and management reform, with emphasis on enhanced efficiency and productivity, accountability and responsiveness of the public institutions, and encourages, where appropriate, decentralization of public institutions and services;”

A public financial management system must be supported by an appropriate audit system which will determine how public resources have been used, evaluate the results achieved with those resources and verify compliance with legal accounting and administrative provisions and procedures. In fact, an adequate integrated public financial management and audit system is essential to sustainable long-term economic growth and the strengthening of democracy. Accordingly, the role of SAIs and their audit work is of considerable importance not only as a means of improving government systems and practices but also for strengthening accountability and transparency.

The increasing size and complexity of government transactions enhance the importance of audit and place a special responsibility on the audit institutions to maintain and improve the quality and coverage of audit. The extent and quality of audit make a significant contribution to enhancing accountability, efficiency and effectiveness in the public sector. The importance of formulating and adopting audit standards stems from these considerations, since audit standards represent broad but basic principles and conditions related to the professional and personal conduct expected of auditors, the planning and performance of audit and the reporting on the audit results. They are influenced by the legal, political and administrative environments. Audit standards help to assure the quality and consistency of audit and enable proper projection of the credibility of audit institutions to the legislature, executive branches of governments, civil society and the international lending agencies. The necessity for laying down comprehensive and unambiguous audit standards cannot be overemphasised, since they serve four purposes, namely:

- 1) Audit standards specify the personal qualifications that an auditor must possess and the quality of work performance that must be achieved;
- 2) The standards establish the criteria by which the work of an auditor may be evaluated;
- 3) Audit standards establish the communication between the auditor and others utilizing his work; and
- 4) Audit standards reflect the maturity of the auditing profession and promote the development of the professional.

Evidence shows that in fighting corruption and mismanagement, the SAIs were employing primarily *a posteriori* audits. Their activities focused on the investigation of corrupt associations and criminal systems, for example, where award of contracts processes or subsidies were concerned. These audits also reported corrupt practices and provided support to the prosecution in criminal proceedings and investigation of the causes of corruption and mismanagement with a great emphasis on preventive action. Further responsibilities included examination of compliance with regulations, suggestions on practical approaches to improvement of institutional framework, investigation of weaknesses in public administration systems, enforcement of audit findings (possibility to impose sanctions), development of strategies to check improper use of discretionary powers and remedial measures to prevent corrupt practices and recurrence of mistakes resulting in losses to the Exchequer.

### **UN and INTOSAI partnership**

For over 40 years, the International Organization of Supreme Audit Institutions, the professional organization of supreme audit institutions (SAI) in countries that belong to the United Nations or its specialized agencies, has provided an institutional framework for exchange of information and the direction and guidance to its members who play a major role in auditing government accounts and operations and in promoting sound financial management and accountability in their governments. Along with the United Nations, INTOSAI has sponsored biennial seminars for the auditing staff of SAIs in developing countries and economies in transition that promotes sharing of experiences and findings and insights which guarantee that government auditing continuously progresses with new developments.

The United Nations is committed to developing new structures and practices for governance, consonant with democracy and rule of law that greatly enhances the role of civil society and to creating an enabling environment for private sector development and increasing the capacity of governments in the mobilization, management and accountability of financial resources.

Supreme audit institutions can take the lead in encouraging in-country auditing and accounting training by online courses or educational and professional advancement. United Nations and UNDP have supported these initiatives and have stressed the importance of expanding the information technology, networking and telecommunications systems in different parts of the developing world to serve this purpose.

The United Nations firmly believes that a strengthened independent audit office is a basic pre-requisite to ensure improved accountability and transparency. Towards this

end, there are several areas that are mutually beneficial to the goals of the United Nations and INTOSAI in which both organizations should continue to cooperate:

- 1) Further development of value-for-money auditing (or management or performance auditing);
- 2) Assistance in placing more audit focus on “accountability and auditing for results”;
- 3) Assistance in developing audit methodology to support improved accountability and transparency; and
- 4) As technology continues to advance, assistance in the development and implementation of computerized audit tools and record-keeping.

It is most evident that the United Nations and INTOSAI have several common and consistent aims and objectives and complementary activities in promoting economical, efficient and effective public financial management systems in developing countries and economies in transition. It is hoped that this partnership and co-operation will continue in the future.

