

Diskussionspapier zum Thema II des XXIII. INCOSAI

„Die Rolle von Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Erreichung der nationalen Prioritäten und Ziele“

Juli 2019

1. Einleitung

- 1.1. Auch wenn es erfolgreiche Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) in verschiedenen Regionen der Welt geschafft haben, handlungsschnelle, leistungsfähige, relevante und unabhängige Institutionen mit einem großen Wert für die Gesellschaft zu werden und auch zu bleiben, gibt es kein allgemeines Erfolgsrezept, an das man sich halten könnte. Dieses Dokument widmet sich der Diskussion, wie eine jede ORKB auf nationaler Ebene auf Entwicklungen bei der öffentlichen Finanzkontrolle reagieren kann, um relevant zu bleiben, um auf die Bedürfnisse von Stakeholdern einzugehen und um einen Mehrwert bei der Erreichung von nationalen Prioritäten und Zielen zu schaffen. Deswegen behandelt dieses Diskussionspapier einige wesentliche Entscheidungen, die zu treffen sind, und mögliche Lehren, die aus den Erfahrungen von ORKB in diesem Bereich gezogen werden können.
- 1.2. Die Rolle von ORKB bei der Förderung der Effizienz, Rechenschaftspflicht und Transparenz der öffentlichen Verwaltung findet breite Anerkennung und ist für die Verwirklichung der einzelstaatlichen Entwicklungsziele und -prioritäten und die international vereinbarten Entwicklungsziele von entscheidender Bedeutung¹.
- 1.3. Die grundlegenden Veränderungen bei der öffentlichen Finanzkontrolle und der öffentlichen Ordnung weltweit setzen ORKB einem neuen Umfeld und neuen Erwartungen aus. Diese Veränderungen, zu denen es vor kurzem im Umfeld von ORKB gekommen ist, umfassen: (a) die Annahme der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) und der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals; SDGs) durch alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, (b) die Datenrevolution, (c) die Verabschiedung des INTOSAI-Rahmenwerks für fachliche

¹ Die wichtige Rolle, die die Obersten Rechnungskontrollbehörden dabei spielen, die Effizienz, Rechenschaftlichkeit [SIC!], Wirksamkeit und Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu fördern, was der Verwirklichung der einzelstaatlichen Entwicklungsziele und -prioritäten sowie der international vereinbarten Entwicklungsziele förderlich ist, wurde in der Resolution A/RES/69/228 anerkannt, die am 19. Dezember 2014 in der Plenarsitzung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde.

Verlautbarungen (IFPP) durch die INTOSAI und die INTOSAI-Verlautbarung verbindlicher Normen für die Rechnungskontrolle sowie (d) die Erwartungen und Verpflichtungen, die sich aus *ISSAI 12: Der Wert und Nutzen von ORKB – Bewirkung einer Veränderung im Leben der Bürgerinnen und Bürger* ergeben. Aktuelle Umstände verlangen eine höhere Qualität bei der Prüfungsarbeit, neue Prüfungsansätze und ein weiteres Umdenken bei ORKB bezüglich ihrer Rolle im Rahmen der staatlichen Rechenschaftspflichtprozesse.

- 1.4. Um ihren Wert und Nutzen zu gewährleisten, müssen ORKB in der Lage sein, neue Herangehensweisen anzuwenden und sich die ihnen darbietenden Möglichkeiten zu nutzen, um neu aufkommenden Herausforderungen entgegenzutreten. ORKB müssen auf eine sich verändernde Welt im Bereich der Regierungsführung reagieren und gleichzeitig auch neue Prioritäten, welche die neu aufkommenden Herausforderungen behandeln, setzen.
- 1.5. Im Einklang mit dem Auftrag der INTOSAI, und zwar der Förderung eines permanenten Fortschritts bei der öffentlichen Finanzkontrolle und dem Ausbau der Kapazitäten von ORKB, baut dieses Diskussionspapier zum Thema II auf den vorherigen INCOSAI-Diskussionen hinsichtlich der Rolle Oberster Rechnungskontrollbehörden² auf und behandelt die Notwendigkeit, die Prioritäten von ORKB strategisch weiterzuentwickeln. Das Diskussionspapier zum Thema II bezieht sich überwiegend auf die Querschnittspriorität 2 des Strategischen Plans der INTOSAI 2017-2022, indem es im Kontext der spezifischen nachhaltigen Entwicklungsbemühungen einer jeden Nation und der individuellen Mandate der ORKB zu einem Follow-up und zu Überprüfungen der SDGs beiträgt.
- 1.6. Das vorliegende Dokument wurde von einer Expertinnen- und Expertengruppe zum Thema II des XXIII. INCOSAI erarbeitet. Diese Gruppe setzte sich zusammen aus den ORKB der Länder Armenien, Aserbaidschan, Brasilien, Indien, Indonesien, Italien,

