

INTOSAI



*Genehmigungsvorlage*

*Leitfaden für die Prüfung  
der Entwicklung und der  
Anwendung von  
nationalen  
Schlüsselindikatoren*

GUID 5290

Mit Vorbehalt genehmigt durch das FIPP

28. Juni 2019

Datum des Inkrafttretens:

## INTOSAI ARBEITSGRUPPE NATIONALE SCHLÜSSELINDIKATOREN (ARBEITSGRUPPE)

---

SEKRETARIAT DER ARBEITSGRUPPE

ACCOUNTS CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION (OBERSTE RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDE DER RUSSISCHEN FÖDERATION) • ZUBOVSKAYA STRAßE 2 • 119 991, MOSKAU • RUSSISCHE FÖDERATION

TEL.: +7 (495) 986-05-09 • FAX: +7 (495) 986-09-52 • E-MAIL: [INFO@ACH.GOV.RU](mailto:INFO@ACH.GOV.RU)

# INTOSAI



INTOSAI Generalsekretariat – RECHNUNGSHOF ÖSTERREICH  
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2  
A-1033 WIEN  
ÖSTERREICH

Tel.: +43 (1) 711 71 • Fax: +43 (1) 718 09 69  
E-MAIL: [intosai@rechnungshof.gv.at](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at);  
INTERNETSEITE: <http://www.intosai.org>

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>ABKÜRZUNGEN .....</b>	<b>4</b>
<b>1. EINLEITUNG.....</b>	<b>5</b>
<b>2. DEFINITION DER NATIONALEN SCHLÜSSELINDIKATOREN.....</b>	<b>6</b>
<b>3. ZIEL .....</b>	<b>7</b>
<b>4. AUSMASS .....</b>	<b>8</b>
<b>5. DIE ZENTRALEN KONZEPTE FÜR DIE PRÜFUNG UND DIE ANWENDUNG VON NATIONALEN SCHLÜSSELINDIKATOREN .....</b>	<b>9</b>
5.1 <i>Unabhängigkeit und Ethik.....</i>	9
5.2 <i>Berichtsempfänger und zuständige Stellen .....</i>	10
5.3 <i>Gegenstand.....</i>	11
5.4 <i>Prüfungsziel .....</i>	12
5.5 <i>Prüfungsansatz.....</i>	13
5.6 <i>Prüfungsmaßstäbe.....</i>	14
5.7 <i>Fähigkeiten.....</i>	14
<b>6. STRUKTUR DER MASSSTÄBE FÜR DIE PRÜFUNG DER ENTWICKLUNG UND DER ANWENDUNG VON NATIONALEN SCHLÜSSELINDIKATOREN.....</b>	<b>15</b>
6.1 <i>Analyse des rechtlichen und methodologischen Rahmenwerks .....</i>	17
6.2 <i>Analyse der Zulänglichkeit und Relevanz der bestimmten Indikatoren .....</i>	18
6.3 <i>Qualität der bestimmten Indikatoren .....</i>	19
6.4 <i>Vereinbarkeit des Systems nationaler Schlüsselindikatoren mit anderen Aktivitäten .....</i>	22
6.5 <i>Realisierbarkeit und Stimmigkeit der Zielwerte der Indikatoren .....</i>	23
6.6 <i>Zweckdienlichkeit der Kontroll- und Evaluierungsverfahren .....</i>	24
6.7 <i>Evaluierung der Zielerreichung.....</i>	25
<b>ANHANG A – Definitionen.....</b>	<b>27</b>
<b>ANHANG B – Maßgebliche Quellen.....</b>	<b>30</b>

## **ABKÜRZUNGEN**

GUID	INTOSAI-Leitfaden
INCOSAI	Internationaler Kongress der Obersten Rechnungskontrollbehörden
INTOSAI	Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
ISSAI	Internationale Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden
INTOSAI-P 1	Deklaration von Lima
INTOSAI-P 10	Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der ORKB
ISSAI 100	Allgemeine Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle
ISSAI 300	Allgemeine Grundsätze der Wirtschaftlichkeitsprüfung
ISSAI 400	Allgemeine Grundsätze der Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen – Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung
ISSAI 3000	Wirtschaftlichkeitsprüfung
GUID 3910	Zentrale Konzepte für Wirtschaftlichkeitsprüfungen
GUID 3920	Der Wirtschaftlichkeitsprüfungsprozess
GUID 9020	Leitlinien für die Evaluierung von staatlichen Maßnahmen (IFPP- Vorläuferdokument)
ISSAI 4000	Ordnungsmäßigkeitsprüfung
KNI	Nationale Schlüsselindikatoren (Key National Indicators)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörden
SDGs	Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals)
VN	Vereinte Nationen
WGKNI	(INTOSAI) Arbeitsgruppe Nationale Schlüsselindikatoren

# 1. EINLEITUNG

1. In allen Lebensbereichen kommt es zu immer schnelleren Veränderungen. Diese stellen nationale Regierungen auf der ganzen Welt bei ihrer Leistungserbringung und Rechenschaftspflicht vor neue und komplexere Herausforderungen. Sie zu bewältigen, bedeutet, staatliche Programme und Maßnahmen an die wirkungsorientierten Ergebnisse – an denen Bürgerinnen und Bürger wirklich interessiert sind – anzugleichen. Hierfür müssen informationsbasierte Entscheidungen zu strategischen Zielen und politischen Zielsetzungen getroffen und Maßnahmen zur Gewährleistung von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bei ihrer Umsetzung und bei den erwarteten Auswirkungen gesetzt werden.

2. Auf der Grundlage ihrer Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb ihrer jeweiligen Staaten bei der Gewährleistung der Leistungserbringung und Rechenschaftspflicht können ORKB bei der Erschließung neuer Wege zur Bewältigung nationaler Schlüsselherausforderungen eine bedeutende Rolle spielen.

3. Ein essentielles Werkzeug für einen Umgang mit Herausforderungen und zur Erreichung nationaler Wirkungen stellt die Entwicklung von Systemen für die Leistungsbewertung und die Auswirkungsevaluierung auf der Grundlage von Schlüsselindikatoren dar. Solche Systeme können es ermöglichen, Rahmenbedingungen und Trends zu analysieren, den Fortschritt bei der Erreichung der erwünschten Wirkungen zu bewerten, eine erfolgreiche Zielerreichung nachzuweisen und, schließlich, die direkten und indirekten Auswirkungen gesetzter Handlungen zu evaluieren. Diese Informationen können bei der strategischen Planung genutzt werden, sie können die Berichterstattung über die Leistungserbringung und Rechenschaftspflicht stärken sowie eine wirksame Analyse der Politik und auch Evaluierungen staatlicher Maßnahmen und Programme ermöglichen.

4. Evaluationssysteme der Wirtschaftlichkeit anhand von allgemein akzeptierten Schlüsselindikatoren waren das Thema beim XIX. INCOSAI in Mexico im Jahr 2007. Das Mexiko-Abkommen erfasst fünf Aufgaben, die von ORKB bei der Entwicklung und der Anwendung von Indikatorsystemen ausgeübt werden:

- a. Anerkennung der Notwendigkeit nationaler Schlüsselindikatoren in den jeweiligen Ländern;
- b. Leistung eines Beitrags zur Bekanntmachung und Förderung nationaler Schlüsselindikatoren durch bestimmte Aktivitäten;
- c. Bewertung des Vorgangs der Entwicklung der Indikatoren und/oder -systeme;
- d. Prüfung der Qualität, Gültigkeit und Zuverlässigkeit der Indikatordaten;
- e. Nutzung der Indikatoren zur Bewertung und Berichterstattung hinsichtlich der Fortschritte des Landes.

5. Um den Informationsaustausch unter den Mitglieds-ORKB zu fördern und um zu gewährleisten, dass sie bei der Ausübung der verschiedenen Aufgaben im Zusammenhang mit ihrer Arbeit mit nationalen Schlüsselindikatoren (Key National Indicators; KNI) erfolgreich sind, wurde die INTOSAI Arbeitsgruppe Nationale Schlüsselindikatoren (WGKNI) geschaffen.

6. Gemäß der Resolution A/Res/70/1 der Vereinten Nationen (Absätze 47 und 48) tragen die Regierungen die Hauptverantwortung für die auf nationaler, regionaler und globaler Ebene erfolgende Weiterverfolgung und Überprüfung der bei der Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals; SDGs) und ihrer Zielvorgaben erzielten Fortschritte. „Zur Unterstützung dieser Arbeit werden derzeit Indikatoren erarbeitet. Es bedarf hochwertiger, zugänglicher, aktueller und zuverlässiger aufgeschlüsselter Daten, um die

Fortschritte zu messen und sicherzustellen, dass niemand zurückgelassen wird. Solche Daten sind von grundlegender Bedeutung für die Entscheidungsfindung“. Die Querschnittspriorität 2 des Strategischen Plans 2017-2022 der INTOSAI konzentriert sich auf eine Mitwirkung an einem Follow-up und an einer Überprüfung der SDGs im Rahmen der spezifischen nachhaltigen Entwicklungsbemühungen der jeweiligen Länder sowie der individuellen Mandate von ORKB. Die Schaffung geeigneter Daten-Rahmenwerke auf nationaler Ebene bildet eine wesentliche Komponente der Integration der SDGs in den nationalen Kontext sowie des Follow-up und der Überprüfung der Umsetzung von SDGs.

7. Der *GUID 5290 Leitfaden für die Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren* wird innerhalb des INTOSAI Rahmenwerks für fachliche Verlautbarungen (IFPP) anhand der wesentlichen Konzepte und Grundsätze, die in der *ISSAI 100 Allgemeine Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle* dargelegt werden, erarbeitet.

## 2. DEFINITION DER NATIONALEN SCHLÜSSELINDIKATOREN

8. **Definition.** Für die Zwecke des vorliegenden GUID werden die nationalen Schlüsselindikatoren als eine Reihe von Indikatoren definiert, welche von den jeweiligen Regierungen genutzt wird, um Ziele zu setzen, den Fortschritt zu kontrollieren, die Zielerreichung zu analysieren und auch um die Leistungsfähigkeit von staatlichen Aktivitäten, Programmen, Maßnahmen, Handlungen oder Vorhaben und die direkten und indirekten Auswirkungen staatlicher Maßnahmen und Programme zu bewerten.

9. Gemäß der *ISSAI 300 Allgemeine Grundsätze der Wirtschaftlichkeitsprüfung* handelt es sich bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung um eine unabhängige, objektive Untersuchung staatlicher Maßnahmen, Vorhaben, Verfahren und Einrichtungen zur Ermittlung von Verbesserungsmöglichkeiten gemäß der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit, welche wie folgt definiert werden:

- Nach dem Grundsatz der *Sparsamkeit* sind Kosten zu minimieren und die von der geprüften Stelle für ihre Tätigkeit eingesetzten Ressourcen fristgerecht in der angemessenen Menge bzw. Qualität sowie zum günstigsten Preis zur Verfügung zu stellen.
- Nach dem Grundsatz der *Wirtschaftlichkeit* ist mit den verfügbaren Mitteln ein möglichst hoher Nutzen zu erzielen. Es geht dabei um die Optimierung des Verhältnisses zwischen Mitteleinsatz und erreichten Ergebnissen gemessen an Quantität, Qualität und Zeitpunkt der erbrachten Leistungen.
- Nach dem Grundsatz der *Wirksamkeit* sind die geltenden Vorgaben zu erreichen bzw. die beabsichtigten Ergebnisse zu erzielen.

..