---

## II. United Kingdom

### The Role of Supreme Audit Institutions in the Audit of Agriculture

---

*Secretary General, colleagues I feel very privileged to be sitting here, having been asked to act as technical chair of such an important seminar on Government auditing. Sir John Bourn, the Comptroller and Auditor General, has asked me to pass on his good wishes for the success of the seminar. I hope that we can all rise to the challenge of improving the effectiveness and impact of our audit of Government expenditure on agriculture.*

1. Agriculture is a core activity in all countries and carries many more responsibilities than the straightforward production of food. These responsibilities are social, economic and environmental. The relative weighting of these responsibilities can be radically different in different parts of the world. In some countries, agriculture is heavily subsidised, in others it is a major contributor to the economy.

2. Even in the UK, where agriculture only accounts for some 2.2 per cent of the total workforce, the Government regards the rural economy and the management of the countryside as very important. The aims of the UK Department for Environment, Food and Rural Affairs include:

- A better environment at home and internationally, and sustainable use of natural resources;
- Economic prosperity through sustainable farming, fishing, food, water and other industries that meet consumers' requirements; and
- Thriving economies and communities in rural areas and a countryside for all to enjoy.

#### Issues in agriculture

3. The many and varied issues in agriculture much affect the way we choose to conduct any audit of agriculture in our countries. I have listed some of the key areas facing agriculture such as:

- malnutrition - 815 million people suffering from chronic malnutrition including 777 million in developing countries, 27 million in the countries in transition and 11 million in the industrialised countries. There are countries where there are food surpluses and others where there are deficits

- emergencies - food shortages caused by natural disasters
- water shortages, pest control and other problems causing crop failures
- animal health crises such Bovine Spongiform Encephalopathy, Foot and Mouth Disease, salmonella and E-coli.
- health threats to humans caused by animal health problems eg BSE, salmonella and E-coli and by pesticide, herbicide and fertiliser use.
- employment - very important in some countries - and support of rural populations
- sustainable agriculture including farming as a business
- environmental concerns - protecting the countryside
- subsidies - World Trade Organisation issues
- food safety and healthy and tasty food
- animal welfare issues

4. I have listed the above to illustrate that we are all working in different and very difficult audit environments. If we as auditors are to make a valuable contribution to our countries then we need to recognise which aspects of agriculture will most benefit from our audit expertise, resources and attention.

#### **Auditing issues**

5. Government spend varying amounts on support of agriculture, for example in the UK farmers received nearly £2,500 million in subsidies last year. A first priority for most Supreme Audit Institutions (SAIs) is to ensure that the money is spent according to the intentions of the issuing authority and is proper and regular expenditure. SAIs are then faced with determining the resources that they can devote to the value for money auditing of spending on agriculture. This is not an easy decision given other competing priorities such as health, education and transport.

6. Once resources are agreed then there are decisions to be made as to which areas of expenditure to examine. On which of the issues listed above would auditors generate the most impact? And what aspects of value for money should we look at - economy, efficiency or effectiveness. As we all know, the key question about all programmes of expenditure is will they create the intended impact. But as we know the measurement of the effectiveness of government interventions is also the most difficult.

7. In the UK, we conduct the usual financial audit together with regular value for money studies for Parliament. Some years ago, we carried out studies into how government agencies prevent, detect and act on financial irregularities in subsidy payments with particular regard to CAP schemes. We also conducted detailed studies

into the economic and efficient administration of specific Common Agriculture Policy schemes such as arable and sheep payment schemes. These studies were not concerned with the effectiveness of these schemes but with their administration.

8. We then did VFM examinations of the Ministry of Agriculture's approach to the environment such as protection of areas of outstanding beauty and environmental value and inland flood defence - a particular problem in recent years in UK. In more recent years, we have examined how the Government has dealt with the big animal disease crises. We published our study into BSE: the cost of the crisis in July 1998 and are currently finalising a study into foot and mouth disease. Another current study is the Department's commercialisation of R&D expenditure of £100 million a year.

9. Future studies are likely to include tracking livestock - animal health control measures; and support measures to help farmers' business.

#### **Seminar - programme**

10. All of these studies need careful planning and well thought though methodologies. We need to direct our effort where we can have most impact and then carry out our examinations in the most effective way. I hope that our work this week will help us to do our work in a more directed and focused way and will add significant value to our countries.