² Diese Diskussionen umfassten diese Themen: „Die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörde bei der Planung und Umsetzung der Verwaltungsreform“, XVII. INCOSAI; „Evaluationssysteme der Wirtschaftlichkeit anhand von allgemein akzeptierten Schlüsselindikatoren“, XIX. INCOSAI; „Staatliche Finanzkontrolle und Governance auf nationaler Ebene“, XXI. INCOSAI; „Wie kann die INTOSAI zur VN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, einschließlich guter Regierungsführung und Stärkung der Korruptionsbekämpfung, beitragen?“ XXII. INCOSAI.

Kasachstan, Kuba, Mexiko, Österreich, Polen, Portugal, Saudi-Arabien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Türkei, Ungarn, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten von Amerika, Weißrussland und auch aus der IDI und der GIZ. Den Vorsitz hielt die ORKB der Russischen Föderation.

- 1.7. Die Expertinnen- und Expertengruppe entwickelte eine vorläufige Herangehensweise, um strategische Prüfungsansätze zu diskutieren. Diese diente als Ausgangspunkt für eine Umfrage, die an die INTOSAI-Mitglieder verschickt wurde. Sie wurde im Zeitraum vom Dezember 2018 bis zum Januar 2019 durchgeführt und basierte auf einem Fragebogen, der gemeinsam mit dem Grundsatzpapier ausgesendet wurde. 62 ORKB, der Europäische Rechnungshof und die GIZ haben an der Umfrage teilgenommen. Dieses Diskussionspapier zum Thema II baut auf den Ergebnissen dieser Umfrage auf.

2. Aktuell stattfindende und voraussichtliche Veränderungen bei den Rollen von Obersten Rechnungskontrollbehörden

- 2.1. Die Herausforderungen, denen nationale Regierungen bei der Erreichung ihrer Ziele und der Umsetzung der Agenda 2030 gegenüberstehen, haben gezeigt, dass im Einklang mit einer leistungsbasierten und ergebnisorientierten öffentlichen Verwaltung eine Neuausrichtung bei der Rechenschaftspflicht, die für eine gute Regierungsführung essenziell ist, stattgefunden hat. Innerhalb der INTOSAI-Gemeinschaft wurde schon vor langer Zeit festgestellt, dass es zu einer Änderung bei der Ausrichtung der Rechenschaftspflicht gekommen ist. Die „Rechenschaftspflicht in Bezug auf den Prozess“ wurde zu einer „Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Leistung“.
- 2.2. Eine Rechenschaftspflicht in Bezug auf Ergebnisse und Auswirkungen wird von den Bürgerinnen und Bürgern und den anderen Stakeholdern von ORKB gefordert und ist das Ergebnis wachsender Unzufriedenheit mit Regierungshandlungen. Um Zielsetzungen und die SDGs in ihrem ganzen umfassenden und vernetzten Ausmaß zu erreichen, müssen nationale Regierungen innovativ bleiben und sich permanent weiterentwickeln, um wiederum grenzübergreifende und vernetzte politische Maßnahmen zu fördern.

- 2.3. Die steigende Komplexität der Regierungsführung zeichnet sich durch Unsicherheit aus. Diese herrscht in Bezug auf Regierungsmaßnahmen und ihre Ergebnisse, Bemessungsprobleme, Interaktionen zwischen verschiedenen Ebenen, die Vielzahl an Akteurinnen und Akteuren und komplexe Beziehungen mit Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft.
- 2.4. Auch wenn die Kernaufgaben, die Rollen und die Unabhängigkeit von ORKB von flüchtigen Trends nicht beeinflusst werden sollten, werden sich manche Aspekte der Arbeit von ORKB im Einklang mit den stattfindenden Transformationen innerhalb von Regierungen womöglich weiterentwickeln müssen. Eine aktuelle Herausforderung für manche ORKB könnte beispielsweise darin liegen, geeignete Prüfungsansätze und ein klares Verständnis für die Funktionsweise der Regierungsführung und Rechenschaftspflicht zu entwickeln und gleichzeitig glaubwürdige, objektive, unparteiliche und unabhängige Organisationen zu bleiben.
- 2.5. ORKB sollten es erwägen, der Herausforderung der Entwicklung neuer Methoden für die öffentliche Finanzkontrolle im Einklang mit der steigenden Komplexität der Regierungsführung entgegenzutreten. Es sind diese Methoden, die benötigt werden, um die nationalen Ziele und die Agenda 2030 erfolgreich in Angriff nehmen zu können. Gemeint sind die Herausforderungen im Zusammenhang mit Themen, Zielen, Problemen, Kriterien und Methoden der Datensammlung und -analyse, wie sie in den individuellen Prüfungen definiert werden.