10. Informationen über die Qualität und Quantität des Mitteleinsatzes, der erbrachten Leistungen und der erzielten Wirkungen werden anhand von Indikatoren dargestellt, d.h. anhand von quantitativen oder qualitativen Maßstäben, welche die wirtschaftlichen, umweltbezogenen, sozialen, kulturellen oder anderen Bedingungen über eine gewisse Zeit hinweg beschreiben. Daher ist die Miteinbeziehung einer Reihe von Indikatoren, die Informationen für den strategischen Entscheidungsfindungsprozess liefern kann, ein wichtiges Werkzeug zur Analyse der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von staatlichen Vorhaben, Systemen, Handlungen, Programmen, Aktivitäten oder Organisationen. Die Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von Indikatoren wird relevant, wenn sich die Exekutive zur Anwendung dieses wichtigen Werkzeugs entscheidet.

**11.** Schlüsselindikatoren sind auch für die Bewertung der Auswirkungen und der Nützlichkeit von staatlichen Maßnahmen und Programmen von wesentlicher Bedeutung; sie bestimmen, ob es Verbesserungsmöglichkeiten vor allem im Hinblick auf die Anwendung geeigneter statistischer und ökonometrischer Methoden gibt.

**12.** Entwicklungsmanagement-Modelle und Methoden zur Leistungs- oder Auswirkungsbewertung hängen überwiegend von den bestehenden Politik-, Rechts- und Verwaltungssystemen des jeweiligen Landes ab. Diese Systeme können sowohl zentralisiert als auch dezentralisiert sein. Die wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Indikatoren können für eine aktuelle Kontrolle der sozioökonomischen Entwicklung eines Landes genutzt werden oder sie können als Komponente des strategischen Entscheidungsfindungsprozesses Anwendung finden und sich auf die Regierungsaktivitäten beziehen.

**13.** Indikatoren können in hierarchische, miteinander verknüpfte Gruppen eingeteilt werden und umfassen:

- Globale Indikatoren (beispielsweise die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen)
- Nationale Indikatoren (beispielsweise für die Bereiche Umwelt, Gesundheitswesen, Bildung, Sozialleistungen)
- Indikatoren für den Staat oder öffentlichen Sektor
- Indikatoren für Staatsorgane
- Indikatoren für Dienstbereiche, Programme und politische Maßnahmen

**14.** Die Delegierten des XIX. INCOSAI waren sich einig, dass ORKB die Indikatoren auf allen genannten Ebenen ins Auge fassen und in ihren Wirtschaftlichkeitsprüfungen anwenden, sowie sie untereinander in Beziehung setzen und aneinander anpassen können.

**15.** Eine vollständige Liste der Definitionen, die im GUID verwendet werden, bildet den Anhang A dieses Dokuments.

### **3. ZIEL**

**16.** Dieser GUID versteht sich als unverbindlicher Leitfaden. Er soll ORKB, die sich dafür entscheiden, eine Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren durchzuführen, unterstützen.

**17.** Dieser GUID soll die operative Leistung von ORKB bei Handlungen im Zusammenhang mit der Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren fördern. Dementsprechend werden im Kapitel 5 des GUID die *ISSAI 3000 – Grundsätze für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen* und die *ISSAI 4000 – Leitlinien Ordnungsmäßigkeitsprüfung - Allgemeine Einführung* behandelt und in spezifischere, detailliertere und operativere Leitlinien umgewandelt.

**18.** Dieser GUID beinhaltet eine detaillierte und strukturierte Beschreibung der Prüfungsfragen, die für eine Analyse der ordnungsgemäßen Funktionsweise von Systemen der Leistungs- oder Auswirkungsbewertung relevant sind. Er kann von ORKB genutzt werden, während sie schrittweise Kapazitäten und Kompetenzen, die für solche Bewertungen notwendig sind, schaffen.

**19.** Dieser GUID möchte darüber hinaus Prüferinnen und Prüfer unterstützen, den spezifischen Gegenstand der Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren und die Nutzung der relevanten ISSAIs zu verstehen. Dieses Ziel soll sowohl durch eine Diskussion zu den wesentlichen Prüfungsgrundsätzen im Kapitel 5 als auch durch eine detaillierte Beschreibung des besagten Gegenstands im Kapitel 6 erreicht werden.

## 4. AUSMASS

**20.** Das Ausmaß dieses GUID umfasst Prüfungs- und Evaluierungsaufträge als Schlüsselemente der Bemühungen von ORKB zur Gewährleistung dessen, dass relevante und verlässliche Informationen verfügbar sind und ordnungsgemäß während des ganzen strategischen Entscheidungsfindungsprozesses genutzt werden.

**21.** Einzelne Komponenten der Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren können einen unabhängigen Auftrag umfassen, Teil einer umfangreicheren Prüfung, welche auch Aspekte der Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen, der Prüfung der Rechnungsführung und der Wirtschaftlichkeitsprüfung abdeckt, sein oder auch einen Teil einer Gesamtevaluierung bilden. Im Fall von Überschneidungen sind alle relevanten Normen zu berücksichtigen. Es kann sein, dass dies nicht in allen Fällen machbar sein wird, da verschiedene Normen verschiedene Prioritäten haben können. In diesen Fällen sollte das primäre Ziel der Prüfung den Prüferinnen und Prüfer vorgeben, welche Normen anzuwenden sind.

**22.** Abhängig vom Wesen und von der Zusammensetzung des Systems zur Leistungsbewertung und den entsprechenden Indikatoren sowie vom Mandat, den internen Richtlinien und den von Prüfberichtempfängerinnen und -empfängern erwarteten Ergebnissen können sich ORKB dazu entschließen, sich bei ihren Bemühungen bei Prüfungsaufträgen hinsichtlich der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren auf einen beliebigen der drei Grundsätze (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von staatlichen Vorhaben, Systemen, Handlungen, Programmen, Aktivitäten oder Organisationen) oder auf eine Kombination dieser Grundsätze zu konzentrieren. ORKB können sich auch dazu entscheiden, sich auf die Evaluierung der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren zur Bewertung der Auswirkungen und des Nutzens von staatlichen Maßnahmen zu konzentrieren. Die Periodizität solcher Prüfungen wird individuell von jeder ORKB bestimmt.

**23.** Eine wichtige besondere Anwendungsmöglichkeit dieses GUID stellt die Prüfung der Umsetzungsbereitschaft bei den SDGs der VN auf nationaler Ebene dar. Insbesondere kann dieser GUID verwendet werden, um ORKB bei ihrem Vorhaben, eine Prüfung der Umsetzungsbereitschaft von SDGs im Einklang mit dem Leitfaden der INTOSAI-Entwicklungsinitiative zur Prüfung der Umsetzungsbereitschaft der Ziele für nachhaltige Entwicklung („Auditing Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals“) durchzuführen, zu unterstützen.

**24.** Dieser GUID soll während aller Phasen des Prüfungsprozesses, so wie sie in der ISSAI 100 definiert werden, verwendet werden.

**25.** Sollte die Prüfung der nationalen Schlüsselindikatoren einen Teil von Wirtschaftlichkeitsprüfungsaufträgen einer ORKB bilden, wird empfohlen, den GUID im Einklang mit der ISSAI 300 und der ISSAI 3000 zu verwenden. Ebenso sollte er in Verbindung mit dem GUID 3910 und dem GUID 3920 aufgefasst und angewendet werden.

**26.** Falls die staatlichen Aktivitäten, die darauf ausgerichtet sind, eine Reihe von nationalen Schlüsselindikatoren zusammenzustellen und zu verbreiten, explizit durch Parlamentsentscheidungen, Gesetze, Rechtsetzungsakte, staatliche Maßnahmen, bestehende Kodizes oder vereinbarte Bestimmungen geregelt werden, kann sich die Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren der Methoden der Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen bedienen, wodurch den Berichtsempfängerinnen und -empfängern Informationen darüber zur Verfügung gestellt werden, ob die geprüften öffentlichen Stellen die relevanten Vorschriften befolgen. Um auch auf solche Fälle vorbereitet zu sein, steht der GUID mit der ISSAI 400 und der ISSAI 4000 im Einklang.



**27.** Dieser GUID bietet eine ergänzende Orientierungshilfe bei Prüfungen und beinhaltet keine weiteren verbindlichen Vorgaben für die Durchführung von Prüfungen. Wenn eine Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren auf der Grundlage von anderen internationalen oder nationalen Normen durchgeführt wird, kann der GUID als Referenzwerk herangezogen werden.

**28.** Dieser GUID kann von ORKB, die Evaluierungen staatlicher Maßnahmen durchführen, unter Bezugnahme auf den GUID 9020 verwendet werden.

**29.** ORKB können Attestierungsaufträge zur Steigerung des Vertrauens in die Informationen, welche durch die nationalen Schlüsselindikatoren zur Verfügung gestellt werden, durchführen. Solche Attestierungsaufträge werden im vorliegenden GUID nicht behandelt.

## **5. DIE ZENTRALEN KONZEPTE FÜR DIE PRÜFUNG UND DIE ANWENDUNG VON NATIONALEN SCHLÜSSELINDIKATOREN**

**30.** Dieses Kapitel soll den Prüferinnen und Prüfern bei der Auslegung der zentralen Konzepte der bereits genannten Normen während der Vorbereitung und der Durchführung einer Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren helfen.

**31.** Dieses Kapitel enthält Vorgaben, wie sie in den relevanten Normen dargelegt werden (hervorgehoben in fester Schrift), und Kommentare, die es einfacher machen sollen, diese Vorgaben der Normen bei einer Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren zu verstehen und umzusetzen. Manche der Grundsätze der ISSAI 300 und der Vorgaben der ISSAI 3000, wie beispielsweise in den Bereichen *Sicherheit und Zuverlässigkeit bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung, Prüfungsrisiko, Fach- und Dienstaufsicht, fachliches Ermessen und kritische Grundhaltung, Kommunikation, Qualitätskontrolle, Wesentlichkeit und Prüfungsdokumentation* werden in diesem Kapitel nicht behandelt. Wenn die Prüfung der Entwicklung und der Anwendung der nationalen Schlüsselindikatoren in der Form einer Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt wird, ist es notwendig, alle Vorgaben der entsprechenden Normen zu befolgen.

**32.** Falls die Prüfung der Entwicklung und der Anwendung der nationalen Schlüsselindikatoren in der Form einer Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen durchgeführt wird, ist zu erwarten, dass bei der Organisation und Durchführung der Prüfung bei allen relevanten Aspekten die Grundsätze der ISSAI 400 und/oder die Vorgaben der ISSAI 4000 befolgt werden.

### **5.1 Unabhängigkeit und Ethik**

**33.** Die Prüferin oder der Prüfer befolgt die Verfahrensregeln der ORKB zur Unabhängigkeit und Ethik, die ISSAI-konform sein müssen (ISSAI 3000/21).

**34.** Die Prüferin oder der Prüfer wahrt die Unabhängigkeit, damit die Prüfungserkenntnisse und Würdigung unparteiisch sind und von den Adressaten auch so wahrgenommen werden (ISSAI 3000/23).

**35.** Durch ihre einzigartigen Aufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb ihrer Länder bei der Förderung von Transparenz und der Gewährleistung der Leistungserbringung und Rechenschaftspflicht können ORKB einen wesentlichen Beitrag zur Ausgestaltung, Entwicklung, Anpassung und kontinuierlichen Verbesserung der nationalen Schlüsselindikatoren leisten. Jedoch wird im Mexiko-Abkommen festgehalten, dass unter den Vertreterinnen und Vertretern beim XIX. INCOSAI Einstimmigkeit darüber herrschte, dass die

Unabhängigkeit sowie die Glaubwürdigkeit von ORKB ungeachtet der Rolle, die sie gegebenenfalls bei der Arbeit mit nationalen Schlüsselindikatoren innehaben, bewahrt werden müssen. Die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit von ORKB stellt eine wichtige Voraussetzung für eine spätere Prüfung der Informationen, die durch die Indikatoren hervorgebracht wurden, dar.