11. The seminar is focusing on an in-depth examination of the audit of subsidy payments; the scope and methods of agricultural auditing; audit of agriculture and food safety programmes and the value added achieved by Government audit.

---

### III. Liste der Beiträge

---

#### 1. Länderpapiere der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Aserbaidshon	Kuba	Papua Neuguinea
Bosnien und Herzegowina	Litauen	Russische Föderation
Bulgarien	Myanmar	Sierra Leone
Costa Rica	Nigeria	Slowakei
Dominika	Pakistan	Sudan
Eritrea	Paraguay	Swasiland
Georgien	Peru	Sambia
Iran	Philippinen	Ukraine
Jordanien	Polen	

#### 2. Vorträge der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Verfasser	Organisation	Titel
Walter Hubl	Europäischer Rechnungshof	Die Kontrolle der Ausgaben für die Landwirtschaft durch den ERH, veranschaulicht an zwei Beispielen
DI Ing. Hannelore Ursula Horak	Österreich	Umfang und Methoden der Prüfung der Landwirtschaft in Österreich
Larry Dyckman Dr. Mary Denigan	Vereinigte Staaten	Die Prüfung der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelsicherheit in den Vereinigten Staaten
Dr. Samuel Antonio Gómez Ramirez	Kolumbien	Der durch die öffentliche Finanzkontrolle erzielte Mehrwert (am Beispiel Kolumbiens)

#### 3. Beiträge anderer Organisationen

Verfasser	Organisation	Titel
Hr. Jacinto DE VERA	Vereinte Nationen	The Role of Supreme Audit Institutions in Auditing the Use of Public Funds in the Field of Agriculture
Frau Karen JACKSON	Vereinigtes Königreich	The Role of Supreme Audit Institutions in the Audit of Agriculture

---

#### IV. Liste der Teilnehmer

---

Hr. Paulino DE SOUSA  
Technical Director  
Tribunal de Contas  
rua 17 de Setembro  
caixa postal 2250  
Luanda  
Angola  
Tel: ++244 (2) 37 19 90, 37 20 05  
Fax: ++244 (2) 33 71 54  
E-mail: tcontas.ang@ebonet.net

Hr. Gasham H. BAYRAMOV  
Director Department  
Azorbaycan Respulikasinin Auditorlar Palatasi  
Alisher Navoi's Street House 14  
370072 Baku  
Aserbajdschan  
Tel: ++994 (12) 982855, 64 45 47  
Fax: ++994 (12) 98 28 55  
E-mail: audit-azerbaijan@artel.net.az

Hr. Nedžad REDZEP  
Certified Auditor  
Ured za Reviziju Finansijskog Poslovanja  
Institucija Bosne i Hercegovine  
Musala 9  
71 000 Sarajevo  
Bosnien und Herzegowina  
Tel: ++387 33 26 47 40  
Fax: ++387 33 26 47 40  
E-mail: saibih@bih.net.ba

Dr. Georgi NIKOLOV  
President  
Smetna Palata  
37, Exarch Jossif St.  
1000 Sofia  
Bulgarien  
Tel: ++359 (2) 980 36 90  
Fax: ++359 (2) 981 07 40, 981 19 41  
E-mail: nao-pres@otel.net, sp-mdp@otel.net

Frau Elmira Konstantinova TEMELKOVA  
expert interpreter  
Smetna Palata  
37, Exarch Jossif St.  
1000 Sofia  
Bulgarien  
Tel: ++359 (2) 980 36 90  
Fax: ++359 (2) 981 07 40, 981 19 41  
E-mail: nao-pres@otel.net

Lic. Marco Vinicio SÁNCHEZ Villalobos  
Fiscalizador  
Contraloria General de la República  
Apartado Postal: 1179-1000  
San José  
Costa Rica  
Tel: ++506 220 31 20 - 2317, 2301, 3212,  
220 35 19  
Fax: ++506 296 05 63, 220 43 85  
E-mail: msanchez@cgr.go.cr,  
marcovi@costarricense.cr

Hr. Ralph J. M. ELWIN  
Director of Audit  
Audit Department  
Roseau 1  
Dominica  
Tel: ++1 (767) 448 24 01, 448 68 34  
Fax: ++1 (767) 448 52 00