Die Auswirkungen der Mitwirkung an SDG-Prüfungen auf die Arbeit von ORKB sind noch nicht in allen Fällen zur Gänze erkennbar. Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Gemeinschaft der öffentlichen Finanzkontrolle mit Fragen darüber konfrontiert, wie die Prüfung der SDGs die Rolle von ORKB beeinflussen kann und welchen Herausforderungen ORKB in Zukunft bei der Prüfung der SDGs gegenüberstehen werden.

- 2.6. ORKB können im Rahmen ihrer Mandate verschiedene Rollen, die über ihre traditionellen Kernbereiche hinausgehen, ausüben. Traditionsgemäß wird die beratende, forschende und entwickelnde Rolle hervorgehoben, doch sind dies nicht die einzigen möglichen auszuübenden Rollen. Gemäß den Ergebnissen der Umfrage, die gemeinsam mit dem Grundsatzpapier ausgeschickt wurde, üben 41 % der ORKB, die an der

Umfrage teilnahmen (n=44), eine beratende Rolle aus, indem sie Empfehlungen auf der Grundlage von Prüfungsergebnissen formulieren. Jedoch haben 52 % der ORKB angegeben, dass sie auch Empfehlungen, die auf Nicht-Prüfungsaktivitäten basieren, abgeben. Die Ergebnisse haben auch gezeigt, dass ORKB oft eine forschende Rolle bei der Entwicklung neuer Methoden (39 %) und der Identifizierung von Risiken und wichtigen Trends (27 %) spielen.

- 2.7. Die Durchführung von Beratungsaktivitäten durch ORKB hat sich bei Diskussionen zu den verschiedenen Rollen von ORKB als einer der umstrittensten Bereiche herausgestellt. Einerseits kann die Prüfungsarbeit gestärkt werden, indem ORKB Beratungsaktivitäten anbieten, die es zum Ziel haben, anhand einer systematischen Überprüfung der Prüfungsfeststellungen und der anderen Ergebnisse ihrer umfassenden Arbeit Verbesserungspotenziale bei der Regierungsführung aufzuzeigen. Andererseits sollten ORKB ihre Unabhängigkeit sicherstellen und eine starke Prüfungskultur, die sich von einer Beratungskultur eindeutig unterscheidet, pflegen.
- 2.8. ORKB haben eine Vielzahl an diversen Erfahrungen bei Aktivitäten, die außerhalb ihrer traditionellen Prüfungsaufgabe liegen, gesammelt. Dies liegt daran, dass sie über verschiedene Mandate, Budgetzuweisungen und Kapazitäten verfügen und in ihren jeweiligen Ländern verschiedenen Rechenschaftspflicht- und Leistungs-Systemen unterliegen. ORKB werden dazu ermutigt, ihre Erfahrungen auszutauschen und zur Erreichung von nationalen Zielsetzungen beizutragen, indem sie auf der Grundlage ihrer Prüfungsarbeit Beratung anbieten.

Fragen für die Diskussion:

1. Was sind die wichtigsten aktuellen Anliegen, die in der Zukunft zu einer Veränderung bei den Rollen von ORKB führen könnten?
2. Was sind für ORKB die wichtigsten strategischen Herausforderungen und Überlegungen hinsichtlich wirkungsorientierter Wirtschaftlichkeitsprüfungen? Wie kann man diesen Herausforderungen entgegentreten?
3. Was sind die spezifischen Herausforderungen im Zusammenhang mit SDG-Prüfungen? Wie können diese Herausforderungen am besten angegangen werden?

3. Strategieänderung: Überlegungen zu einer strategischen Herangehensweise und Ausrichtung in der öffentlichen Finanzkontrolle

- 3.1. Während ORKB ihre traditionelle Ausrichtung beibehalten müssen, gibt es jetzt eine neue Rolle, die sie einnehmen müssen: ORKB als strategische Partner der Regierung mit einem einzigartigen Einblick in den Budgetzyklus und mit kumuliertem Wissen – Letzteres kann einen Beitrag zu langfristigen strategischen Perspektiven und Aktivitäten der Regierung, die zur Erreichung nationaler Zielsetzungen notwendig sind, leisten.