**36.** ORKB sollten danach streben, einen positiven Beitrag in diesem Bereich zu leisten, um so ihren Wert zu steigern und um gleichzeitig jegliche Risiken für ihre Unabhängigkeit zu bewältigen. Gleichzeitig kann im Einklang mit dem Mexiko-Abkommen die Entscheidung einer ORKB, ob und wie sie sich an der Arbeit mit nationalen Schlüsselindikatoren beteiligen will, 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.

**37.** Beinahe alle Delegierte beim XIX. INCOSAI waren sich einig, dass ORKB nicht direkt an der Auswahl von Indikatoren beteiligt sein dürfen, und sie sollen auch nicht als daran beteiligt angesehen werden; der Beschluss darüber sei Sache der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger und anderer führender Politikerinnen und Politiker. Es gibt zwei weit verbreitete Möglichkeiten, einem Unabhängigkeitsverlust in den Augen der Öffentlichkeit entgegenzuwirken. Die Unabhängigkeit könnte dadurch gewahrt bleiben, dass ORKB in der Entwicklungsphase lediglich als Sachverständige und Fachberaterinnen und Fachberater auftreten, sich jedoch nicht an der konkreten Auswahl der Indikatoren beteiligen. Insbesondere könnte eine derartige Beratung eine Reihe von relevanten Merkmalen beinhalten, um die Qualität von angewendeten Indikatoren und/oder Prozessen zu analysieren (diese Anliegen werden im gesamten Kapitel 6 dieses GUID behandelt). Alternativ gibt es eine andere weit verbreitete Möglichkeit der Wahrung der Unabhängigkeit: nicht direkt an der Entwicklungsphase mitzuwirken (jedoch indirekt durch die Prüfungsarbeit dazu beizutragen) und erst nach Erstellung der Indikatoren eine Prüfungsrolle auszuüben.

## ***5.2 Berichtsempfänger und zuständige Stellen***

**38. Die Prüferin oder der Prüfer ermittelt und nennt die Berichtsempfängerinnen und -empfänger sowie die zuständigen Stellen und beachtet über den gesamten Prüfungsverlauf deren Stellung und Rolle (ISSAI 3000/25).**

**39.** Die Stakeholder, die für die Entwicklung und die Anwendung eines Systems nationaler Schlüsselindikatoren verantwortlich sind, sollten ermittelt werden. Zu den Institutionen, welche für die Entwicklung eines Systems nationaler Schlüsselindikatoren verantwortlich sind, können zählen: staatliche Behörden, Forschungs- und Entwicklungsinstitute, Institutionen, welche sich mit Anliegen der Rechenschaftspflicht bei staatlichen Maßnahmen befassen, Statistik-Institutionen oder auch ein Netzwerk aus verschiedenen oben genannten Strukturen, die auf der Grundlage einer speziellen Vereinbarung interagieren. Bei der Identifizierung der Stakeholder ist es notwendig, die für das jeweilige Land spezifischen historischen, politischen, institutionellen und kulturellen Faktoren zu berücksichtigen. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten eines jeden Stakeholders müssen allen beteiligten Regierungsressorts klar sein. Abhängig von den Aufgaben der jeweiligen Stakeholder und auch von dem Mandat der ORKB können die Institutionen, die für die Zusammenstellung und Verbreitung von Daten verantwortlich sind, und auch jene, die für die Evaluierung und Analyse von Informationen aus Systemen zur Leistungsbewertung verantwortlich sind, als für die Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren verantwortliche Parteien betrachtet werden.

**40.** Zu den Berichtsempfängerinnen und -empfängern einer Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren können Rechtsetzungsorgane und Aufsichtsbehörden sowie die Zentralregierung und jene Stellen, die mit der Regierungsführung befasst sind oder Angelegenheiten des öffentlichen Interesses betreuen, oder auch Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaften gehören.

### **5.3 Gegenstand**

**41. Die Prüferin oder der Prüfer legt den Gegenstand einer Wirtschaftlichkeitsprüfung fest (ISSAI 3000/29).**

**42. Liegt die Wahl des Prüfungsgegenstands und der zu prüfenden Stellen im Ermessen der ORKB, ermittelt diese die für Berichtsempfängerinnen und -empfänger relevanten Prüffelder (ISSAI 4000/64).**

**43.** Der Gegenstand einer Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren kann zweierlei Formen annehmen. Zum einen kann er sich mit der Qualität und der Gebrauchstauglichkeit des Systems zur Leistungsbewertung und insbesondere der nationalen Schlüsselindikatoren, die für spezifische Vorhaben, Systeme, Handlungen, Programme, Aktivitäten, staatliche Maßnahmen oder Organisationen verwendet werden, befassen. Eine solche Gegenstandswahl entspricht den Aufgaben von ORKB, eine Evaluierung des Prozesses der Entwicklung von Indikatoren und/oder von Systemen durchzuführen und die Qualität, Aussagekraft und Zuverlässigkeit der Indikatordaten, wie sie beim XIX. INCOSAI identifiziert wurden, zu prüfen. Zum anderen kann sich eine Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren auf eine Evaluierung und eine Berichterstattung hinsichtlich des nationalen Fortschritts bei der Anwendung der Indikatoren konzentrieren. Der Gegenstand einer Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren kann beide Prüfungsfragen oder eine Kombination ihrer Komponenten umfassen.

**44.** Das Thema der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren könnte sich als aus politischer Sicht heikel herausstellen, da die Indikatoren eng mit den Zielen und Prioritäten einer Regierung oder eines Parlaments verbunden sind. Eine Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren untersucht, ob die Systeme zur Leistungsbewertung und die angewendeten Indikatoren geeignet sind, um eine Evaluierung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bei der Umsetzung von getroffenen Entscheidungen und der entsprechenden angestrebten Auswirkungen durchzuführen. Die Prüfung stellt die Intentionen und Entscheidungen der Legislative oder der Exekutive nicht in Frage, sondern untersucht, ob es bei der Entwicklung und der Anwendung von Systemen zur Leistungsbewertung und von nationalen Schlüsselindikatoren irgendwelche Mängel gibt. Wenn eine Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren Schwachstellen aufdeckt, wird die ORKB dazu ermutigt, ihre Feststellungen zu präsentieren, und zwar auf eine Art und Weise, die Möglichkeiten zur Verbesserung der Leistungserbringung oder zur Verbesserung der Systeme zur Auswirkungsevaluierung schafft.

**45.** Insbesondere sei hier angemerkt, dass Prüfberichte der ORKB für Stakeholder nicht unbedingt die einzige verfügbare Informationsquelle sind, die Gewissheit über die Qualität von Leistungsbemessungsrahmenwerken und über das System nationaler Schlüsselindikatoren vermitteln. Beispielsweise können auch die Ergebnisse einer unabhängigen Kontrolle seitens internationaler Organisationen zur Verfügung stehen. Dementsprechend können sich Prüferinnen und Prüfer unter Berücksichtigung der zugänglichen Ressourcen dazu entscheiden,

ihre Bemühungen auf jene Indikatoren zu konzentrieren, bei denen eine solche Kontrolle fehlt oder diese von der ORKB als unzureichend erachtet werden kann. Sollten die Prüfungsfeststellungen andere Berichte zu diesem Gegenstand ergänzen oder sie in Frage stellen, sollten diese Feststellungen während der Berichterstattungsphase in den jeweiligen Berichten ausreichend hervorgehoben werden.

**46.** Im Einklang mit den Grundsätzen der ISSAI 300 kann ein Prüfungsgegenstand einer Wirtschaftlichkeitsprüfung nicht nur ein bestimmtes Programm, eine Einrichtung oder Haushaltsmittel, sondern auch Aktivitäten (und deren Ergebnisse, Wirkungen und Auswirkungen) sowie Sachverhalte (und deren Ursachen und Konsequenzen) umfassen. Zeitnahe, nützliche, zuverlässige und transparente Informationen bilden das wichtigste und wirksamste Instrument, das den Ländern zur Verfügung steht, um aus einem leistungsorientierten und ergebnisorientierten Blickwinkel die strategische Planung zu fördern, den Fortschritt zu analysieren, die Entscheidungsfindung mit Daten zu versorgen und die Rechenschaftspflicht zu stärken. Dementsprechend kann der Gegenstand einer Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren alle Anliegen in Verbindung mit der Entwicklung und der Funktionsweise eines Systems zur Leistungsbewertung umfassen.

**47.** Beim Evaluierungsprozess werden die Prüferinnen und Prüfer einem schwierigen Problem entgegentreten müssen: oftmals fehlen nationale Schlüsselindikatoren zur Bewertung der unerwünschten oder unerwarteten Auswirkungen der zu evaluierenden staatlichen Maßnahme, da sie – klarerweise – zu Beginn, als die staatliche Maßnahmen lanciert wurde, nicht bestimmt wurden.

## ***5.4 Prüfungsziel***

**48.** Die Prüferin oder der Prüfer richtet die Prüfungsziele an den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit aus und legt sie eindeutig fest (ISSAI 3000/35).

**49.** Die Prüferin oder der Prüfer beschreibt die Prüfungsziele ausführlich, damit Klarheit über die zu beantwortenden Fragen besteht und das Prüfungskonzept schlüssig ist (ISSAI 3000/36).

**50.** Wird das Prüfungsziel als Prüfungsfrage formuliert und in Teilfragen untergliedert, bauen diese aufeinander auf, ergänzen einander, überschneiden sich nicht und behandeln den gesamten Prüfungsgegenstand erschöpfend (ISSAI 3000/37).

**51.** Das Hauptziel einer Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren könnte es sein, auf konstruktive Art und Weise die Umsetzung von evidenzbasierten strategischen Entscheidungsfindungsprozessen, für die relevante und zuverlässige Informationen zugänglich sind und entsprechend während aller Phasen genutzt werden, zu fördern. Dies ist nicht nur eine wichtige Voraussetzung für eine sparsame, wirksame und wirtschaftliche Regierungsführung, sondern trägt auch zur Rechenschaftspflicht und Transparenz bei. Die Gebrauchstauglichkeit und die allgemeine Qualität der Systeme zur Leistungsbewertung sollen anhand geeigneter Maßstäbe bewertet und die Ursachen für Abweichungen von diesen Maßstäben oder für andere Probleme sollen analysiert werden. Die Ergebnisse der Analyse können den Grad der Durchführbarkeit von gesetzten Maßnahmen aufzeigen und eine Analyse ihrer Auswirkungen und der zusammenhängenden Risiken präsentieren.

**52.** Die Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren kann in der Form einer prospektiven Evaluierung, einer kontinuierlichen Kontrolle oder einer Follow-up-Analyse durchgeführt werden.

