

INTOSAI



INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS
ORGANISATION INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS
SUPERIEURES DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES
INTERNATIONALE ORGANISATION DER
OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة والمحاسبة

XIX INCOSAI

November 5 - 10 2007. Mexico City, Mexico
5 - 10 Novembre 2007. Mexique, Mexico
5. - 10. November 2007. Mexiko-Stadt, Mexiko
5 - 10 de Noviembre de 2007. Ciudad de México, México
من ٥ إلى ١٠ تشرين الثاني ٢٠٠٧، مدينة مكسيكو، المكسيك

Mexico Accords

Accords de Mexico

Abkommen von Mexiko

Acuerdos de México

اتفاقيات مكسيكو

XIX INCOSAI
MÉXICO 2007

INCOSAI 2007 SECRETARIAT

Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle, C.P. 03100, Deleg. Benito Juárez, México D.F.
Mexico · Mexique · Mexiko · México

Tel + 52 (55) 5534 2662 · 5534 3141 · 5534 4799; Fax + 52 (55) 5534 2128

E-mail: incosai2007@incosai2007.org.mx; Website: <http://www.incosai2007.org.mx>

Mexiko-Abkommen

PRÄAMBEL

Auf der 55. Präsidialtagung wurden die Fachthemen für die Diskussionen des XIX. INTOSAI-Kongresses festgelegt und die für den Themenvorsitz verantwortlichen ORKB bestimmt.

Da der Kongress ein privilegiertes Forum für den Erfahrungsaustausch aller Länder darstellt, in dem aufgetretene Probleme und die entsprechenden Lösungen vorgestellt werden können, verabschiedeten die Mitglieder des Präsidiums zwei Fachthemen, die im Bereich der heutigen Rechnungsprüfung und Finanzverwaltung von größter Aktualität sind und zugleich weit reichende Auswirkungen auf unsere Organisation haben, sowohl auf nationaler Ebene, als auch auf Ebene der ORKB-Gemeinschaft.

Es wurde daher beschlossen, auf dem Kongress folgende Fachthemen zu erörtern:

Thema I "Staatsschulden, deren Verwaltung, Rechenschaftspflicht und Prüfung", und

Thema II "Evaluationssysteme der Wirtschaftlichkeit anhand von Schlüsselindikatoren"

Die Themenvorsitzenden für den XIX. INCOSAI waren die ORKB folgender Länder:

Thema I

Vorsitz: Deutschland
 Stellvertretender Vorsitz: Kanada
 Moderator: Vereinigtes Königreich / Brasilien
 Berichterstatter: Venezuela / China
 Stellvertreter: Sambia / Jemen
 Technische Unterstützung: Mexiko

Thema II

Vorsitz: Vereinigte Staaten von Amerika
 Stellvertretender Vorsitz: Indien
 Moderator: Peru / Südafrika
 Berichterstatter: Neuseeland / Tunesien
 Stellvertreter: St. Kitts & Nevis / Polen
 Technische Unterstützung: Mexiko

Die gegenwärtige Verschuldungspolitik vieler Staaten zeigt, dass eine hohe Staatsverschuldung den finanzpolitischen Handlungsspielraum beträchtlich einschränkt und mit dem Risiko einer Geldentwertung sowie der Gefahr von Wirtschafts- und Sozialkrisen einhergeht.

In jüngster Zeit hat sich das Problem der Staatsverschuldung in einer Reihe von Ländern verschärft:

Mexico Accords Accords de Mexico Abkommen von Mexiko إتفاقيات مكسيكو

In einigen Fällen übersteigt sie das Bruttoinlandsprodukt um 100%. Die Staatsausgaben sind höher als die regelmäßigen Einnahmen, wobei die Lücke durch Neuverschuldung geschlossen wird. In vielen Ländern gefährdet die Staatsverschuldung die intergenerative Verteilungsgerechtigkeit.

Durch die Wahl des Themas „Staatsschulden, deren Verwaltung, Rechenschaftspflicht und Prüfung“, hat der XIX. INCOSAI den Weg geebnet, eine Analyse und Debatte über die professionellen Kapazitäten durchzuführen. Dadurch kann eine ORKB die Höhe der Staatsverschuldung kontrollieren, Strategien in diesem Bereich untersuchen und das Schuldenmanagement nach Haushalts- und Wirtschaftlichkeitskriterien prüfen sowie einen aktiven Beitrag zur Gestaltung des wirtschaftlichen und sozialen Umfelds künftiger Generationen leisten. Der deutsche Bundesrechnungshof hat zu Thema I das Grundlagen- und das Diskussionspapier erstellt. Diese Dokumente verfolgen einen breit gefassten Ansatz. Dabei wird das mögliche Spektrum der Tätigkeit und der Anforderungen für die externe Finanzkontrolle dargestellt. Die Dokumente zeigen Wege für Weiterentwicklungen auf und ermöglichen es den Rechnungshöfen, den künftigen Herausforderungen bei der Prüfung der Staatsverschuldung wirksam begegnen zu können.

Auf der anderen Seite arbeiten die ORKB weltweit in einem Kontext, der sich durch vielfältigen Wandel in immer kürzeren Zeitabständen auszeichnet, was sich auf alle Lebensbereiche auswirkt. Dies gilt auch für die Rechenschaftspflicht in unseren Gesellschaften und die Transparenz im Bereich der öffentlichen Verwaltung.

Eine Reihe nationaler Schlüsselindikatoren stellt für die ORKB ein unverzichtbares Instrument dar, um ihnen die Bereitstellung von Informationen über die Leistungen einer Regierung zu erleichtern, durch Messung der Fortschritte bei der Erreichung der gesetzten Ziele, Evaluierung der Bedingungen und Trends und Informationsaustausch in komplexen Themenbereichen.

Nationale Schlüsselindikatoren können zudem einen gesunden Dialog zwischen den Bürgern und den politisch Verantwortlichen anregen.

Ein weiterer Vorteil der nationalen Schlüsselindikatoren besteht darin, dass sie den nationalen Parlamenten eine bessere Informationsgrundlage liefern, wodurch ihre Arbeit im Bereich Haushaltsfragen und politische Entscheidungen sowie die Kontrolle der Regierungstätigkeiten erleichtert werden.

Zur Behandlung dieses Themas hat das Government Accountability Office (GAO) der USA zu Thema II das Grundlagenpapier „Evaluationssysteme der Wirtschaftlichkeit anhand von Schlüsselindikatoren“ vorbereitet, in dem Systeme nationaler Schlüsselindikatoren beschrieben und nationale und internationale Beispiele angeführt werden.

Als Beispiele können die von der UNO aufgestellten Millennium-Entwicklungsziele (MDG), das System der EU-Strukturindikatoren und das FactBook der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) besonders hervorgehoben werden.

Im Grundlagenpapier für Thema II werden verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit der ORKB mit der INTOSAI und anderen Organisationen zur Entwicklung und Anwendung dieser In-

dikatoren geprüft. Zudem werden Methoden für die Anwendung nationaler Schlüsselindikatoren vorgeschlagen und eventuelle Funktionen der ORKB in diesem Zusammenhang sowie Möglichkeiten, Risiken und damit verbundene Herausforderungen.