Hr. Tamaz IMEDASHVILI  
Deputy Head of IV Department  
Chamber of Control of Georgia  
96, Ketevan Tsamebuli Ave.  
Tbilisi, 380044  
Georgien  
Tel: ++995 (32) 95 44 69, +995 99 15 15 08  
Fax: ++995 (32) 95 88 49, 95 44 69  
E-mail: chamber@gol.ge

Hr. Buick MARDANI  
Director General  
Supreme Audit Court of Iran  
Divan\_e Mohasebat\_e Keshvar  
No 99, Shahid Golabi St.  
Karimkhan Zand Ave.  
Tehran, 15946  
Iran (Islamische Republik)  
Tel: ++98 (21) 890 20 20, 890 03 85  
Fax: ++98 (21) 890 04 04  
E-mail: irisac@majlis.ir

Hr. Yahia Mohamed SALAMONEH  
Divan Al Muhasabeh  
P.O. Box 950334  
Amman 11195  
Jordanien  
Tel: ++962 (6) 593 01 74, 66 21 74, 66 31 79,  
593 01 79, 593 01 91, -08 30, -08 43, -19 14  
Fax: ++962 (6) 593 11 80  
E-mail: Audit.b@nic.net.jo,  
audit.b@amra.nic.net.jo

Lic. Alina VICENTE Gainza  
Oficina Nacional de Auditoría  
Calle Obispo 211 Esq. Aa Calle Cuba  
Municipio Habana Vieja  
La Habana  
Kuba  
Tel: ++53 (7) 57 30 21  
Fax: ++53 (7) 33 80 50, 66 91 07

Frau Vilma PUMPUTYTE  
Auditor  
Valstybes Kontrole  
Pamėnkarnio 27  
LT-2669 Vilnius  
Litauen  
Tel: ++370 (2) 62 24 18  
Fax: ++370 (2) 61 08 24  
E-mail: ialeliunas@vkontrole.lt

Hr. BOUZIDI Kamal  
Cour des Comptes  
44 Av. de France, Agdal  
B.P. 706  
Rabat  
Marokko  
Tel: ++212 (37) 77 30 98  
Fax: ++212 (37) 77 31 68, 68 03 77

Frau Daw THINN THINN  
Director General  
Office of the Auditor-General  
No 35/87, Lower Kyimyindie Road  
Ahlone  
Yangon  
Myanmar  
Tel: ++95 (1) 22 13 32  
Fax: ++95 (1) 22 13 31  
E-mail: AUDITORGGENERAL@mptmail.net.mm

Hr. Johnson E. OKOTIE  
Director of Audit, Finance and Administration  
Office of the Auditor General  
Plot 849 Koforidua Str., Off Michael Okpara  
Str.  
Zone 2 Wuse  
P.M.B 128, Garki, Abuja  
Nigeria  
Tel: ++234 (9) 523 77 94, 523 77 92, 523 14  
96, 523 57 52, 263 45 14, 63 45 06,  
Lagos: (1) 263 23 35  
Fax: ++234 (9) 523 53 22, 810 0287,  
Lagos: (1) 26 35 857

Hr. JEHANGIR Mehmood  
Director General  
Office of the Auditor General of Pakistan  
Constitution Avenue  
Islamabad 44000  
Pakistan  
Tel: ++92 (51) 922 40 80, 920 83 26  
Fax: ++92 (51) 922 40 85, 922 52 43  
E-mail: jehangir@pol.com.pk

Hr. Thomas G. HOLLAND  
Assistant Auditor-General  
Auditor General's Office  
P.O. Box 423  
Waigani, N.C.D.  
Papua-Neuguinea  
Tel: ++675 301 22 00  
Fax: ++675 325 28 72  
E-mail: hollandt@dg.com.pg

Dr. Alberto Máximo AYALA Balmoris  
Director  
Contraloría General de la República  
Bruselas # 1880 c/ Belgica  
Barrio Herrera Casilla de Correos N° 1458  
Asunción  
Paraguay  
Tel: ++595 (21) 603 961, 61 26 84, 66 22 94,  
66 28 70  
Fax: ++595 (21) 60 11 52, 66 28 77  
E-mail: a\_balmoris@hotmail.com ,  
yankiecosierra@hotmail.com ,  
cgr@scecnc.una.py, cgr@pla.net.py