– Die *prospektive Evaluierung* wird in der Phase der Entwicklung staatlicher Aktivitäten, Programme, Maßnahmen, Handlungen oder Vorhaben verwendet. Zu den wichtigsten Prüfungszielen im Fall dieses spezifischen Auftrags gehört die Gewährleistung dessen, dass das vorgeschlagene System zur Leistungsbewertung keine signifikanten Schwächen aufweist, d.h. dass sichergestellt wird, dass die Ziele bewertbar sind, dass die Evaluierungsmaßstäbe bestimmt wurden und dass Vorkehrungen für eine Kontrolle getroffen wurden, damit aktualisierte Informationen zu ausgesuchten Schlüsselindikatoren zur Verfügung gestellt werden können. Bei dieser Form der Prüfung, ist vor allem auf die Qualität der Schlüsselindikatoren, die vorgeschlagen wurden, und auf die Frage, ob die Schlüsselindikatoren die Auswirkungen von Maßnahmen, Programmwirkungen und -ergebnissen der Aktivitäten bewerten können, zu achten. Die prospektive Evaluierung kann auch dabei helfen, die Zielsetzungen staatlicher Maßnahmen hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit zu evaluieren und einen Nachweis über ihre Qualität zu erbringen. Bei dieser Form von Prüfung ist die Gefahr des Verlustes der Unabhängigkeit für ORKB am größten. Gleichzeitig können die Beiträge von ORKB gerade in dieser Phase, in der noch keine Entscheidungen getroffen wurden und in der sich die Akteurinnen und Akteure noch nicht festgelegt haben, höchst relevant sein.

– Die *kontinuierliche Kontrolle* findet während der Umsetzung der staatlichen Aktivitäten, Programme, Maßnahmen, Handlungen oder Vorhaben statt. Sie zielt darauf ab, die Qualität der kontinuierlichen Kontrolle, die wesentliche Informationen über den Wert der Schlüsselindikatoren liefert, zu evaluieren, und die Ausrichtung der Indikatoren an mögliche Veränderungen bei den Zielen sicherzustellen. Sie kann auch eine Evaluierung dessen umfassen, ob es immer noch möglich ist, die Zielsetzungen staatlicher Maßnahmen zu erreichen und Empfehlungen für Änderungen, die zwecks Erreichung der Ziele und der erwarteten Auswirkungen durchgeführt werden müssen, abzugeben.

– Die *Follow-up-Analyse* wird durchgeführt, nachdem die staatlichen Aktivitäten, Programme, Maßnahmen, Handlungen oder Vorhaben zur Gänze umgesetzt wurden. Sie möchte nicht nur evaluieren, ob die Ziele erreicht wurden und ob es zu keinen ungewünschten Auswirkungen gekommen ist, sondern sie möchte auch sicherstellen, dass die notwendigen Lehren gezogen wurden.

## 5.5 Prüfungsansatz

**53. Die Prüferin oder der Prüfer wählt einen ergebnis-, problem- oder systemorientierten Prüfungsansatz bzw. eine Kombination daraus (ISSAI 3000/40).**

**54.** Die Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren kann einen beliebigen der drei Ansätze, die in der ISSAI 300 und in der ISSAI 3000 dargelegt werden, befolgen (das heißt: einen systemorientierten Ansatz, einen ergebnisorientierten Ansatz und einen problemorientierten Ansatz). In den Fällen, in denen Fragen zur Entwicklung und zur Anwendung von Indikatoren einen Teil eines breiteren Prüfungsauftrags bilden, sollte der für diese Fragen angewendete Ansatz jenem Ansatz, der für den gesamten Auftrag verwendet wird, entsprechen. Wenn nur eine Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren durchgeführt wird, oder wenn diese im Fokus des Auftrags liegt, scheint der systemorientierte Ansatz – d.h. die Untersuchung der richtigen Funktionsweise des Systems zur Leistungsbewertung – der geeignetste zu sein. Dennoch liegt die Wahl des entsprechenden Ansatzes zur Gänze im Ermessen der Prüferin oder des Prüfers. Die strukturierte Beschreibung des Gegenstands einer Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren und die Beispielreihen

von Maßstäben, die im Kapitel 6 dieses GUID zu finden sind, stellen mögliche Herangehensweisen an Prüfungen, unter denen die Prüferin oder der Prüfer auswählt, dar.

**55.** Während der Prüfung ist es für die Prüferin oder den Prüfer wichtig, sich ein gutes Verständnis der relevanten internen Revisionssysteme anzueignen und zu analysieren, ob es Anzeichen für Unregelmäßigkeiten, welche die Berichterstattung zu den nationalen Schlüsselindikatoren einschränken könnten, gibt (ISSAI 3000/74 und ISSAI 4000/131). Die Prüferin oder der Prüfer sollte auch alle Aufgaben, welche der interne Revisionsauftrag im Zusammenhang mit den nationalen Schlüsselindikatoren erfüllt, verstehen.

## **5.6 Prüfungsmaßstäbe**

**56.** Nach Maßgabe der Grundsätze Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit legt die Prüferin oder der Prüfer geeignete Prüfungsmaßstäbe zur Erreichung der Prüfungsziele und Beantwortung der Prüfungsfragen fest (ISSAI 3000/45).

**57.** Im Zuge der Prüfungsplanung bzw. -durchführung erörtert die Prüferin oder der Prüfer die Prüfungsmaßstäbe mit der geprüften Stelle (ISSAI 3000/49).

**58.** Liegt der Prüfungsinhalt in der Zuständigkeit der ORKB, so werden vor Prüfungsbeginn geeignete Maßstäbe definiert, die als Grundlage der Würdigung des Sachverhalts bzw. des Testats dienen (ISSAI 4000/110).

**59.** Bei einer Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren werden Prüfungsmaßstäbe als Richtwerte verwendet, um die Gebrauchstauglichkeit und die Qualität eines Systems zur Leistungsbewertung zu evaluieren und auch um den Fortschritt bei der Erreichung der strategischen Ziele und der Zielsetzungen staatlicher Maßnahmen zu bewerten. Die Prüfungsziele, -fragen und -ansätze bestimmen die Relevanz und die Art der geeigneten Maßstäbe. Das Vertrauen der Berichtsempfängerinnen und -empfänger in die Feststellungen und Schlussfolgerungen einer Wirtschaftlichkeitsprüfung hängt größtenteils von den Maßstäben ab. Deswegen ist es von entscheidender Bedeutung, zuverlässige, objektive, relevante, vollständige und nachvollziehbare Maßstäbe auszuwählen.

**60.** Es gibt mehrere Verlautbarungen internationaler Organisationen, welche die Entwicklung und die Anwendung von Reihen von Indikatoren, die durchaus als nationale Schlüsselindikatoren verstanden werden könnten, zum Gegenstand haben. Solche Dokumente beschreiben die wünschenswerten Merkmale der verwendeten Indikatoren. Die Prüferinnen und Prüfer können solche Publikationen nutzen, um ein tieferes Verständnis für Methoden, die der Bewertung der Leistungsfähigkeit und der Auswirkungen von Programmen und staatlichen Maßnahmen und des Fortschrittes von Gesellschaften und des Wohlstandes von Bürgerinnen und Bürgern dienen, zu entwickeln. Eine Liste relevanter Publikationen internationaler Organisationen bietet die „Knowledge base of KNI“ (Wissensdatenbank zu nationalen Schlüsselindikatoren) unter <http://kniknowledgebase.org>. Die wichtigsten Publikationen sind auch im Anhang B zu finden.

## **5.7 Fähigkeiten**

**61.** Die ORKB stellt sicher, dass das Prüfungsteam insgesamt über die für die Prüfung erforderlichen Fachkenntnisse verfügt (ISSAI 3000/63).

**62.** Um eine Prüfung der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren erfolgreich durchführen zu können, müssen ORKB das Wissen, die Kompetenzen und die Leistungsfähigkeit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter signifikant erweitern. Prüferinnen und Prüfer, die mit nationalen Schlüsselindikatoren arbeiten, sollten über

entsprechende analytische Fähigkeiten verfügen, um die verschiedenen Themenbereiche zu überblicken und um detaillierte Sichtweisen zu den einzelnen Indikatoren und zusammenhängenden Daten – beispielsweise zu Fragen der Datenqualität – bieten zu können. Benötigt werden Fähigkeiten und Wissen hinsichtlich einer Vielzahl fachlicher Bereiche, die für eine Arbeit mit Indikatoren wichtig sind; zu diesen zählen die Statistik, die Datenwissenschaft, Informationstechnologien, Wirtschaft und Rechnungsführung, die öffentliche Verwaltung und staatliche Maßnahmen, die Politikwissenschaft sowie andere relevante Bereiche. Darüber hinaus wird auch gegenstandsspezifisches Wissen über die wichtigsten wirtschaftlichen, umweltbezogenen, sozialen, kulturellen und politischen Anliegen benötigt. Für den Prozess der Evaluierung staatlicher Maßnahmen ist die Zusammenstellung eines multidisziplinären Teams besonders wichtig. Die Teammitglieder müssen mit einer breiten Palette an nationalen Schlüsselindikatoren, die aus vielen verschiedenen Bereichen stammen, qualifiziert umgehen können und sie verstehen.

**63.** ORKB müssen auch zunehmend in Betracht ziehen, Vertragsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter mit den entsprechenden speziellen Fähigkeiten, die benötigt werden, aufzunehmen. ORKB müssen auch Überlegungen anstellen, wie diese Vertragsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter mit den ständigen Bediensteten zusammengeführt werden können, um eine effektive Zusammenarbeit zu erzielen. ORKB, die mit anderen ORKB zusammenarbeiten (im Rahmen der INTOSAI oder auf eine andere Art und Weise), sollten bemüht sein, Weiterbildungsmöglichkeiten und eine fachliche Weiterentwicklung zu ermöglichen und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu ermutigen, diese zu absolvieren. Solche Initiativen könnten dazu beitragen, das volle Potenzial der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu nutzen und sie über neue Konzepte, Techniken und Methoden zu informieren, damit sie die verschiedenen Aufgaben im Zusammenhang mit der Ausgestaltung, Entwicklung, Anpassung, der kontinuierlichen Verbesserung und Prüfung der nationalen Schlüsselindikatoren erfüllen können.

## **6. STRUKTUR DER MASSSTÄBE FÜR DIE PRÜFUNG DER ENTWICKLUNG UND DER ANWENDUNG VON NATIONALEN SCHLÜSSELINDIKATOREN**

**64.** Durch die Verfolgung eines systemorientierten Prüfungsansatzes soll in diesem Kapitel eine strukturierte Beschreibung der Prüfungs- oder Evaluierungsfragen, die für eine Analyse der ordnungsgemäßen Funktionsweise von Systemen zur Leistungs- und Auswirkungsbewertung und von nationalen Schlüsselindikatoren als ihrem essenziellen Bestandteil relevant sind, präsentiert werden. Die Maßstäbe und die dazugehörigen Fragen wurden in sechs breitere Kategorien (Bereiche) eingeteilt, und zwar wie folgt:

- Analyse des rechtlichen und methodologischen Rahmenwerks für das System zur Leistungs- und Auswirkungsbewertung;
- Analyse der Zulänglichkeit und Relevanz der bestimmten Indikatoren;
- Analyse der Qualität der bestimmten Indikatoren;
- Analyse der Vereinbarkeit des Systems zur Leistungs- und Auswirkungsbewertung mit anderen Aktivitäten;
- Analyse der Realisierbarkeit und Stimmigkeit der Zielwerte der Indikatoren;
- Analyse der Zweckdienlichkeit der Kontroll- und Evaluierungsverfahren, welche im Rahmen des Systems zur Leistungs- und Auswirkungsbewertung eingesetzt werden.

**65.** Im Rahmen jeder dieser Kategorien werden die Prüfungs- oder Evaluierungsfragen in eine hierarchische Struktur gebracht – ein Reifegradmodell. Als Ergebnis dessen wird die Qualität des Systems zur Leistungs- und Auswirkungsbewertung in jedem Bereich anhand separater Ebenen beschrieben. Jede Ebene besitzt eine oder mehrere spezifische Eigenschaften, die mit Hilfe einer dazugehörigen Prüfungs- oder Evaluierungsfrage beschrieben werden können. Damit einem System zur Leistungsbewertung eine gewisse Ebene beim Reifegrad zugesprochen werden kann, muss dieses System in einem bestimmten Bereich alle Voraussetzungen für die entsprechende Ebene und auch jede der niedrigeren Ebenen erfüllen.