Mexiko-Abkommen

XIX INCOSAI Mexiko 2007

Thema I

Zusammenfassung und Empfehlungen zu Thema: Staatsschulden, deren Verwaltung, Rechenschaftspflicht und Prüfung

THEMA I

Zusammenfassung und Empfehlungen zu Thema: Staatsschulden, deren Verwaltung, Rechenschaftspflicht und Prüfung

EINLEITUNG

1. Die Staatsverschuldung betrifft viele Staaten. Die Problematik scheint sich in den meisten dieser Staaten nicht zu entschärfen. Der Schuldenstand entwickelt sich im Vergleich zum jeweiligen Bruttoinlandsprodukt teilweise besorgniserregend. Dies kann vielfältige Ursachen haben: Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft, geringe Wirtschaftskraft, geringe staatliche Einnahmen und Qualität des Ausgabe- und Einnahmeverhaltens. Die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben wird durch ständige Kreditaufnahme geschlossen. Viele Staaten sind zudem mit dem Problem der sog. impliziten Staatsverschuldung konfrontiert. Diese umfasst künftige Verpflichtungen des Staates, z. B. für wiederkehrende Kosten öffentlicher Investitionsprojekte oder für die soziale Sicherung. Sie stellt auf langfristige Sicht eine ernste Belastung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte dar.
2. Ein hohes Verschuldungsniveau und eine nicht optimal ausgestaltete Schuldenstruktur - im Hinblick auf Verschuldungsinstrumente, Fälligkeiten/ Laufzeiten, Währung und Zinssätze - kann einen Staat für starke Schwankungen an den Märkten oder gegenüber einzelnen institutionellen Gläubigern anfällig machen. Mögliche Folgen können die Abwertung der Währung sowie wirtschaftliche und soziale Krisen sein. Zudem schränkt eine hohe Verschuldung den finanzpolitischen Handlungsspielraum stark ein, wenn große Anteile der Staatseinnahmen für den Schuldendienst (Zinszahlungen und Tilgungen) eingesetzt werden müssen und für andere Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen. Oft wirft die Staatsverschuldung auch Fragen der intergenerativen Lastenverteilung auf.
3. Es ist ein demokratisches Gebot, Staatsverschuldung und ihre mittel- und langfristigen Auswirkungen transparent zu machen. Dies macht Verantwortlichkeiten deutlich und ermöglicht eine öffentliche Debatte mit höherem Informationsgrad.

BEHANDLUNG DER THEMATIK DURCH INTOSAI

4. INTOSAI hat die Aspekte der Staatsverschuldung insbesondere seit Ende der 80er Jahre verstärkt aufgegriffen. So behandelte der XIII. INCOSAI im Jahr 1989 u. a. das Thema „Prüfung der öffentlichen Schulden“ mit Blick auf die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden sowie des Prüfungsumfangs, der Prüfungsmethoden und der Prüfungstechniken.

Der XV. INCOSAI beschloss im Jahr 1995 die Leitlinien zur Definition und Vorbereitung von

Berichten über die Staatsschulden. Der XVI. INCOSAI genehmigte 1998 zusätzliche Leitlinien zur Bestimmung und Messung sowohl der Real- als auch der Eventualstaatsschuld.

Das von INTOSAI 1991 eingerichtete Komitee für die Staatsschulden hat zu der komplexen Prüfungsmaterie ausgesprochen wertvolle Arbeit geleistet. Es hat die Obersten Rechnungskontrollbehörden bei ihrer Aufgabenbewältigung in vielfältiger Form durch Leitfäden, Richtlinien, Anleitungen und Fachunterlagen unterstützt.

5. INTOSAI will durch die Wahl des Kongressthemas „Staatsschulden, deren Verwaltung, Rechenschaftspflicht und Prüfung“ auf ein wesentliches Problem vieler Staaten hinweisen und aufzeigen, wie die Obersten Rechnungskontrollbehörden ihre Tätigkeit in diesem Prüfungsbereich verbessern können.

AUFGABEN DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN

6. Die rechtlichen und politischen Gegebenheiten des jeweiligen Staates bestimmen die Befugnisse und Zuständigkeiten der Obersten Rechnungskontrollbehörden. Art und Umfang der Prüfungstätigkeit sowie Form der Berichterstattung sind wesentlich hiervon abhängig. Außerdem prägt das Selbstverständnis der Obersten Rechnungskontrollbehörden ihre Prüfungsaktivitäten. Sofern das Mandat die Prüfung von Staatsverschuldung nicht umfasst, sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden die Legislative um die Erweiterung ihrer Prüfungsrechte ersuchen. Trotz der nationalen Unterschiede können folgende Grundsätze für die Arbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden formuliert werden.
7. Die Prüfung der Staatsverschuldung sollte sich nicht nur auf verwaltungsinterne Belange beziehen, sondern weitergehend auch die haushalts- und finanzwirtschaftlichen Bedingungen sowie die wechselseitigen Beziehungen zwischen der Staatsverschuldung und den Finanzmärkten und Kreditgläubigern berücksichtigen.

Der Prüfungsumfang ist damit nicht nur auf Fragen der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns beschränkt, sondern berücksichtigt auch die Prüfung einer stabilen und unter Risikogesichtspunkten kostenminimalen Kreditfinanzierung. Die Prüfung erstreckt sich auch auf die Wirtschaftlichkeit der kreditfinanzierten Maßnahmen und deren Nutzen für zukünftige Generationen.

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollen im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse und Aufgaben dafür sorgen, dass die Ergebnisse ihrer Prüfungen die Regierungen zu einem soliden Schuldenmanagement veranlassen.

8. Die Prüfung der Staatsverschuldung sollte auch proaktiv also initiativ und zukunftsgerichtet sein.
9. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Staatsverschuldung können auch Fragen der mittel- und

langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie der Anfälligkeit für den Schuldens-tatus eines Landes und der Leistung des Schuldendienstes sowie die Rolle der Obersten Rech-nungskontrollbehörden bei der Begrenzung und Vermeidung öffentlicher Schulden aufgegriffen werden.

10. Die Prüfungsthematik stellt wegen ihrer Vielschichtigkeit hohe fachliche Anforderungen an die Obersten Rechnungskontrollbehörden. Ihre Arbeit könnte durch Prüfungs- und Bewertungsstan-dards unterstützt werden.

ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN

11. Der Kongress in Mexiko hat die ganze Bandbreite der Thematik diskutiert und ist zu folgenden Ergebnissen und Empfehlungen gekommen:

Empfehlung 1

12. ***Im Interesse von Transparenz sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden eine proak-tive Rolle bei der Prüfung der Staatsverschuldung und des Schuldenmanagements spielen. Inwieweit die Obersten Rechnungskontrollbehörden dies prüfen, hängt von deren Befugnissen, Zuständigkeiten und der jeweiligen Situation des Landes ab. Es kann auch erforderlich sein, die Parlamente zeitnah und umfassend über die Auswirkungen und Risiken der Staatsverschuldung für die Finanzwirtschaft zu informieren. Wesentliche Voraussetzung für Transparenz ist eine sichere Datenlage.***

13. Die Staatsverschuldung ist das Ergebnis politischer Entscheidungen, deren Auswirkungen nur insoweit von den Obersten Rechnungskontrollbehörden geprüft werden können, als es deren jeweilige Befugnisse und Zuständigkeiten zulassen. Unabhängig von dieser Frage zeichnet sich die Prüfung der Staatsverschuldung neben vergangenheitsbezogenen und laufenden Prüfungser-kenntnissen dadurch aus, dass sie in starkem Maße initiativ und zukunftsgerichtet ist.