Hr. José Luis COLLAO Alanya  
Contraloría General de la República  
Jr. Camilo Carrillo N° 114  
Jesús María  
Lima  
Peru  
Tel: ++51 (1) 330 41 19, 330 31 50, 330 31 54  
Fax: ++51 (1) 330 32 80, 330 05 12  
E-mail: olacefs@contraloria.gob.pe

Frau Rosa de la CRUZ  
State Auditor  
Commission on Audit  
Central Office  
Commonwealth Avenue  
Quezon City 1119  
Philippinen  
Tel: ++63 (2) 931 1233, 931 92 32  
Fax: ++63 (2) 931 92 23  
E-mail: rosaadc@hotmail.com,  
gemcarague@coa.gov.ph

Frau Ewa CALCZYNSKA  
Chief specialist  
Supreme Chamber of Control, Najwyższa Izba  
Kontroli  
P.O.Box P-14  
PL-00-950 Warszawa  
Polen  
Tel: ++48 (22) 825 19 59, 825 15 23  
Fax: ++48 (22) 825 19 59, 825 73 76  
E-mail: ewcal@nik.gov.pl

Hr. Ivan G. DAKHOV  
Auditor  
Accounts Chamber of the Russian Federation  
(Schetnaya Palata)  
Zubovskaya street 2  
121901, Moscow  
Russische Föderation  
Tel: ++7 (095) 914 01 90, 914 06 01  
Fax: ++7 (095) 247 31 60  
E-mail: intrel@ach.gov.ru, zylis@gov.ru

Hr. L.S. MALAMBA  
Director of Audits  
Office of the Auditor General  
Audit House, P.O. Box 50071  
Ridgeway  
Lusaka  
Sambia  
Tel: ++260 (1) 25 26 11, 25 27 72  
Fax: ++260 (1) 25 03 49  
E-mail: auditorg@zamnet.zm

Hr. Leslie S. JOHNSON  
Deputy Auditor General  
The Auditor General's Department  
9th Floor, Youyi Building  
Brookfields  
Freetown  
Sierra Leone  
Tel: ++232 (22) 24 12 18  
Fax: ++232 (22) 24 21 48

Ing. Viera EISELOVÁ  
Prüferin  
Oberstes Kontrollamt der Slowakischen  
Republik  
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej  
republiky  
Priemyselná 2  
SK - 824 73 Bratislava 26  
Slowakei  
Tel: ++421 (2) 5542 3069, 5542 4628,  
542 30 69, 542 46 28  
Fax: ++421 (2) 55 56 83 63  
E-mail: molnar@controll.gov.sk,  
pisarova@controll.gov.sk

Hr. IZZ ELDEEN Mohamed Ahmed  
General Auditing Chamber  
P.O. Box 91  
Khartoum  
Sudan  
Tel: ++249 (11) 778 231, 888 231, 778 232,  
778 233, 77 15 66, 77 99 36  
Fax: ++249 (11) 77 53 40

Hr. Andreas M. DLAMINI  
Office of the Auditor General  
P.O. Box 98  
M'Babane  
Swasiland  
Tel: ++268 404 27 96, 27 97  
Fax: ++268 404 28 39

Frau Mariya SHULEZHKO  
Deputy Director  
Accounting Chamber of Ukraine  
Rakhunkova  
Palata  
7 M. Kotzyubynskogo Str.  
01601, Kyiv(Kiev)-30  
Ukraine  
Tel: ++380 (44) 224 95 65, 226 26 64  
Fax: ++380 (44) 224 05 63, 224 20 30  
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

Frau Julie-Ann VOTERI ROVO SUMBETОВI  
Auditor-General  
The Auditor General's Office  
PMB 037  
Port Vila  
Vanuatu  
Tel: ++678 232 32  
Fax: ++678 260 79  
E-mail: audit@vanuatu.com.vu

---

## V. Liste der Vortragenden

---

Dr. Samuel Antonio GÓMEZ Ramirez  
Contralor Delegado para el Sector  
Agropecuario  
Contraloria General de la República  
Calle 17 No 9-82, Piso 27  
Edificio Torre Colseguros  
Santafe de Bogotá, D.C.  
Kolumbien  
Tel: ++57 (1) 283 87 90, 282 23 64  
Fax: ++57 (1) 286 28 81, 341 54 32  
E-mail: SAGomez@contraloriagen.gov.co