**66.** Eine derartige strukturelle Anordnung der Prüfungs- oder Evaluierungsfragen/-maßstäbe erscheint aus mehreren Blickwinkeln als vorteilhaft:

- Erstens erlaubt es eine solche strukturelle Anordnung, die Anzahl der Fragen, die während der Durchführungsphase der Prüfung oder Evaluierung untersucht werden sollen, einzuschränken. Üblicherweise können Fragen, welche beim Reifegrad zu einer niedrigeren Ebene gehören, während der Planungsphase der Prüfung oder Evaluierung als offensichtlich zufriedengestellt aus dem Untersuchungsausmaß ausgeschlossen werden. Wenn bei der Durchführungsphase Maßstäbe aus einer bestimmten Ebene als nicht erfüllt erachtet werden, kann es dazu kommen, dass die Fragen, die beim Reifegrad eine höhere Ebene aufweisen, nicht untersucht werden, da die Gesamtanalyse dadurch nicht beeinflusst werden würde.

- Zweitens verbessert eine strukturelle Anordnung der Fragen im Rahmen eines Reifegradmodells die Forderung der ISSAI 300, Prüfungsempfehlungen als konstruktiven Beitrag zur Behebung der durch die Prüfung oder Evaluierung aufgedeckten Schwachstellen oder Mängel zu erarbeiten. Wenn der Reifegrad eines Systems nationaler Schlüsselindikatoren in einem gewissen Bereich auf einer bestimmten Ebene analysiert wird, dann deuten die Maßstäbe der nächsten Ebene, die als nicht erfüllt erachtet werden, auf jene Aspekte hin, bei denen eine Verbesserung zu einer besseren Funktionsweise des ganzen Systems führen würde.

- Drittens wird eine schlüssige strukturelle Anordnung jener Fragen möglich, die sich darauf konzentrieren, was gemäß dem Gesetz, den Vorschriften und den Zielen gelten sollte, wo bessere Bedingungen hergestellt werden könnten oder was von fundierten Grundsätzen, der Wissenschaft und bewährten Verfahren zu erwarten ist. Gesetze und Vorschriften sind grundsätzlich eine Quelle für Maßstäbe, welche beim Reifegrad einer niedrigeren Ebene zuzuweisen sind. Fragen darüber, was unter besseren Bedingungen möglich wäre (beispielsweise bei Gesetzen und Vorschriften, die für andere staatliche Aktivitäten, Programme, Maßnahmen, Handlungen oder Vorhaben verwendet werden), würden beim Reifegrad den mittleren Ebenen entsprechen, während die fundierten Grundsätze, die Wissenschaft und bewährte Verfahren Maßstäbe für die höchsten Ebenen des Reifegrades bereitstellen.

**67.** Die weiter unten angeführten Fragen im Reifegradmodell und auch ihre Verteilung zwischen den Ebenen sind vor allem illustrativ und sollen gemäß den relevanten Gesetzen, Vorschriften und Verfahren während der Planungsphase einer Prüfung angepasst werden. Alternativ kann sich das Prüfteam dazu entscheiden, sich nicht an die Strukturierung der Maßstäbe in der Form eines Reifegradmodells zu halten. In einem solchen Fall kann das unten angeführte Modell als Quelle für Fragen dienen; diese können dann verwendet werden, um die Qualität der Systeme zur Leistungsbewertung zu analysieren. Auch sollte angeführt werden, dass sich gemäß dem Mandat, der internen Richtlinien oder anderer Erwägungen der ORKB das Prüfteam oder Evaluierungsteam entschließen kann, das Ausmaß seiner Arbeit auf lediglich manche Ebenen des Reifegradmodells oder nur auf bestimmte Bereiche einzuschränken.



## 6.1 Analyse des rechtlichen und methodologischen Rahmenwerks

**68.** Eine Analyse des rechtlichen und methodologischen Rahmenwerks, welches die Entwicklung, die Anwendung und die Berichterstattung hinsichtlich nationaler Schlüsselindikatoren regelt, stellt den ersten entscheidenden Schritt bei einem Prüfungsauftrag oder Evaluierungsauftrag dar. Das Rahmenwerk kann durch ein Bundesgesetz oder durch spezielle rechtsetzende Dokumente, welche die Verantwortungsbereiche aller bei der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren involvierten Parteien wiedergeben, bestimmt werden. Die Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren und die diesbezügliche Berichterstattung kann auch durch strategische Entwicklungsdokumente oder durch das Haushaltsgesetz und somit als Teil des Haushaltsprozesses des jeweiligen Landes geregelt werden. Im Fall mancher staatlicher Maßnahmen, die von einem Gesetz gestützt werden, kann dieses Gesetz selbst nationale Schlüsselindikatoren, die zur weiteren Evaluierung der Auswirkungen der Umsetzung verwendet werden, auflisten und definieren.

**69.** Ein solches Rahmenwerk kann formelle Verfahren zur Entwicklung nationaler Schlüsselindikatoren, zur Festlegung spezifischer Phasen der Entwicklung eines Systems nationaler Schlüsselindikatoren und zur Bestimmung der Verantwortlichkeiten für jede Phase schaffen. Es kann auch die Vorgaben, die Indikatoren für eine Aufnahme in die Reihe von nationalen Schlüsselindikatoren erfüllen müssen, spezifizieren. Eine weitere mögliche Komponente eines solchen Regulierungsrahmenwerks bildet ein effektiver Kontrollmechanismus für die Gewährleistung der Einhaltung der eingeführten Regeln und der beschlossenen Methodologie. Schließlich kann das Rahmenwerk die Aufgaben und Verantwortlichkeiten für die Zusammenstellung und Verbreitung der nationalen Schlüsselindikatoren bestimmen.

**70.** Es sei angemerkt, dass ein möglichst ausgereiftes und detailliertes Rahmenwerk den ORKB bessere Möglichkeiten bietet, Aufsicht über die Prozesse der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren auszuüben. Dementsprechend ermöglicht dieses bei der Analyse der anderen Bereiche die Anwendung des Ansatzes der Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen. Wenn ein solcher Ansatz angewendet wird, muss dieser im Einklang mit den Grundsätzen der ISSAI 400 und den Vorgaben der ISSAI 4000 durchgeführt werden.

**71.** Die niedrigeren Ebenen beim Reifegrad hingegen sind eine Risikoquelle für eine spontane und willkürliche Anordnung des Systems zur Leistungs- und Auswirkungsbewertung und seiner Komponenten. Gleichzeitig bedeutet der Mangel an direkten Vorgaben für die Art und Weise der Entwicklung, der Anwendung und der Berichterstattung bezüglich nationaler Schlüsselindikatoren, dass die Prüferinnen und Prüfer bei der Durchführung ihres Auftrags wohl eher auf ein gründliches Verständnis der bewährten Grundsätze und Verfahren als auf direkte regulatorische Vorgaben angewiesen sein werden.

**72.** Das vorgeschlagene Reifegradmodell für den Bereich der Analyse des rechtlichen und methodologischen Rahmenwerks gestaltet sich wie folgt:

Ebene beim Reifegrad	Definitionen
<b>0-Ebene: Keine Vorgaben</b>	Keinerlei Vorschrift oder die Vorschrift beinhaltet keinerlei Vorgaben hinsichtlich der Anwendung eines Systems nationaler Schlüsselindikatoren.

<b>Ebene 1: Bestehendes Rahmenwerk</b>	Die Vorschrift enthält nur allgemeine Vorgaben für das Vorhandensein nationaler Schlüsselindikatoren.
<b>Ebene 2: Detailliertes Rahmenwerk</b>	Die Vorschrift enthält eine detaillierte Beschreibung der Vorgaben für die Zusammensetzung der bestimmten Indikatoren, die Qualität der Indikatoren, die Prozesse, die es während der Anwendung der nationalen Schlüsselindikatoren zu Kontroll- und Evaluierungszwecken zu befolgende gilt, und der Mechanismen zur Gewährleistung der Einhaltung der eingeführten Regeln und der beschlossenen Methodologie. Dies trifft besonders häufig auf staatliche Maßnahmen, die durch ein Gesetz, welches seinen eigenen zukünftigen Evaluierungsprozess definiert, geschaffen wurden, zu.
<b>Ebene 3: Abgestimmtes Rahmenwerk</b>	Die regulatorischen Vorgaben für das System nationaler Schlüsselindikatoren sind mit den nationalen und internationalen bewährten Verfahren für die Leistungsbewertung abgestimmt.

## ***6.2 Analyse der Zulänglichkeit und Relevanz der bestimmten Indikatoren***

**73.** Eine Reihe von nationalen Schlüsselindikatoren ist ein Werkzeug, welches dazu dienen soll, den Fortschritt bei der Erreichung nationaler Wirkungen zu bewerten, Rahmenbedingungen und Trends zu analysieren und bei der Kommunikation komplexer Anliegen behilflich zu sein. Dieses Werkzeug kann auch die strategische Planung mit Informationen versorgen, die Berichterstattung zur Leistungserbringung und Rechenschaftspflicht verbessern und eine wirksame Analyse und Evaluierung von staatlichen Maßnahmen und Programmen fördern. Um diese Aufgaben erfolgreich erfüllen zu können, muss ein System zur Leistungs- und Auswirkungsbewertung eine Reihe von Indikatoren beinhalten, welche alle relevanten Aspekte des sich darbietenden Problems erfassen. Beispielsweise ist es im Kontext der Agenda für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen wichtig, zu analysieren, ob die zuverlässigen aufgeschlüsselten Daten, die für die Gewährleistung dessen, dass niemand zurückgelassen wird, notwendig sind, und die in der Resolution der Vereinten Nationen A/Res/70/1 genannt werden, für den Entscheidungsfindungsprozess verfügbar sind und in ihm auch Anwendung finden.

**74.** Es kann große Abweichungen bei der Komplexität, beim Abdeckungsumfang und den Dimensionen eines Systems nationaler Schlüsselindikatoren geben. Im Allgemeinen ist es bei einer optimalen Aufschlüsselungsebene wünschenswert, eine kleine Anzahl von Indikatoren mit einer guten Qualität zu haben, um alle wichtigen Anliegen zu behandeln. Da es keine „richtige“ Anzahl an Indikatoren gibt, muss sich eine Analyse der Zulänglichkeit der bestimmten Indikatoren nicht mechanisch auf die Anzahl der Indikatoren konzentrieren. Ganz im Gegenteil wird erwartet, dass auf der Grundlage einer gründlichen textuellen Analyse der vorgeschlagenen staatlichen Maßnahmen, Systeme, Handlungen, Programme und Aktivitäten klargestellt wird, ob die bestimmten Indikatoren alle relevanten Informationen beinhalten. Für eine derartige Analyse kann ein gründliches Verständnis der sozioökonomischen Prozesse, welche den betreffenden staatlichen Maßnahmen zugrunde liegen, auf der Seite des Prüfteams oder Evaluierungsteams von Nöten sein. Auch wird ein fundiertes Wissen über die bei der Datensammlung und -verarbeitung angewendeten Methoden benötigt.