Die Bereitstellung verlässlicher Daten ist Aufgabe der Exekutive.

14. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten unter anderem:

- bei der Ausgestaltung einer soliden Schuldenpolitik und -praxis aktiv mitwirken;
- das Parlament oder die zuständigen parlamentarischen Gremien zeitnah und umfassend über die Auswirkungen und Risiken der Staatsverschuldung unterrichten;
- auf die Regierung und die Verwaltung einwirken, dem Risikomanagement hohe Priorität ein-zuräumen und die potenziellen Gefahren für die öffentliche Finanzwirtschaft (z. B. Krisen des Bankensystems oder des Währungssystems) angemessen zu berücksichtigen; dies gilt auch für Eventualverbindlichkeiten und die implizite Verschuldung;
- die Regierung und die Verwaltung bei der Veröffentlichung von verbesserten Finanzdaten unters-

- tützen, um das sich aus der Staatsverschuldung ergebende Risiko besser abschätzen zu können;
- untersuchen, ob die für Finanzdienstleistungen zuständigen Aufsichtsbehörden bei ihren Prüfungen nationale und internationale aufsichtsrechtliche Vorgaben beachten;
- prüfen, ob die Verwaltung über die notwendigen Kernkompetenzen zum Schuldenmanagement verfügt; dies gilt insbesondere, wenn staatliche Aufgaben ausgelagert worden sind;

Empfehlung 2

15. **Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten im Rahmen der rechtlichen Gegebenheiten des jeweiligen Staates ihre Prüfungen der Staatsverschuldung weiter entwickeln, um sowohl die Staatsverschuldung als auch das Staatsvermögen darstellen und offen legen zu können.**

16. In der Regel hat die Regierung das Parlament über die Staatsfinanzen und die Verschuldung zu unterrichten. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden prüfen die Transparenz der Staatsfinanzen einschließlich der Staatsverschuldung. In vielen INTOSAI-Mitgliedstaaten gibt es verbindliche Obergrenzen für die Kreditaufnahme. Diese Obergrenze kann als absoluter Betrag oder als ein bestimmter Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts definiert sein. In anderen Mitgliedsstaaten ist vorgegeben, dass die Kreditaufnahme die Investitionsausgaben des betreffenden Haushaltsjahres nicht übersteigen darf. Im Allgemeinen sollte die Verschuldung eines Staates seine Finanzkraft nicht übersteigen. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden könnten künftig dabei mitwirken, den Staatsschulden in einem Gesamtüberblick das staatliche Vermögen gegenüberzustellen.

17. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten unter anderem:

- die Regierung und die Verwaltung dahingehend beraten, dass sie den Schuldenstand und den Vermögensstatus vollständig erfassen und veröffentlichen; dazu gehören auch auf Dritte übertragene Schulden und verbrieftete Treuhandverbindlichkeiten;
- die Entwicklung des Schuldenstands und den Vermögensstatus des jeweiligen Staates bewerten;
- die Investitionen des Staates bewerten, um die Entwicklung des Staatsvermögens im Vergleich zur Staatsverschuldung beurteilen zu können;
- Standards für die Erfassung und Bewertung des Staatsvermögens und der Staatsverschuldung anwenden bzw. weiterentwickeln.

Empfehlung 3

18. **Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten im Rahmen ihres Mandats und der rechtlichen Gegebenheiten des jeweiligen Staates die Entwicklung der impliziten Staatsschulden beobachten und frühzeitig auf die möglichen Folgen einer hohen oder stark steigenden impliziten Staatsverschuldung hinweisen.**

19. Die implizite Staatsverschuldung umfasst künftige Verpflichtungen des Staates, z.B. für wie-

derkehrende Kosten öffentlicher Investitionsprojekte, Pensionsverpflichtungen oder soziale Sicherungssysteme. Sie kann auf langfristige Sicht eine ernste Belastung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte darstellen. In den meisten INTOSAI-Mitgliedstaaten umfasst die Definition der Staatsverschuldung bisher nicht die verdeckte Verschuldung. Einige Länder haben Regelungen für die Feststellung der Höhe der verdeckten Schulden und Vorsorge für deren Bewältigung getroffen. Einige Oberste Rechnungskontrollbehörden haben Besorgnis über die Risiken für die langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzen geäußert, die durch die Überalterung der Bevölkerung, das sich verschlechternde Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern und die Lasten der Alters- sowie Gesundheitsversorgung entstehen können. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe für die externe Finanzkontrolle, die mittel- und langfristigen Auswirkungen von öffentlicher Verschuldung zu prüfen und darzustellen.

20. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten unter anderem:

- die Entwicklung der impliziten Staatsschulden beobachten;
- auf Regierung und Verwaltung einwirken, die Höhe der verdeckten Staatsverschuldung offenzulegen; dies betrifft insbesondere die Ausgaben für die Sozialversicherungssysteme;
- bei Prüfungen betrachten, welche Folgekosten durch staatliches Handeln entstehen können;
- auf Regierung und die Verwaltung einwirken, damit diese für die Bewältigung der impliziten Staatsverschuldung Vorsorge treffen.

Empfehlung 4

21. ***Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten die Wirtschaftlichkeitsprüfungen der Staatsverschuldung und des Schuldenmanagements als ein wesentliches Ziel ansehen. Dabei könnten sie auch die Auswirkungen auf Haushaltsentscheidungen untersuchen, Risiken identifizieren und bewerten sowie die möglichen Folgen dieser Risiken aufzeigen.***

22. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung ist die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlicher Projekte, Programme oder Organisationen, einschließlich ihrer Entscheidungsprozesse, unter Beachtung der Anforderungen an die Sparsamkeit und mit dem Ziel der Verbesserung staatlichen Handelns. Die meisten Obersten Rechnungskontrollbehörden sind gesetzlich berechtigt oder verpflichtet, jährlich zu den Rechnungsabschlüssen Stellung zu nehmen. Eine Vielzahl untersucht die Praxis des Schuldenmanagements auch durch periodische Wirtschaftlichkeitsprüfungen. Wirtschaftlichkeitsprüfungen bei der Staatsverschuldung und dem Schuldenmanagement werden dabei nicht immer als vorrangig angesehen. Wegen der erheblichen Auswirkungen der künftigen Zins- und Tilgungslasten auf die jeweiligen Staatshaushalte, wird die Bedeutung dieser Prüfungen der Wirtschaftlichkeit künftig an Bedeutung gewinnen.

23. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten unter anderem:

- bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch die Kosten der Kreditaufnahme und die Risiken des Schuldenmanagements analysieren;

- die Prognosen der Zinsaufwendungen unter dem Aspekt der unterschiedlichen Risiken, wie z.B. Zinsänderungs- oder Währungsrisiken beurteilen;
- die Entwicklung langfristig fiskalpolitisch bedeutsamer Indikatoren veranlassen.

Empfehlung 5

24. Bei der Prüfung der Verschuldung sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden dafür sorgen, dass ihre Beschäftigten spezielle Kenntnisse und Erfahrung besitzen oder dass Fachwissen zur Verfügung steht. Wegen der komplexen Prüfungsmaterie mit sich ständig verändernden Bedingungen, die eine kontinuierliche Aus- und Fortbildung des Personals erfordern, sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden eine sachgerechte Anpassung der Organisationsstrukturen vorsehen, um so die definierten Ziele zu erreichen.