Hr. Walter HUBL  
Europäischer Rechnungshof  
12, rue Alcide de Gasperi  
L-1615 Luxemburg  
Luxemburg  
Tel: ++352 43 98 45 - 350  
Fax: ++352 43 98 46 - 350  
E-mail: walter.hubl@eca.eu.int

Dipl. Ing. Hannelore HORAK  
Leiterin der Abteilung C6  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8329  
Fax: ++43 (1) 711 71 - 8492  
E-mail: horak@rechnungshof.gv.at

Hr. Jacinto DE VERA  
Senior Public Finance Officer Public Policy  
Analysis and Development Branch (DPEPA)  
United Nations  
O-I-C, DPEPA/UNDESA  
New York, N.Y. 10017  
Vereinigte Staaten  
Tel: 001 (212) 963-8476, - 3924  
Fax: 001 (212)  
E-mail: devera@un.org

Hr. Larry DYCKMAN  
General Accounting Office  
441 G. Street, N.W.  
Washington, D.C.20548  
Vereinigte Staaten von Amerika  
Tel: ++1 (202) 512 - 4707  
Fax: ++1 (202) 512 - 4021  
E-mail: dyckmanL@gao.gov

Dr. Mary DENIGAN  
Senior GAO Agriculture Analyst  
General Accounting Office  
441 G. Street, N.W.  
Washington, D.C.20548  
Vereinigte Staaten von Amerika  
Tel: ++1 (202) 512 - 4707  
Fax: ++1 (202) 512 - 4021  
E-mail: oil@gao.gov

Hr. David M. KANJA  
Manager, World Bank Internal Auditing Dep.  
The World Bank  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433  
Vereinigte Staaten von Amerika  
Tel: 001 (202) 458 - 5412  
Fax: 001 (202) 522 - 3575  
E-mail: dkanja@worldbank.org

Frau Karen JACKSON  
National Audit Office  
157-197 Buckingham Palace Road  
Victoria  
London SW1W 9SP  
Vereinigtes Königreich  
Tel: ++44 (20) 77 98 - 7821  
Fax: ++44 (20) 79 31 - 9072  
E-mail: karen.jackson@fco.gov.uk

---

## VI. Tagungssekretariat

---

Hr. Jacinto DE VERA  
Senior Public Finance Officer Public Policy  
Analysis and Development Branch (DPEPA)  
United Nations  
O-I-C, DPEPA/UNDESA  
New York, N.Y. 10017  
Vereinigte Staaten  
Tel: 001 (212) 963-8476, - 3924  
Fax: 001 (212)  
E-mail: devera@un.org

Dr. Franz FIEDLER  
Präsident des Rechnungshofes  
Generalsekretär der INTOSAI  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8456  
Fax: ++43 (1) 712 94 25  
E-mail: fiedler@rechnungshof.gv.at

Mag. Wilhelm KELLNER  
Sektionschef  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8211  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: kellner@rechnungshof.gv.at

Mag. Wolfgang WIKLICKY  
Abteilungsleiter  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71 - 8178  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: wiklicky@rechnungshof.gv.at

Dr. Gertrude SCHLICKER  
Abteilungsleiter Stellvertreterin  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8330  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: schlicker.ger@rechnungshof.gv.at

Hr. Norbert KRIEGER  
Abteilungsleiter-Stellvertreter  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8307  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: kriegler@rechnungshof.gv.at

Mag. Michaela OTT - SPRACKLIN  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8473  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: spracklin@rechnungshof.gv.at

Mag. Monika GONZALEZ-KOSS  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8474  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: gonzalez@rechnungshof.gv.at

Mag. Jasmine MITTERBUCHNER  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8521  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: mitterbuchner@rechnungshof.gv.at

Frau Claudia SIMEONOFF  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8478  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: simeonoff@rechnungshof.gv.at

Frau Renate VOCEDALEK  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8467  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: vocedalek@rechnungshof.gv.at

Frau Gabriela EGER  
Rechnungshof  
Fach 240  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8572  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: eger@rechnungshof.gv.at

Frau Manuela ERNST  
Rechnungshof  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8549  
Fax: ++43 (1) 712 94 25  
E-mail: ernst@rechnungshof.gv.at

Hr. Georg JERABEK  
Rechnungshof  
Dampfschiffstraße 2  
Fach 240  
A-1033 Wien  
Österreich  
Tel: ++43 (1) 711 71-8434  
Fax: ++43 (1) 712 94 25