**75.** Das vorgeschlagene Reifegradmodell für den Bereich der Analyse der Zulänglichkeit und Relevanz der bestimmten Indikatoren gestaltet sich wie folgt:

<b>Ebene beim Reifegrad</b>	<b>Definitionen</b>
<b>0-Ebene : Keine Indikatoren</b>	Die Erreichung der Ziele wird nicht durch Indikatoren dargestellt oder es wird nur der Betrag der genutzten budgetären Ressourcen verwendet.
<b>Ebene 1: Ein einzelner Indikator</b>	Jedes Ziel oder jede Zielsetzung einer staatlichen Maßnahme wird anhand zumindest eines Indikators dargestellt.
<b>Ebene 2: Multivariate Analyse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jedes Ziel oder jede Zielsetzung einer staatlichen Maßnahme wird durch eine ausgewogene Reihe von Indikatoren dargestellt.</li> <li>- Alle Indikatoren enthalten relevante Informationen hinsichtlich der Zielerreichung.</li> <li>- Die bestimmten Indikatoren enthalten Maßnahmen hinsichtlich der Inputs, der Ergebnisse und der Wirkungen der Zielerreichung.</li> </ul>
<b>Ebene 3: Ungleichheiten und die subjektive Analyse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die bestimmten Indikatoren bieten relevante Informationen über Ungleichheiten beim Wohlstand der Bürgerinnen und Bürger im Wirkungsbereich der Umsetzung der Programme und Aktivitäten.</li> <li>- Die bestimmten Indikatoren bieten relevante Informationen über die subjektive Analyse der Wirkungen und Auswirkungen.</li> </ul>

### 6.3 Qualität der bestimmten Indikatoren

**76.** Eine weitere wichtige Gruppe von Fragen betreffend die Qualität des Systems zur Leistungsbewertung beschäftigt sich mit der Qualität, Aussagekraft und Zuverlässigkeit der Informationen, die von den Indikatoren bereitgestellt werden. Sie umfasst eine Anzahl von Merkmalen, die aus der Sicht der Berichtsempfängerin oder des Berichtsempfängers zur Nützlichkeit der Daten, also zu ihrer Gebrauchstauglichkeit, beitragen. Wenn ein Indikator auf seine Gebrauchstauglichkeit hin analysiert wird, sollten mehrere Aspekte untersucht werden; zu diesen zählt beispielsweise die Genauigkeit, die Glaubwürdigkeit, die Kontinuität, die Aktualität, die Zugänglichkeit, die Interpretierbarkeit, die Vereinbarkeit, die Aussagekraft, die Vergleichbarkeit und die methodologische Stimmigkeit. Die Resolution A/Res/70/1 der Vereinten Nationen betont den Bedarf von „hochwertigen, zugänglichen, aktuellen und zuverlässigen aufgeschlüsselten Daten“.

**77.** Die wichtigsten Merkmale, die für eine Analyse der Gebrauchstauglichkeit eines Indikators oder eines Systems von Indikatoren verwendet und weiter unten dargelegt werden, stimmen allgemein mit den Empfehlungen internationaler Organisationen überein. Die Prüferinnen und Prüfer oder die Personen, die eine Evaluierung durchführen, können eine Reihe relevanter Eigenschaften wählen, um eine Analyse der Qualität der Indikatoren durchzuführen, wobei sie das Entwicklungsstadium des Systems nationaler Schlüsselindikatoren und seine intendierte Anwendung berücksichtigen. Es folgt eine generische Reihe von Merkmalen:

- Die *Zugänglichkeit* gibt die Fähigkeit, rasch Daten zu lokalisieren und auf sie zuzugreifen, wieder; dies beinhaltet auch die Zweckdienlichkeit der Art und Weise, auf welche

Daten verfügbar sind, das Verbreitungsmedium und die Verfügbarkeit von Metadaten und Dienstleistungen der Nutzerunterstützung.

- Die *Genauigkeit* bezeichnet den Grad, in dem die Daten die Merkmale, für deren Bewertung sie konzipiert wurden, korrekt beurteilen oder beschreiben. Sie bezieht sich darauf, wie nahe die zur Verfügung gestellten Werte an den (unbekannten) tatsächlichen Werten ohne Verzerrungen liegen. Im Allgemeinen wird die Genauigkeit von Daten in Bezug auf einen Fehler oder die potenzielle Bedeutung eines Fehlers bestimmt oder beschrieben.

- Die *Vereinbarkeit* der Daten gibt den Grad wieder, in dem sie logische Verbindungen aufweisen und miteinander harmonisieren. Dies bedeutet, dass derselbe Begriff ohne Erklärung nicht für unterschiedliche Konzepte oder Datenelemente verwendet werden sollte. Ebenso bedeutet es, dass Abweichungen in der Methodologie, welche Datenwerte beeinflussen könnten, auch nicht ohne Erklärung stattfinden sollten. Darüber hinaus sollten die Methoden zur Datenverarbeitung auch mit den Definitionen der Indikatoren im Einklang stehen, usw.

- Die *Vergleichbarkeit* der Daten gibt den Grad wieder, in dem sie sowohl für internationale Vergleiche als auch für langfristige Schlussfolgerungen herangezogen werden können.

- Mit *Kontinuität* wird zum Ausdruck gebracht, dass Informationen, welche dabei helfen können, die Entwicklung der zu bewertenden Anliegen zu bestimmen, verfügbar sein sollten.

- Die *Glaubwürdigkeit* der Daten bezieht sich auf das Vertrauen, das Nutzerinnen und Nutzer in Datenprodukte haben und das auf ihrer Wahrnehmung des Datenproduzenten beruht. Einen wichtigen Aspekt bildet hier das Vertrauen in die Objektivität der Daten. Diese Daten müssen vermitteln, dass sie professionell und im Einklang mit den entsprechenden statistischen Normen generiert wurden, dass es transparente staatliche Maßnahmen und Verfahren gibt und dass es zu keiner Manipulation und zu keinem politischen Druck gekommen ist. Dies bedeutet, dass die Institutionen, welche die Indikatoren definiert haben, und auch all jene, die den Fortschritt bei der Erreichung der Ziele bewerten, unabhängig sein müssen. Daraus resultiert ein Indikator, der in der Lage ist, sowohl die positiven als auch die negativen Ergebnisse der Umsetzung staatlicher Maßnahmen, Programme oder Aktivitäten wiederzugeben.

- Die *Interpretierbarkeit* gibt die Einfachheit wieder, mit der Nutzerinnen und Nutzer Daten verstehen und ordnungsgemäß verwenden und analysieren können. Der Grad der Interpretierbarkeit wird überwiegend durch die Zweckdienlichkeit und Eindeutigkeit der Definitionen für Konzepte, Zielgruppen, Variablen und Termini, die den Daten zugrunde liegen, bestimmt.

- Die *methodologische Stimmigkeit* setzt die Förderung und hohe Verfügbarkeit einer Methodologie zur Berechnung der Werte der Indikatoren voraus; es wird erwartet, dass diese mit bewährten Verfahren im Einklang steht und auf modernsten Technologien beruht.

- Die *Aktualität* der Daten gibt die Zeitdauer zwischen ihrer Verfügbarkeit und dem Ereignis oder dem Phänomen, welches sie beschreiben, wieder, und zwar im Kontext eines Zeitraumes, der es ermöglicht, die Informationen nützlich und noch als Grundlage für Handlungen zu verwenden. Die Aktualität steht auch mit dem Zeitplan für die Entscheidungsfindungsprozesse, die auf nationalen Schlüsselindikatoren basieren, in Verbindung. Dementsprechend wird von den Werten aktueller Indikatoren erwartet, dass sie zur Verfügung stehen, wenn Entscheidungen getroffen werden müssen.

**78.** Die *Aussagekraft* ist das Ausmaß, in dem eine Bewertung die tatsächliche Leistungserbringung angemessen repräsentiert und in dem eine starke Korrelation mit den Zielen der Programme, der staatlichen Maßnahmen und der Aktivitäten besteht. Die relative Bedeutung des oben angeführten Merkmals wird durch den Zweck, dem ein System nationaler Schlüsselindikatoren dienen soll, bestimmt. Wenn die Indikatoren im Rahmen einer Kontrolle der Umsetzung von staatlichen Maßnahmen, Programmen oder Aktivitäten zur Bewertung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des gegenständlichen Prozesses innerhalb eines gewissen Zeitrahmens verwendet werden, dann sind jene Merkmale die wichtigsten, die gewährleisten, dass die Informationen verfügbar sind und für die Kontrollzwecke verwendet werden können. Wenn die Indikatoren hingegen für eine Analyse der aktuellen Lage eines Landes und, möglicherweise, für eine Darstellung der gewünschten Lage verwendet werden, sind die Vergleichbarkeit und die methodologische Stimmigkeit die wichtigsten Merkmale. Unabhängig vom vorliegenden Fall werden die Prüfteams ermutigt, sich während der Vorbereitungsphase der Prüfung oder der Evaluierung ein gründliches Verständnis des Zwecks der Entwicklung eines Systems nationaler Schlüsselindikatoren anzueignen und folglich die relative Bedeutung der Merkmale zu analysieren. Auf der Grundlage dieses Verständnisses können die Merkmale der Gebrauchstauglichkeit der Indikatoren in ein Reifegradmodell angeordnet werden.

**79.** Für den speziellen Fall eines Systems nationaler Schlüsselindikatoren, welches zwecks kontinuierlicher Kontrolle der Umsetzung einer staatlichen Maßnahme, eines Programms oder einer Aktivität verwendet wird, kann sich ein ungefähres Reifegradmodell der Gebrauchstauglichkeit von Indikatoren wie folgt gestalten:

<b>Ebene beim Reifegrad</b>	<b>Definitionen</b>
<b>0-Ebene :</b>	Keine Indikatoren oder keine Merkmale erfüllt.
<b>Ebene 1:</b>	Die Reihe von Indikatoren erfüllt die Merkmale der Aktualität, der Zugänglichkeit und der Glaubwürdigkeit.
<b>Ebene 2:</b>	Die Reihe von Indikatoren erfüllt auch die Merkmale der Aussagekraft, der Vergleichbarkeit und der methodologischen Stimmigkeit.
<b>Ebene 3:</b>	Die Reihe von Indikatoren erfüllt auch die Merkmale der Vereinbarkeit, der Interpretierbarkeit und der Kontinuität.

**80.** Für den speziellen Fall eines Systems nationaler Schlüsselindikatoren, welches zwecks einer Analyse der Lage und internationaler Vergleiche – wie beispielsweise bei einem Sammelindex zum Wohlstand, wie er von supranationalen Organisationen zur Verfügung gestellt wird (hierzu zählt der Index der menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen oder der Better Life Index der OECD) – verwendet wird, kann sich ein ungefähres Reifegradmodell der Gebrauchstauglichkeit von Indikatoren wie folgt gestalten:

<b>Ebene beim Reifegrad</b>	<b>Definitionen</b>
<b>0-Ebene :</b>	Keine Indikatoren oder keine Merkmale erfüllt.
<b>Ebene 1:</b>	Die Reihe von Indikatoren erfüllt die Merkmale der Vergleichbarkeit, der Aussagekraft und der methodologischen Stimmigkeit.
<b>Ebene 2:</b>	Die Reihe von Indikatoren erfüllt die Merkmale der Zugänglichkeit, der Glaubwürdigkeit und der Interpretierbarkeit.
<b>Ebene 3:</b>	Die Reihe von Indikatoren erfüllt die Merkmale der Vereinbarkeit, der Kontinuität und der Aktualität.