25. Die Prüfung der Staatsverschuldung und des Schuldenmanagements ist eine äußerst komplexe Materie. Vielfach bestehen auch direkte Anknüpfungspunkte zu den Finanz- und Kapitalmärkten. Insgesamt gesehen stellt damit diese Prüfungsthematik besondere Anforderungen an die Prüferinnen und Prüfer von Obersten Rechnungskontrollbehörden. Ist das staatliche Schuldenmanagement zudem in Einrichtungen ausgelagert, die Beschäftigte aus privaten Unternehmen und Spezialisten rekrutieren können, erhöhen sich die Anforderungen an die Prüferinnen und Prüfer der Obersten Rechnungskontrollbehörden nochmals. Entscheidend ist, dass die Obersten Rechnungskontrollbehörden in der Lage sein sollten, „auf Augenhöhe“ prüfen zu können. Daher sollten die Obersten Rechnungskontrollbehörden eine entsprechende Aus- und Fortbildung für Prüferinnen und Prüfer im Bereich des Schuldenmanagements vorsehen.

26. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten unter anderem:

- für die Prüfung der Staatsverschuldung und des Schuldenmanagements erfahrene Prüferinnen und Prüfer einsetzen;
- Prüfpersonal einsetzen, das über ausgeprägte volks- und betriebswirtschaftliche Spezialkenntnisse verfügt;
- im Einzelfall untersuchen, ob durch den befristeten Einsatz von externem Sachverstand die Prüfungsergebnisse nachhaltig zu verbessern sind;
- die Aus- und Fortbildung des Prüfpersonals an die sich kontinuierlich verändernde Situation auf den Geld- und Finanzmärkten anpassen;
- im Rahmen der rechtlichen und politischen Gegebenheiten ihre Organisation den erforderlichen Veränderungen zur Prüfung der Staatsverschuldung anpassen.

Empfehlung 6

27. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten ihre Fähigkeiten weiterentwickeln, um die Auswirkungen und Risiken neuer Finanzinstrumente bewerten zu können.

28. Das Prüfungsspektrum der Obersten Rechnungskontrollbehörden reicht von der Belegprüfung beim staatlichen Schuldenmanagement bis zur Prüfung von Verschuldungsstrategien unter Beachtung von Risiko- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten. Besondere Anforderungen ergeben sich, wenn neue Finanzinstrumente (z.B. Zins- oder Währungsswaps) im Rahmen des Schuldenmanagements eingesetzt werden. Diese Instrumente bieten unter anderem Möglichkeiten zur Absicherung gegen Zins- und Währungsschwankungen. Sie sind aber immer auch mit Risiken verbunden. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden müssen daher in der Lage sein, solche Risiken und die dazugehörigen Risikosteuerungssysteme beurteilen zu können.

29. Die Obersten Rechnungskontrollbehörden sollten unter anderem:

- die Fähigkeit zur Beurteilung der Markt-, Zins-, Bonitäts-, Liquiditäts- und Betriebsrisiken im staatlichen Schuldenmanagement aufbauen und weiterentwickeln;
- die Indikatoren für die Krisenanfälligkeit des Haushalts und der Finanzwirtschaft sowie den Rahmen für das Management des Vermögens und der Schulden prüfen;
- den Einsatz von neuen Finanzinstrumenten, z. B. Zins- und Währungsderivate, überwachen und die Verfahren prüfen, mit deren Hilfe die Risiken erkannt,
- überwacht, unter Kontrolle gehalten und abgemildert werden können;
- bei der Auswahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf eine hinreichende praktische Erfahrung auf dem Gebiet der Finanzmärkte sowie des Bankenwesens achten und sie kontinuierlich in dem Bereich der Finanzinnovationen weiterbilden.

Empfehlung 7

30. Die Arbeitsgruppe Staatsschulden (vormals Public Debt Committee der INTOSAI) sollte weiterhin wesentlich zur Weiterentwicklung der Prüfung der Staatsverschuldung und des Schuldenmanagements beitragen. Wegen der ständigen Veränderungen des schwierigen und komplexen Aufgabengebiets und der hohen Anforderungen bei der Prüfung der Staatsverschuldung und des staatlichen Schuldenmanagements wird es seine Aufgaben ständig an die neuen Herausforderungen anpassen müssen.

31. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Fragen der Staatsverschuldung und des Schuldenmanagements für die externe Finanzkontrolle wurde im Oktober 1991 die Arbeitsgruppe Staatsschulden (vormals Public Debt Committee) eingerichtet. Sie unterstützt die Obersten Rechnungskontrollbehörden bei ihren Aufgaben, eine korrekte Berichterstattung über die Staatsverschuldung und eine fundierte Schuldenverwaltung zu fördern. Sie entwickelt Richtlinien und andere Grundsatzpapiere zur Unterstützung der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Prüfung des Schuldenmanagements.

32. Die Arbeitsgruppe Staatsschulden sollte unter anderem:

- ihre profunden Fachkenntnisse der Prüfung der Staatsverschuldung sowie des Schuldenmanagements unter Berücksichtigung der ständigen Veränderungen der Finanzmärkte und der internationalen Kreditbedingungen weiter ausbauen;

- Prüfungs- und Bewertungsstandards entwickeln;
- ein Netzwerk zum ständigen Austausch über neueste Prüfungserkenntnisse, Prüfungsmethoden sowie wissenschaftliche Veröffentlichungen betreiben;
- die Diskussion und den fachlichen Gedankenaustausch zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden und internationalen Organisationen fördern;
- den Austausch von Fachpersonal zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden unterstützen;
- die Ausbildung und Fortbildung der Prüferinnen und Prüfer für den Aufgabenbereich der Staatsverschuldung und des staatlichen Schuldenmanagements weiter fördern.

Mexiko-Abkommen

XIX INCOSAI Mexiko 2007

Thema II

**Evaluationssysteme der Wirtschaftlichkeit
anhand von Schlüsselindikatoren**

THEMA II

Evaluationssysteme der Wirtschaftlichkeit anhand von Schlüsselindikatoren

EINLEITUNG

In dem Maße wie immer rascher vollziehenden Wandels in allen Lebensbereichen stehen die Staaten auf der ganzen Welt vor neuen und zunehmend komplexen Herausforderungen in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Rechenschaftspflicht, die sie alleine nicht bewältigen können. Nationale Schlüsselindikatoren bieten sich hier als zweckdienliches Instrument an, um zur Bewältigung dieser Herausforderungen und zur Erreichung nationaler Zielvorgaben beizutragen. Sie ermöglichen es, die Fortschritte anhand der gesteckten Ziele zu messen, Bedingungen und Trends zu bewerten und komplexe Sachverhalte zu verdeutlichen. Nationale Schlüsselindikatoren können als Teil der Bemühungen für eine Ausrichtung der staatlichen Programme und Maßnahmen nach leistungsorientierten Vorgaben betrachtet werden, die für die Bürgern wichtig sind (z.B. transparente Staatsführung, Korruptionsbekämpfung, Senkung des Analphabetismus und der Sterberate, nachhaltige Umweltpolitik). Aufgrund ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten hinsichtlich der Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit und Rechenschaftspflicht nationaler Regierungen können die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) zur Suche nach geeigneten Vorgehensweisen für die Bewältigung nationaler Herausforderungen beitragen. Als unparteiische Institutionen können die ORKB auf vielfältige Art und Weise zur Anwendung von Schlüsselindikatoren beitragen, deren Zuverlässigkeit bestätigen und sie prüfen, wodurch sie eine sachgemäße Nutzung der Informationen bei der Entscheidungsfindung, im öffentlichen Bildungswesen und in Debatten in Bezug auf Regierungsleistung gewährleisten. Ein System von Schlüsselindikatoren könnte den ORKB bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen als unerlässliches Instrument für die Bereitstellung sachlicher Informationen über die Leistungen ihres Staates dienen. Die Anerkennung, wie bedeutend die Entwicklung und Anwendung nationaler Schlüsselindikatoren für die einzelnen Länder ist und wie hilfreich diese den ORKB bei der Erfüllung ihres Auftrags sein können, hat das INTOSAI-Präsidium auf seiner 54. Tagung im November 2005 veranlasst, diesen Fragenkomplex auf dem Kongress im Jahr 2007 als Thema zu behandeln.

Das Government Accountability Office (GAO) von den Vereinigten Staaten erstellte hierfür als Themenvorsitzender ein Grundlagenpapier, in dem nationale Schlüsselindikatorsysteme beschrieben und nationale und internationale Beispiele solcher Systeme aufgeführt sind. Im Grundlagenpapier zu Thema II wurde auch dargelegt, wie nationale Schlüsselindikatoren gegebenenfalls angewandt werden und welche Rolle ORKB in diesem Zusammenhang spielen können. Das Grundlagenpapier umfasste ferner eine Liste von Fragen in Bezug auf Erfahrungen der ORKB mit nationalen Schlüsselindikatoren, wie diese wirksam eingesetzt werden können, welche Vorteile, Risiken und Herausforderungen damit verbunden sind und wie die Zusammenarbeit der ORKB mit der INTOSAI und mit anderen Organisationen im Hinblick auf die Erstellung und Anwendung nationaler Schlüsselindikatoren bestmöglich gestaltet werden könnte. Dank der sachverständigen Unterstüt-

zung des Gastgebers Mexiko wurde das Grundlagenpapier übersetzt und im September 2006 an die 186 INTOSAI-Mitglieder verteilt.

Insgesamt unterbreiteten 34 ORKB Länderpapiere, in denen die im Grundlagenpapier aufgeworfenen Fragen behandelt und die Arbeit der ORKB im Zusammenhang mit Entwurf, Entwicklung, Verabschiedung und Prüfung nationaler Schlüsselindikatoren aufgezeigt wird. Die in den Länderpapieren enthaltenen Informationen wurden vom Themenvorsitzenden analysiert und in zusammengefasster Form im Diskussionspapier für Thema II dargelegt. Die Länderpapiere dienten gemeinsam mit dem daraus resultierenden Diskussionspapier als Grundlage für die Präsentation des Themenvorsitzenden, Comptroller General der USA, David Walker, sowie für die Beratungen in den Plenarsitzungen für Thema II. Die ORKB der Vereinigten Staaten erhielt dabei die kompetente Unterstützung der beigeordneten Verantwortlichen für Thema II, und zwar von Indien als stellvertretendem Vorsitzenden, Peru und Südafrika als Moderatoren und Neuseeland und Tunesien als Berichterstatter.

Diskussionsergebnisse

Die Vertreter erörterten auf dem INCOSAI eine Reihe von Themen im Zusammenhang mit nationalen Schlüsselindikatoren und berichteten über ihre Aufgaben und spezifischen Erfahrungen bei dieser Tätigkeit. Sie tauschten wertvolle Erfahrungen über die Nutzung von Information in Bezug auf Leistung – fallweise auch von nationalen Schlüsselindikatoren – aus, um Daten und Orientierungshilfe für Haushalts- und Planungsbeschlüsse auf Regierungsebene, insbesondere in Bezug auf nationale Entwicklungspläne, bereitzustellen. Die Vertreter debattierten die Funktionen, die ORKB bei der Förderung und Bewertung hierarchischer, untereinander verbundener Gruppen von Leistungsindikatoren übernehmen können, darunter

- Globale Indikatoren (z.B. die Millennium-Entwicklungsziele der UNO),
- Nationale Indikatoren (z.B. für die Bereiche Umwelt, Gesundheit, Bildung und sozialer Wohlstand),
- Indikatoren für den Staat oder öffentlichen Sektor
- Indikatoren für Staatsorgane
- Indikatoren für Dienstbereiche, Programme und politische Maßnahmen

ORKB können die Indikatoren auf allen genannten Ebenen ins Auge fassen und in ihren Wirtschaftlichkeitsprüfungen anwenden, sowie sie untereinander in Beziehung setzen und aneinander anpassen.

Nach Auffassung der Vertreter können ORKB eine maßgebliche Rolle bei Entwurf, Entwicklung, Verabschiedung und kontinuierlicher Verbesserung nationaler Schlüsselindikatoren übernehmen, indem sie gleichzeitig ihre Unabhängigkeit aufrechterhalten, um zu einem späteren Zeitpunkt die anhand der Leistungsindikatoren erhaltenen Daten überprüfen zu können.

Ein wesentliches Ergebnis war der volle Konsens der Vertreter darüber, dass die Unabhängigkeit sowie die Glaubwürdigkeit von ORKB ungeachtet der Rolle, die sie gegebenenfalls bei der Arbeit

mit Schlüsselindikatoren innehaben, bewahrt werden müssen. Gleichzeitig stellten zahlreiche Delegierte fest, dass die ORKB sich bemühen sollten, einen positiven Beitrag auf diesem Gebiet zu leisten – wodurch sie einen Mehrwert bringen könnten – gleichzeitig jedoch damit verbundene Risiken für ihre Unabhängigkeit unter Kontrolle behalten sollten. Obwohl die Vertreter eine breite Palette an mit ihrer Arbeit und den Erfahrungen mit nationalen Schlüsselindikatoren zusammenhängenden Themen erörterten, wurden die Beratungen in den Sitzungen von den nachstehenden Fragen beherrscht, die auch die in den Länderpapieren angeführten Punkte widerspiegeln. Das folgende zentrale Thema lag jedoch allen Diskussionen zugrunde: Die Entscheidung einer ORKB, ob und wie sie sich an der Arbeit mit nationalen Schlüsselindikatoren beteiligen will, kann lediglich auf der Grundlage ihrer einzigartigen Ausgangssituation, zu der ihr Auftrag und ihre Fähigkeiten zählen, und unter Berücksichtigung des Bedarfs und der Prioritäten des Landes getroffen werden.

Die Rolle der ORKB bei der Arbeit mit nationalen Schlüsselindikatoren

Die Vertreter berieten darüber, wie ORKB durch ihre Prüfung und damit zusammenhängende Tätigkeiten zu Entwurf, Entwicklung, Verabschiedung, kontinuierlicher Verbesserung und Prüfung nationaler Schlüsselindikatoren beitragen können und dies bereits getan haben. Zahlreiche ORKB räumten ein, sie könnten eine oder mehrere der im Grundlagenpapier enthaltenen und nachstehend weiter ausgeführten fünf Aufgaben wahrnehmen oder hätten dies bereits getan. Der Stellenwert der Tätigkeiten im Zusammenhang mit nationalen Schlüsselindikatoren in einem Land sowie die gesetzlich verankerten Befugnisse einer ORKB, ihre institutionelle Fähigkeiten und die Art der Tätigkeit beeinflussen nach Auffassung der Vertreter die wahrgenommenen Aufgaben. Es wurde auch betont, dass unbeschadet der übernommenen Funktionen die Unabhängigkeit der ORKB aufrechterhalten und geschützt werden muss. ORKB werden diesbezüglich wahrscheinlich an der Prüfung nationaler Schlüsselindikatoren beteiligt sein; je nach ihrem Auftrag könnten sie aber auch auf anderen Gebieten tätig werden. In den Sitzungen und Länderpapieren beschrieben die Vertreter, wie ORKB bei der Ausführung ihrer vielfältigen Aufgaben ihre Unabhängigkeit wahren können oder dies getan haben.