## 6.4 Vereinbarkeit des Systems nationaler Schlüsselindikatoren mit anderen Aktivitäten

**81.** Wenn Ministerien, Regierungsressorts und Behörden in Isolation arbeiten, können sie viele Wirkungen nicht erreichen. Ein gesamtstaatlicher Ansatz berücksichtigt das bereichsübergreifende Wesen von Zielen und von zusammenhängenden nationalen Bemühungen im Bereich nachhaltiger Entwicklung, insbesondere bei komplexen staatlichen Maßnahmen. Dieser Ansatz möchte den Fokus der staatlichen Leistungserbringung in Richtung der Ergebnisse und Auswirkungen, welche die Regierung erreichen möchte, verlagern, anstatt ihn auf die Aktivitäten einzelner Programme oder Behörden zu richten. Dementsprechend verlagert der gesamtstaatliche Ansatz die Analyse der Verwaltung, Leistungserbringung, Auswirkungen, Berichterstattung und Evaluierung weg von einem einzelnen, selbständigen Unterfangen hin zu einem allgemeineren Anliegen der Wirkungserreichung. Dadurch werden die einzelnen und in Verbindung stehenden Beiträge der verschiedenen Programme und Initiativen dargestellt, und es werden Fragen zum Grad, in dem miteinander in Verbindung stehende Bemühungen aneinander angeglichen und koordiniert werden, aufgeworfen. Dies bedeutet, dass die Zusammenhänge zwischen institutionellen Vereinbarungen, Programmen und Initiativen berücksichtigt werden.

**82.** Aus der Sicht der Indikatoren-Systeme beinhaltet der gesamtstaatliche Ansatz eine Analyse der Koordinierung und Angleichung des Systems nationaler Schlüsselindikatoren, welches anhand von Indikatoren, die bei verschiedenen staatlichen Maßnahmen, Programmen oder Aktivitäten genutzt werden, geprüft wird. Eine solche Vereinbarkeit umfasst die Anwendung von entsprechenden Indikatoren, deren Definitionen sich ähneln. Die staatlichen Maßnahmen, Programme und Aktivitäten sollten erwartungsgemäß die gleichen Grundannahmen aufweisen und innerhalb derselben Szenarien entwickelt werden. Eine Vereinbarkeit unter den Indikatoren von staatlichen Maßnahmen muss auf einer Analyse der Beziehungen zwischen den staatlichen Maßnahmen basieren. Beispielsweise können staatliche Maßnahmen konträr sein, einander ergänzen oder Aktivitäten duplizieren. Dementsprechend müssen die Werte der entsprechenden Indikatoren auch abgestimmt werden. Da alle Länder und alle Stakeholder im Rahmen ihrer partnerschaftlichen Zusammenarbeit die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung vereinbart haben, muss das verwendete System nationaler Schlüsselindikatoren mit den relevanten SDGs und Zielvorgaben sowohl hinsichtlich der Definitionen der Indikatoren als auch ihrer Zielwerte im Einklang stehen.

**83.** Hier sei angemerkt, dass die Analyse der Vereinbarkeit des Systems nationaler Schlüsselindikatoren mit anderen Aktivitäten nicht unbedingt erfordert, dass alle Aktivitäten der Regierung innerhalb eines einzelnen Prüfungsauftrags analysiert werden. Eine solche Ausweitung des Prüfungsausmaßes könnte als unpraktisch erachtet werden. In dieser Hinsicht zielt die Analyse der Vereinbarkeit darauf ab, herauszufinden, ob das fragliche System zur Leistungs- und Auswirkungsbewertung als integraler Teil eines strategischen Entscheidungsfindungs- und Umsetzungsprozesses ordnungsgemäß funktioniert. Ein entsprechendes Reifegradmodell könnte sich wie folgt gestalten:

Ebene beim Reifegrad	Definitionen
----------------------	--------------

<b>0-Ebene : Keine Indikatoren oder Verbindungen</b>	Die Erreichung der Ziele wird nicht durch Indikatoren dargestellt oder die Ziele sind nicht an die Ziele der sonstigen staatliche Aktivitäten und Programme angeglichen.
<b>Ebene 1: Vereinbarkeit der Annahmen</b>	Verschiedene staatliche Aktivitäten, Programme, Maßnahmen usw. teilen die gleichen zugrunde liegenden Annahmen.
<b>Ebene 2: Vereinbarkeit der Definitionen und Werte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die nationalen Schlüsselindikatoren mit einem Bezug zu verschiedenen staatlichen Aktivitäten, Programmen, Maßnahmen usw. haben die gleichen Bezeichnungen und Definitionen.</li> <li>- Die nationalen Schlüsselindikatoren mit einem Bezug zu verschiedenen staatlichen Aktivitäten, Programmen, Maßnahmen usw. haben die gleichen Werte.</li> </ul>
<b>Ebene 3: Vereinbarkeit mit den SDGs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestimmung eines verantwortlichen Komitees/einer verantwortlichen Stelle für die Gewährleistung der Vereinbarkeit der nationalen Schlüsselindikatoren verschiedener Programme, welche zu einem Ziel oder einem SDG beitragen.</li> <li>- Der Grad, in dem miteinander in Verbindung stehende Bemühungen im Einklang mit einem Ziel oder einem SDG aneinander angeglichen und koordiniert werden, wurde bestimmt.</li> <li>- Die nationalen Schlüsselindikatoren mit einem Bezug zu verschiedenen staatlichen Aktivitäten, Programmen, Maßnahmen usw. sind mit den relevanten SDGs sowohl hinsichtlich der Definitionen der Indikatoren als auch ihrer Zielwerte zu vereinbaren.</li> </ul>

## *6.5 Realisierbarkeit und Stimmigkeit der Zielwerte der Indikatoren*

**84.** Eine der wichtigsten Fragen bei der Analyse der staatlichen Vorhaben, Systeme, Handlungen, Programme, Aktivitäten oder Organisationen bezieht sich darauf, ob sich das Land realistische Ziele gesetzt hat. Die gleichen erreichten Ergebnisse würden im Fall von optimistischen Zielsetzungen als zu gering und im Fall von konservativen Zielsetzungen als sehr hoch betrachtet werden.

**85.** Die Reihe von Fragen in diesem Bereich möchte Antwort darauf geben, ob die Annahmen, die bei der Auswahl der Zielsetzungen verwendet wurden, explizit dargestellt wurden. Die Fragen sollen auch gewährleisten, dass es Ausgangsdaten für die Identifizierung von Indikatoren gibt und dass eine Verbindung zwischen den umgesetzten Handlungen und beabsichtigten Ergebnissen besteht. Ein wichtiges Werkzeug bei der Analyse der Realisierbarkeit und Stimmigkeit der Zielsetzung staatlicher Maßnahmen stellt der Vergleich der erwarteten jährlichen Änderungen bei den Werten der Indikatoren mit ähnlichen Fällen auf nationaler und internationaler Ebene dar. Letztendlich muss für eine rationale Begründung der Zielwerte eine Analyse der Werte der Indikatoren in verschiedenen möglichen Situationen (Eventualitäten) durchgeführt werden. Diese Analyse umfasst die externen Bedingungen, die makroökonomische Lage, unterschiedliche Ausrichtungen bei der Umsetzung staatlicher Vorhaben, Systeme, Handlungen, Programme, Aktivitäten usw. und eventuell auch eine Analyse der relevanten Risiken. Ein entsprechendes Reifegradmodell könnte sich wie folgt gestalten:

<b>Ebene beim Reifegrad</b>	<b>Definitionen</b>
<b>0-Ebene :</b> <b>Keine Indikatoren oder Grundlage</b>	Die Erreichung der Ziele wird nicht durch Indikatoren dargestellt oder die Indikatoren haben keine Zielwerte oder es wird keine rationale Begründung für die Zielwerte der Indikatoren zur Verfügung gestellt.
<b>Ebene 1:</b> <b>Explizite Annahmen</b>	Die in der rationalen Begründung verwendeten Annahmen werden explizit dargestellt. Die verwendeten statistischen Daten sind angemessen und zuverlässig. Unvollständige Ausgangsdaten für die Indikatoren.
<b>Ebene 2:</b> <b>Durchführbare Annahmen und fundierte Methoden</b>	Die der rationalen Begründung zugrunde liegenden Annahmen sind durchführbar. Die für die Prognose verwendeten Methoden sind fundiert (beispielsweise sind die erwarteten Veränderungen der Werte der Indikatoren direkt berechenbar oder stehen im Einklang mit nationalen oder internationalen Richtwerten).
<b>Ebene 3:</b> <b>Gebührende Behandlung von Eventualitäten</b>	Eventualitäten wurden bei der rationalen Begründung angemessen berücksichtigt. Die wichtigsten relevanten Risiken wurden ordnungsgemäß identifiziert, analysiert und behandelt.

## 6.6 Zweckdienlichkeit der Kontroll- und Evaluierungsverfahren

86. Damit nationale Schlüsselindikatoren zu einem effektiven Verwaltungswerkzeug werden können, müssen sie in den strategischen Entscheidungsfindungsprozess integriert werden. Die Berichterstattung ist eine verbindliche Komponente der Systeme nationaler Schlüsselindikatoren und kann von der Regierung oder von anderen verantwortlichen Institutionen durchgeführt werden. Die Verfügbarkeit von Informationen ist auch von großer Bedeutung. Die Berichte sollten der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden und können auf den offiziellen Internetseiten der staatlichen Institutionen veröffentlicht werden. Die Entwicklung und ordnungsgemäße Funktionsweise eines Systems nationaler Schlüsselindikatoren (unter Berücksichtigung des Kontrollumfelds, der Risikoanalyse, der Kontrollaktivitäten, der Informationen, der Kommunikation und der Kontrolle) kann zu einem nützlichen nationalen Dialog unter Bürgerinnen und Bürgern und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern der Regierung führen, wodurch ein angemessener Zustimmungsgrad hinsichtlich der Bewertung der aktuellen Leistungserbringung, des nationalen Fortschritts und der relativen Lage erreicht werden kann. Ein entsprechendes Reifegradmodell kann sich wie folgt gestalten:

87. Indessen kann eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden, indem die Kosten den Ergebnissen und Wirkungen gegenübergestellt werden.

<b>Ebene beim Reifegrad</b>	<b>Definitionen</b>
<b>0-Ebene :</b>	Eine Kontrolle und eine Evaluierung werden nicht durchgeführt oder sie werden informell und/oder uneinheitlich durchgeführt.
<b>Ebene 1:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Aufgaben im Kontrollprozess, der Informationsfluss und die Datenquellen wurden explizit dargestellt.</li> <li>- Die Berichte werden regelmäßig vorgelegt und enthalten eine im</li> </ul>



	Voraus definierte Reihe von Informationen.
<b>Ebene 2:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es existiert ein formeller Prozess für die Leistungsbewertung, welcher die Qualität der Indikatoren (den Wert der Indikatoren, die Genauigkeit der Bewertung usw.) explizit berücksichtigt.</li> <li>- Es existiert ein formeller Prozess für die Entscheidungsfindung für den Fall, dass es zu Problemen kommt.</li> </ul>
<b>Ebene 3:</b>	Die verwendeten Prozesse wurden an die nationalen und internationalen bewährten Verfahren für eine Leistungsbewertung angeglichen.

## 6.7 Evaluierung der Zielerreichung

**88.** Eine der Aufgaben von ORKB im Zusammenhang mit ihrer Arbeit mit nationalen Schlüsselindikatoren, die im Mexiko-Abkommen aufgezeigt wurde, besteht aus der Anwendung von Indikatoren zur Bewertung und Berichterstattung hinsichtlich der Fortschritte des Landes. ORKB können relevante Informationen, welche in den nationalen Schlüsselindikatoren beinhaltet sind, nutzen, um einen „Lagebericht“ über die Situation und den Fortschritt des Landes, in einem spezifischen Bereich oder allgemein zur Verfügung zu stellen. Langfristig könnten die ORKB diese Daten auch zur Bewertung von Trends und zum Vergleich der Leistungen eines Landes mit denen anderer nutzen. In dieser Hinsicht kann angeführt werden, 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.