- In Anerkennung des Nutzens und der Bedeutung solcher Indikatoren haben einige ORKB in ihren Ländern die Notwendigkeit nationaler Schlüsselindikatoren festgestellt. Aufgrund ihrer verschiedenen auf Überblick, Einblick und Vorausblick abzielenden Aufgaben und ihrer Fähigkeit, interessierte Beteiligte zusammenzuführen, können sich die ORKB überzeugend dafür einsetzen, wie wichtig die Entwicklung und Nutzung solcher Indikatoren und Systeme für die Beurteilung der Lage des Landes und des Fortschritts in einem bestimmten Bereich oder insgesamt ist. Man war sich einig darüber, dass diese Rolle in manchen Fällen über den Auftrag der ORKB hinausgehen und einen möglichen Übergriff in den politischen Bereich darstellen kann. Andere vertraten die Meinung, dass die ORKB die Entwicklung nationaler Schlüsselindikatoren nicht aktiv verfolgen und empfehlen sollten, sondern diese eher als ein den Regierungen für die Lösung komplexer Probleme zur Verfügung stehendes Instrument darstellen könnten. ORKB können Entscheidungsträger über die Nutzung von Indikatoren aufklären und ihnen so ermöglichen, selbst zu entscheiden, ob die Entwicklung eines solchen Systems gerechtfertigt ist. ORKB könnten ferner die Vorteile und Risiken der Entwicklung und Anwendung eines solchen Systems beschreiben. Nationale Schlüsselindikatoren können beispielsweise zur strategischen Pla-

nung, Erhöhung der Transparenz, Förderung der Berichterstattung über Wirtschaftlichkeit und Rechenschaftspflicht, Erleichterung politischer Analysen und Programmevaluierungen beitragen und die Öffentlichkeit über bedeutende Belange unterrichten.

- Als unabhängige Organisationen können die ORKB durch bestimmte Aktivitäten zur Bekanntmachung und Förderung nationaler Schlüsselindikatoren eine besonders wichtige Rolle übernehmen. Wie im Grundlagenpapier dargelegt, erfordert die erfolgreiche Entwicklung nationaler Schlüsselindikatoren und -systeme gemeinsame, langfristige Anstrengungen zahlreicher Beteiligter. Als unabhängige, ideologiefreie und unparteiische Akteure können die ORKB dabei helfen, eine Vielzahl von Organisationen und Personen zusammenzuführen und dazu zu ermutigen, dem wichtigen langfristigen Projekt der Entwicklung zuverlässiger nationaler Schlüsselindikatoren und -systeme Priorität einzuräumen. In den Länderpapieren und Sitzungen äußerten die ORKB Besorgnis über die mögliche Einbuße an Unabhängigkeit und/oder Autonomie, je nach Art und Umfang ihrer Beteiligung an der Indikatorenerstellung. Dadurch könnte ihre Fähigkeit, diese Indikatoren in Zukunft objektiv zu prüfen, eingeschränkt werden. Beinahe alle Vertreter betrachteten dies als äußerst wichtige Vorsichtsmaßnahme: ORKB dürfen nicht direkt an der Auswahl von Indikatoren beteiligt sein und sollen auch nicht als daran beteiligt angesehen werden; der Beschluss darüber sei Sache der politischen Entscheidungsträger und anderer führender Politiker. Es wurden zwei Möglichkeiten genannt, einem Unabhängigkeitsverlust in den Augen der Öffentlichkeit entgegenzuwirken. Die Unabhängigkeit könnte dadurch gewahrt bleiben, dass ORKB in der Entwicklungsphase lediglich als Sachverständige und Fachberater auftreten, sich jedoch nicht an der konkreten Auswahl der Indikatoren beteiligen, oder – einem anderen Vorschlag zufolge – nicht direkt an der Entwicklungsphase mitwirken (jedoch indirekt durch die Prüfungsarbeit dazu beitragen) und erst nach Erstellung der Indikatoren eine Prüferrolle ausüben.
- ORKB können auch den Vorgang der Entwicklung der Indikatoren und/oder -systeme bewerten. Indem sie am Entwicklungsprozess beteiligte Organisationen und Personen und deren spezifische Rollen berücksichtigen, können ORKB sicherstellen, dass das Verfahren ausgewogen ist, angemessene Möglichkeiten für eine Beteiligung der Bürger bietet und die resultierenden Indikatoren und/oder Systeme nützlich sind. Zudem wiesen ORKB, die diese Funktion bereits ausgeübt haben, darauf hin, dass sie auch beurteilten, wie die durch den Indikator erhaltenen Daten weiterverbreitet werden und in welchem Maße sie den Bürgern und Entscheidungsträgern zugänglich gemacht werden.
- Zahlreiche ORKB stellten fest, dass sie die Qualität, Gültigkeit und Zuverlässigkeit der Indikatordaten geprüft haben oder diese Prüfung durchführen könnten. Sie könnten ferner zur Stichhaltigkeit der Indikatordaten Stellung nehmen. Bei diesen Aufgaben handelt es sich im Wesentlichen um die Beurteilung der Angemessenheit und/oder Zuverlässigkeit der durch einen Indikator oder ein System gelieferten Daten – eine Funktion, mit der vielen ORKB aufgrund ihrer Finanz- und/oder Wirtschaftlichkeitsprüfungen bereits vertraut sind. Nach Ansicht der Vertreter können die ORKB den politischen Entscheidungsträgern dabei zuverlässig gewährleisten, dass die Daten zur Unterstützung von Beschlüssen genutzt werden können. Bei der Feststellung der Qualität, Gültigkeit und Zuverlässigkeit dieser Daten kann die ORKB zusätzlich beurteilen, inwiefern sich

diese auf die Entscheidungsfindung auswirken könnten. Die ORKB könnte abschätzen, ob Programmverantwortliche eine ausgewogene Maßnahmenpalette für das Programmmanagement einsetzen und diese Maßnahmen nach nationalen Zielen ausrichten.

- ORKB könnten schließlich Indikatoren zur Bewertung und Berichterstattung hinsichtlich der Fortschritte des Landes nutzen. Mehrere ORKB gaben in den Länderpapieren an, dass sie bereits den Indikator und andere sachdienliche Informationen zur Erstellung eines „Lageberichts“ über die Situation und den Fortschritt des Landes, in einem spezifischen Bereich oder allgemein, angewandt haben. Die Vertreter bestätigten, dass diese Fokussierung zu landesweiten Verbesserungen geführt habe. Langfristig könnten die ORKB diese Daten auch zur Bewertung von Trends und zum Vergleich der Leistungen eines Landes mit denen anderer genutzt werden. Es wurde angegeben, dass sich die Verwendung der Daten über nationale Schlüsselindikatoren durch eine ORKB davon unterscheidet, jedoch ein natürlicher weiterer Schritt für viele ORKB ist, die zunehmend Wirtschaftlichkeitsprüfungen durchführen. Von anderer Seite wurde festgestellt, dass diese Rolle über den Auftrag der Organisation hinausgehe. In dieser Hinsicht sahen die Vertreter in der Festlegung von Zielen und Beurteilung von Fortschritten eher die Aufgabe gewählter Politiker. Die ORKB könnte in diesem Fall ihre Beteiligung auf die Zusammenfassung und Darlegung der Indikatordaten beschränken, um einen Überblick über die staatlichen Leistungen zu verschaffen, der Entscheidungsträgern ermöglicht, diese zur Beurteilung des Fortschritts und der Position des Landes heranzuziehen.

Kenntnisse, Kompetenzen und Fähigkeiten

Die Vertreter wiesen darauf hin, dass zur erfolgreichen Wahrnehmung dieser Aufgaben in vielen Fällen ein signifikanter Ausbau der Kenntnisse, Kompetenzen und Fähigkeiten der ORKB-Bediensteten erforderlich ist. Wie aus den Landespapieren hervorgeht, unterstrich die Mehrheit aller ORKB die Notwendigkeit, Kompetenzen und Kenntnisse in verschiedenen technischen Bereichen auszubauen, die für die Arbeit mit Indikatoren von Bedeutung sind. Dazu gehören Statistik, Informationstechnologie, Volkswirtschaft, Rechnungslegung sowie Fachwissen in wirtschaftlichen, umweltbezogenen, sozialen und kulturellen Schlüsselbereichen. Die Prüfer, die mit nationalen Schlüsselindikatoren arbeiten, sollten in der Lage sein, bei ihrer Analyse alle diese Themenbereiche zu berücksichtigen und für einzelne Indikatoren und die damit zusammenhängenden Daten genaue Angaben wie z.B. zur Datenqualität zu machen. Noch wichtiger ist aber vermutlich die Bewertung von Leistungstrends, die sich an spezifischen Indikatoren ablesen lassen, und die Klärung der Frage, wie eine Regierung mit Partnern aus der Privatwirtschaft und von Nichtregierungsorganisationen auf nationaler und gegebenenfalls internationaler Ebene zusammenarbeiten kann, um die Situation und den Fortschritt ihres Landes zu verbessern.

Die Wahrnehmung dieser Aufgaben hat beträchtliche Auswirkungen auf die Anforderungen an die Fachkompetenz der Bediensteten einer ORKB und infolgedessen auch auf ihre Schulungs- und Fortbildungsprogramme sowie die Personaleinstellung. Die Vertreter waren der Auffassung, dass die ORKB zur erfolgreichen Wahrnehmung ihrer Funktionen, in der Lage sein müssen, Mitarbeiter mit der richtigen Kombination von Talent und Kenntnisse zu einer Bewerbung zu motivieren, ihre Fortbildung zu gewährleisten und sie zu halten. Dazu könnte es z.B. erforderlich sein, Bedienstete

mit besonderen Kenntnisse in den Bereichen Leistungsmessung, Feststellung von Datenqualität und Bewertung von IT-Systemen einzustellen. Die ORKB müssen verstärkt die Möglichkeit in Betracht ziehen, für spezifische Fachkompetenzen zusätzliche Mitarbeiter vertraglich zu verpflichten und zu prüfen, wie diese mit den Bediensteten der ORKB in einer effizienten Partnerschaft zusammenarbeiten können.

ORKB, die zusammenarbeiten (in der INTOSAI oder in einem anderen Rahmen), sollten sich bemühen, ihren Bediensteten entsprechende Schulungs- und Fortbildungsmöglichkeiten anzubieten. Solche Initiativen können dazu beitragen, das Potential der Bediensteten zu steigern und sie über neue Konzepte, Techniken und Methoden zu informieren, die für die Wahrnehmung von Aufgaben in den Bereichen Entwurf, Entwicklung, Verabschiedung, kontinuierliche Verbesserung und Prüfung nationaler Schlüsselindikatoren erforderlich sind.

Informationsaustausch

Viele Delegierte betonten die Vorteile eines weltweiten Austauschs der ORKB von Wissen und Informationen über nationale Schlüsselindikatoren bzw. von spezifischen Erfahrungen und Erkenntnissen. In dieser Hinsicht wurde die kritische Rolle, die die INTOSAI im Allgemeinen und die regionalen INTOSAI-Arbeitsgruppen und sonstige Kooperationsinitiativen im Besonderen bei der Anerkennung und Berücksichtigung der stark voneinander abweichenden ORKB-Aufträge bislang inne hatten, von vielen als eine gute Grundlage betrachtet, auf die künftig aufgebaut werden kann. Die Vertreter nannten Informationen, die über verschiedene Kanäle ausgetauscht werden können. Die ORKB könnten ihre Erfahrungen und Erkenntnisse z.B. im Rahmen von Workshops, Seminaren, Konferenzen und Veranstaltungen zu nationalen Schlüsselindikatoren austauschen, die von internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, den Bretton-Woods-Institutionen (z.B. der Weltbank), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), regionalen Organisationen (z.B. der Europäischen Union) und von Organisationen der Zivilgesellschaft ausgerichtet werden. Viele ORKB nannten darüber hinaus spezifische Funktionen, die die INTOSAI übernehmen könnte, um die Arbeit mit nationalen Schlüsselindikatoren zu erleichtern: Die Erstellung von Leitfäden oder Normen für die Beteiligung von ORKB an diesen Tätigkeiten und die Ausarbeitung der damit zusammenhängenden Berichterstattungs- und Prüfungsnormen.

ORKB-Erfahrung bei der Evaluierung der eigenen Leistung

ORKB können ihre Erfahrungen mit der Evaluierung der eigenen Leistung nutzen, um „mit gutem Beispiel voranzugehen“ und allgemeine Bemühungen im Zusammenhang mit nationalen Schlüsselindikatoren zu unterstützen. ORKB nutzen eine ganze Palette von Indikatoren zur Messung ihrer Leistung, darunter eine Reihe von Input-, Output-, Ergebnis-, Effizienz- und sonstigen Messungen. Auch wenn es eine erhebliche Herausforderung darstellt, Best Practices in der internen Verwaltung umzusetzen und unter Beweis zu stellen, haben viele Rechnungskontrollbehörden den Vorteil, über fachkundiges Personal und einschlägigen Sachverstand zu verfügen. Sie sollten daher Erfolge und Schwierigkeiten bei der Evaluierung ihrer eigenen Leistung aufzeigen. Die Vertreter wiesen jedoch auch darauf hin, dass ein Erfahrungs- und Informationsaustausch über ORKB-Arbeiten in den Bereichen Evaluierung der eigenen Leistungen, Bewertung der Kundenzufriedenheit und Fes-

tlebung von Beiträgen zum Erreichen nationaler Ziele und Prioritäten sehr wertvoll sein könnte. Es gab einen breiten Konsens darüber, dass die Ermittlung guter Praktiken für die Leistungsmessung der ORKB schon seit langem ein Thema für die INTOSAI ist. Um in diesem Bereich Fortschritte zu machen, sollten deshalb Anstrengungen im Hinblick auf einen Austausch über Best Practices für die Evaluierung von ORKB-Leistungen in enger Koordinierung mit bestehenden INTOSAI-Arbeitsgruppen, die sich mit diesem Thema beschäftigen, unternommen werden.