**89.** Wenn sich eine ORKB dazu entschließt, eine Evaluierung der Zielerreichung durchzuführen, kann sie auf die Reihe von Indikatoren, welche innerhalb des bestehenden Systems zur Leistungsbewertung verwendet werden, oder auf eine Reihe von Indikatoren, die für einen spezifischen Zweck zusammengestellt wurden, zurückgreifen. Im ersteren Fall müssen alle Risiken im Zusammenhang mit den Nachteilen der Funktionsweise des Systems nationaler Schlüsselindikatoren, die in den vorherigen Kapiteln beschrieben wurden, berücksichtigt werden. Im letzteren Fall muss die vorgeschlagene Reihe von Indikatoren anhand derselben Fragen wie bei einem existierenden System nationaler Schlüsselindikatoren überprüft werden. In jedem Fall müssen die Reihen von Indikatoren und ihre Werte, welche für die Evaluierung der Zielerreichung verwendet wurden, im Einklang mit den Grundsätzen der ISSAI 300 und den Vorgaben der ISSAI 3000 und des GUID 9020, den geprüften Stellen oder den Stellen, die evaluiert wurden, und, falls es notwendig ist, auch den Empfängerinnen und Empfängern des Prüfberichts oder des Evaluierungsberichts kommuniziert werden. Im Einklang mit dem GUID 9020 könnten angemessene statistische oder ökonometrische Methoden notwendig sein, um mögliche Störfaktoren bei der Evaluierung der Zielerreichung bei staatlichen Maßnahmen zu erfassen.

**90.** In manchen Fällen kann die Bestimmung von Zielen und die Analyse des Fortschrittes bei ihrer Erreichung als etwas erachtet werden, das außerhalb der Mandate von ORKB liegt und das eher die Aufgabe von gewählten Vertreterinnen und Vertretern und Programm-Managerinnen und -managern ist. Sollte dies der Fall sein, könnten die ORKB ihre Beteiligung auf das Synthetisieren und Zusammenfassen von Indikatorinformationen beschränken, um einen Überblick über die Leistungsfähigkeit eines Staates zu bieten, wodurch wiederum Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern ermöglicht werden würde, diese Informationen bei ihren Beurteilungen der Lage und des Fortschrittes des Landes zu verwenden. In jedem Fall muss die Entscheidung einer ORKB, ob und wie sie sich an der Arbeit

mit nationalen Schlüsselindikatoren beteiligen will, 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.

## ANHANG A – Definitionen

### **Ergebnisse**

#### **(Ergebnisindikatoren)**

Ergebnisindikatoren bewerten die Veränderung beim Ausmaß der Bereitstellung von Produkten oder Leistungen; beispielsweise bei der Anzahl an Verhaftungen oder der gesetzten Durchsetzungsmaßnahmen. Diese Art von Indikatoren ist wichtig, weil Ergebnisse für gewöhnlich in der Hoffnung erbracht werden, die entsprechende Wirkung zu ändern.

### **Evaluierung**

Bei der Evaluierung wird der Nutzen einer staatlichen Maßnahme untersucht. Es handelt sich um eine weitgehend systematisierte Auswertung von Zielvorgaben, deren Umsetzung, ihrer Ergebnisse, Wirkungen und Auswirkungen verbunden mit einer Leistungsmessung zur Bewertung des Nutzens. Die Evaluierung gewinnt für die öffentliche Debatte insoweit zunehmend an Bedeutung, als politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sachlich fundierte Entscheidungen treffen müssen (gemäß GUID 9020).

### **Fortschritt**

Fortschritt bedeutet, dass das Leben in einer Gesellschaft besser wird, wobei dies von den Mitgliedern der jeweiligen Gesellschaft beurteilt wird. Fortschritt kann auch als erfolgreiche Zielerreichung oder als Annäherung an diese Ziele, die durch einen politischen Prozess oder eine andere Art eines staatsbürgerlichen Engagements bestimmt wurden, definiert werden. Fortschritt ist multidimensional und beinhaltet üblicherweise neben wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Aspekten auch andere Bereiche, die von Menschen als wichtig für ihr Leben erachtet werden (beispielsweise die Kultur oder die Qualität der Regierungsführung). Auch wenn der Fortschritt eine Veränderung zum Guten impliziert, muss eine jede Evaluierung des Fortschrittes auch eine Rückschritts-Evaluierung umfassen.

### **Indikator**

Ein Indikator ist ein quantitatives oder qualitatives Maß, welches die wirtschaftlichen, umweltbezogenen, sozialen, kulturellen oder andere Bedingungen über eine gewisse Zeit hinweg beschreibt.

### **Inputs (Input-Indikatoren)**

Input-Indikatoren stellen das Ausmaß dar, in dem Ressourcen, Energie, Bemühungen und Geldmittel für die Leistungsbereitstellung aufgewendet wurden.

**Nationale  
Schlüsselindikatoren**

Hierbei handelt es sich um eine Reihe von Indikatoren, welche von den jeweiligen Regierungen genutzt werden, um Ziele zu setzen, den Fortschritt zu überwachen, die Zielerreichung zu evaluieren und die Leistungsfähigkeit von staatlichen Aktivitäten, Programmen, Maßnahmen, Handlungen und Vorhaben zu bewerten.

**Nutzen**

Der Nutzen bezieht sich darauf, ob eine Maßnahme lohnenswert war, und zwar unter Berücksichtigung aller direkten Wirkungen (*Wirkungen*) und indirekten Wirkungen (*Auswirkungen*) – auch der unbeabsichtigten und unerwarteten – einerseits und der Bedürfnisse, auf welche die Maßnahme abzielte, andererseits (gemäß GUID 9020).

**Recht- und  
Ordnungsmäßigkeitsprüfung  
(Prüfung der Einhaltung  
rechtlicher Normen)**

Bei einer Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung (Prüfung der Einhaltung rechtlicher Normen) wird grundsätzlich untersucht, ob ein Prüfungsgegenstand, z.B. Vorgänge, Finanztransaktionen und Datenbestände, in allen wesentlichen Belangen den als Prüfungsmaßstäbe festgelegten Rechtsnormen genügt (siehe ISSAI 400).

**Relevanz**

Die Relevanz der Maßnahme ist die Zweckmäßigkeit der Zielvorgaben im Hinblick auf gesellschaftliche, wirtschaftliche oder umweltpolitische Bedürfnisse, die sie behandelt (gemäß GUID 9020).

**Sparsamkeit**

Nach dem Grundsatz der *Sparsamkeit* sind Kosten zu minimieren und die von der geprüften Stelle für ihre Tätigkeit eingesetzten Ressourcen fristgerecht in der angemessenen Menge bzw. Qualität sowie zum günstigsten Preis zur Verfügung zu stellen (siehe ISSAI 300).

**Wirksamkeit**

Nach dem Grundsatz der *Wirksamkeit* sind die geltenden Vorgaben zu erreichen bzw. die beabsichtigten Ergebnisse zu erzielen (siehe ISSAI 300).

**Wirtschaftlichkeit**

Nach dem Grundsatz der *Wirtschaftlichkeit* ist mit den verfügbaren Mitteln ein möglichst hoher Nutzen zu erzielen. Es geht dabei um die Optimierung des Verhältnisses zwischen Mitteleinsatz und den erreichten Ergebnissen gemessen an Quantität, Qualität und Zeitpunkt der erbrachten Leistungen (siehe ISSAI 300).

**Wirtschaftlichkeitsprüfung**

Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung handelt es sich um eine unabhängige, objektive Untersuchung staatlicher Maßnahmen, Vorhaben, Verfahren und Einrichtungen zur Ermittlung von Verbesserungsmöglichkeiten gemäß der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit (siehe ISSAI 300).

**Wirkungen**  
**(Wirkungsindikatoren)**

Wirkungsindikatoren bewerten die Änderung, die für eine Gesellschaft von direkter Bedeutung ist; beispielsweise die Erreichung eines gewissen Bildungsstandards.

## ANHANG B – Maßgebliche Quellen

1. Die Vereinten Nationen haben im Rahmen ihrer Bemühungen bei der Koordinierung der Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) einen neuen Maßstab bei der Entwicklung und der Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren auf internationaler und nationaler Ebene gesetzt. Ein globales Indikatoren-Rahmenwerk für die Ziele für nachhaltige Entwicklung und ihre Zielvorgaben in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung wurde bei der 48. Sitzung der Statistischen Kommission der Vereinten Nationen, die im März 2017 stattfand, beschlossen.

2. Ein wesentlicher Fortschritt bei der Entwicklung einer Methodologie zur Bewertung des Fortschritts von Gesellschaften und des Wohlstands von Bürgerinnen und Bürgern wurde im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Well-Being Initiative erreicht. Die Schlüsselkonzepte wurden in den folgenden Werken dargelegt:

- Hall, J. et al. (2010), „A Framework to Measure the Progress of Societies“, OECD Statistics Working Papers, 2010/05, OECD Publishing.
- OECD/EU/JRC (2008), „Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), „OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016), „Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight“, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Exton, C. und M. Shinwell (2018), „Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences“, OECD Statistics Working Papers, 2018/07, OECD Publishing, Paris.

3. Wichtige Einblicke in die Themen Makroökonomie und finanzielle Stabilität und auch in die Anwendung von Indikatoren zur Analyse der Stabilität auf nationaler Ebene vermittelt die Forschungsarbeit zu makroprudenzieller Regulierung des Internationalen Währungsfonds. Zu den beachtenswerten Dokumenten gehören die folgenden:

- „Macroprudential Policy: an Organising Framework“ (2011).
- „Key Aspects of Macroprudential Policy-Background Paper“ (2013).

4. Andere Reihen von Maßstäben werden entwickelt, um die Qualität der Indikatoren bei der Kontrolle der Umsetzung staatlicher Maßnahmen zu analysieren; hierzu zählen auch die RACER-Indikatoren, welche im „Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung“ der Europäischen Kommission (2017) angeführt werden.

5. Neben den weiter oben angeführten Publikationen gibt es mehrere Werkzeuge, die Prüferinnen und Prüfern vor allem bei der Bestimmung der Prüfungsmaßstäbe und bei der Ermittlung bewährter Verfahren helfen können. Diese Werkzeuge wurden an alle Prüfungsthemen angepasst und können daher auch für die Entwicklung und die Anwendung von nationalen Schlüsselindikatoren verwendet werden. Die am häufigsten verwendeten Werkzeuge sind diese:

- Die Prüfungsdatenbank der EUROSAI. Sie enthält Prüfberichte der EUROSAI-Mitglieder zu verschiedenen Themen (<https://www.eurosai.org/en/databases/audits/>).
- Das Benchmarking International Exchange Project - BIEP (<https://biep.nku.cz/>). Hier können Erfahrungen mit der Entwicklung von Systemen nationaler Schlüsselindikatoren

ausgetauscht werden. Dieses Werkzeug kann als Plattform zur einfachen Kooperation und Kommunikation unter Prüferinnen und Prüfern weltweit dienen.

- Die Wissensdatenbank zu nationalen Schlüsselindikatoren. Sie ist die Informationsquelle der INTOSAI Arbeitsgruppe Nationale Schlüsselindikatoren ([kniknowledgebase.org](http://kniknowledgebase.org)).