Empfehlungen

Im Einklang mit der absoluten Notwendigkeit, ihre Unabhängigkeit zu wahren, und auf der Grundlage ihrer unabhängigen Prüfungsfunktion sollten die ORKB weiterhin ein vordringliches Interesse an der Verbesserung der Leistung und der Rechenschaftspflicht ihrer Regierungen bekunden. In einigen Fällen kann dieses vordringliche Interesse durch Arbeiten im Bereich der Entwicklung, Verabschiedung, kontinuierlichen Verbesserung und Prüfung von nationalen Schlüsselindikatoren gezeigt werden. Bei der Arbeit mit nationalen Schlüsselindikatoren, ist es jedoch sehr wichtig, die zum Teil stark voneinander abweichenden Aufträge und Kompetenzen der ORKB, sowie die unterschiedlichen nationalen Bedürfnisse und Prioritäten zu berücksichtigen. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die folgenden Empfehlungen den ORKB zur eventuellen Umsetzung im Rahmen ihrer spezifischen Gegebenheiten vorgeschlagen wurden. Diese Empfehlungen stellen auf keinen Fall eine Auftragsverweigerung oder eine zusätzliche Auflage für die ORKB dar.

Vor diesem Hintergrund schlugen die Vertreter Empfehlungen für zwei Bereiche vor: (1) Empfehlungen an die ORKB (2) Empfehlungen an die INTOSAI als Institution.

I. Die ORKB werden aufgefordert, im Rahmen ihrer Möglichkeiten:

- Zu prüfen, inwiefern sie an der Entwicklung eines Rechtsrahmens mitwirken können, der die Aufgaben und Verantwortlichkeiten aller am Management und an der Berichterstattung bezüglich der Wirtschaftlichkeit beteiligten Parteien klar absteckt.
- In Ländern, die noch über kein System nationaler Schlüsselindikatoren verfügen, auf die Vorteile und die Risiken eines solchen Systems hinzuweisen.
- Zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit den politischen Entscheidungsträgern Informationen über Rechtsrahmen, Normen und gute Verfahren zur Gewährleistung verlässlicher Datenquellen zur Entwicklung nationaler Schlüsselindikatoren zur Verfügung zu stellen.
- Beim Entwurf und bei der Entwicklung von nationalen Schlüsselindikatoren, ihre Unabhängigkeit zu wahren und das Entwicklungsverfahren der Indikatoren und Systeme bewerten und prüfen sowie die Qualität, Gültigkeit und Zuverlässigkeit der Indikatordaten evaluieren und zu ihrer Stichhaltigkeit Stellung nehmen zu können.
- In einem weiteren Schritt könnten die ORKB darüber nachdenken, wie diese Aufgabe und die damit zusammenhängenden Arbeiten den Bürgern und den Entscheidungsträgern die Gewissheit

geben könnten, dass die Entwicklung der Indikatoren Daten hervorbringt, die nützlich sind und von den Entscheidungsträgern sachgemäß genutzt werden.

- Möglichkeiten zu suchen, innerhalb der ORKB die notwendigen institutionellen Kapazitäten auszubauen, um Arbeiten im Bereich der nationalen Schlüsselindikatoren durchführen zu können. Das bedeutet, dass zumindest ausreichende Schulungs- und Fortbildungsmöglichkeiten angeboten werden müssen und Bedienstete mit der richtigen Kombination von Wissen, Talent und Kompetenz eingesetzt werden.
- Die Kapazitäten anderer ORKB durch Zusammenarbeit zu steigern: Wissen und Erkenntnisse über die Arbeit mit nationalen Schlüsselindikatoren können durch Erfahrungsaustausch und strategische Partnerschaften mit anderen ORKB, den sieben regionalen INTOSAI-Arbeitsgruppen und anderen internationalen Organisationen untereinander ausgetauscht werden.
- Die Aufnahme von Arbeitsbeziehungen zu Organisationen der Zivilgesellschaft in Betracht zu ziehen, die sich an Aktivitäten im Bereich Entwicklung und Anwendung nationaler Schlüsselindikatoren beteiligen, um einen weiteren Informationsaustausch zu ermöglichen und die verschiedenen Aufgaben, die eine ORKB bei der Entwicklung und Anwendung nationaler Schlüsselindikatoren zur Förderung der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Wirtschaftlichkeit einer Regierung übernehmen kann, bekannt zu machen.

II. Um den Informationsaustausch zwischen den Mitglied-ORKB zu erleichtern und eine erfolgreiche Wahrnehmung ihrer verschiedenen Aufgaben im Bereich nationaler Schlüsselindikatoren zu gewährleisten, wird die INTOSAI aufgefordert:

- Eine INTOSAI-Arbeitsgruppe mit folgender Aufgabenstellung einzurichten:
 - ◊ Informationen über nationale Schlüsselindikatoren zu sammeln und zu verbreiten, wie z.B. über Probleme im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit, Best Practices, Erkenntnisse, Prüfungsverfahren- und Methoden sowie Prüfungsergebnisse und von Mitgliedern durchgeführte Evaluierungen. Die INTOSAI sollte diese Informationen über verschiedene Kanäle verbreiten - über ihre Webseite, Artikel in der Internationalen Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle, Broschüren, Arbeitspapiere, Seminare, Workshops, Konferenzen oder sonstige Veranstaltungen.
 - ◊ In enger Zusammenarbeit und Koordinierung mit den regionalen INTOSAI-Arbeitsgruppen diesen mehr Bedeutung einzuräumen und ihnen gleichzeitig Hintergrundinformationen für die Entwicklung globaler oder regionaler Indikatoren, die sich an den nationalen Schlüsselindikatoren ausrichten, zur Verfügung zu stellen.
 - ◊ Dem INTOSAI-Ausschuss für Fachliche Normen Empfehlungen für die Erarbeitung und Verbreitung von Leitlinien und Normen für die Mitwirkung von ORKB an Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Nutzung von Leistungsdaten im Allgemeinen und nationalen Schlüsselindikatoren im Besonderen vorzulegen.

◇ In Zusammenarbeit mit der INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI), für ORKB-Bedienstete zur Verbreitung von Fachwissen und zur Förderung von Sachkompetenzen auf diesem Gebiet auszuarbeiten.

◇ Arbeitsbeziehungen zu anderen internationalen Organisationen aufzunehmen, die sich mit nationalen Schlüsselindikatoren befassen, z.B. zur OECD, den Bretton-Woods-Institutionen (z.B. der Weltbank), zur UNO, regionalen Organisationen (z.B. der Europäischen Union) und Organisationen der Zivilgesellschaft, um einen breiteren Informationsaustausch zu betreiben und die verschiedenen Aufgaben, die ORKB im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anwendung nationaler Schlüsselindikatoren zur Förderung der Transparenz, Rechenschaftspflicht und Wirtschaftlichkeit von Regierungen übernehmen können, bekannt zu machen.

- INTOSAI sollte die Arbeitsgruppe Transparenz und Rechenschaftspflicht auffordern, beispielhafte Evaluierungsmethoden einzelner ORKB zur eigenen Leistungs- und Fortschrittsmessung sowie zur Gewährleistung der Wahrnehmung ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern ihres Landes zu sammeln und zu verbreiten.