Unter Berücksichtigung der essenziellen Bestrebung seitens der INTOSAI-Gemeinschaft, bei Prüfungen mit einer gemeinsamen Sprache zu sprechen, wird im vorliegenden Dokument der Vorschlag gemacht, verschiedene Konzepte hinter einer strategischen Herangehensweise an Prüfungen detaillierter zu besprechen, um auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen und eine gemeinsame Sprache zu finden. In der frühen Phase der Konzeptualisierung werden vorläufige Herangehensweisen vorgeschlagen, um neue Prioritäten zu bestimmen und mögliche Wege in die Zukunft zu diskutieren.

- 3.2. Im weiteren Sinn richten wir die Diskussion auf eine umfassende und gründliche Untersuchung dessen aus, wie erfolgreich die Regierungsführung und die öffentlichen Einrichtungen funktionieren und Ressourcen einsetzen, um Schritt für Schritt auf die Verwirklichung ihrer Ziele hinzuarbeiten.
- 3.3. Die meisten an der Umfrage teilnehmenden ORKB finden, dass sich eine strategische Herangehensweise an Prüfungen auf verschiedene Elemente des Politikzyklus konzentriert – angefangen bei der Bestimmung der Agenda, über die strategische Planung bis zum Programm und zur Umsetzung von politischen Maßnahmen und schließlich über die Evaluierung und die Rechenschaftspflicht bis hin zum Ziehen von Lehren.³ Dies umfasst, wenn es die Mandate der jeweiligen ORKB und der Kontext, in dem sie agieren, ermöglichen, das Folgende:

³ Die in der Umfrage gestellte Frage war wie folgt formuliert: „Wir verwenden den Begriff „strategische Prüfung“ nicht als eine von Prüfungen der Einhaltung rechtlicher Normen, Rechnungsführungsprüfungen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen separate Prüfungsart, sondern als einen übergeordneten Begriff für

3.3.1. Die Behandlung von grenzüberschreitenden Anliegen der Regierungsführung und von strategischen Bereichen

- a) Die Evaluierung der Ausgereiftheit von Systemen, welche die strategische Regierungsführung untermauern (Bestimmung von Zielen, Angleichung von Strategien an nationale Zielsetzungen, Einrichtung von Kontrollen usw.) und die Evaluierung von Überschneidungen oder Lücken in den strategischen Plänen in Bereichen von öffentlichem Interesse.

Die Evaluierung dessen, ob Regierungsstellen über solide und evidenzbasierte Strategien zur Erreichung von nationalen Zielsetzungen verfügen, ob Leistungsdaten und -evidenzen und auch adäquate Kontrollsysteme tatsächlich für eine strategische Regierungsführung verwendet werden, ob entsprechende Daten erhoben werden, ob die Kontrolle, Evaluierung und Berichterstattung angemessen sind und ob öffentliche Ressourcen auf effiziente Weise bereitgestellt werden usw.

ORKB könnten dazu beitragen, eine datengestützte und evidenzbasierte Kultur und die entsprechenden Werte bei einer Regierung zu fördern, und zwar indem sie der objektiven Darstellung von Problemen bei der Leistungsbemessung, der Transparenz der Leistungsinformationssysteme, öffentlichen Kompetenzdefiziten usw. gebührende Beachtung schenken.

ORKB könnten eine wichtige Rolle bei der Evaluierung der Glaubwürdigkeit der Berichterstattung einer Regierung über die von ihr erreichten nationalen Ziele spielen, indem sie Prüfungen durchführen und Empfehlungen abgeben, und zwar hinsichtlich der Qualität des Berichtsrahmens, hinsichtlich der Lücken bei den statistischen und bevölkerungsbezogenen Datenaufzeichnungen, hinsichtlich der Regierungsführung und Koordinierung des Berichtsprozesses und

strategieorientierte und strategiebezogene Aktivitäten und Themen, die von ORKB behandelt werden (eine vorläufige Herangehensweise zur Definierung strategischer Prüfungen wurde unter Punkt 2.4 des Grundsatzpapiers zum Thema II zur Verfügung gestellt). Was könnte die Bedeutung von „strategischer Prüfung“ sein?“

hinsichtlich der Einheitlichkeit und Ausführlichkeit der Informationen, über die berichtet wird.

- b) Das Verschaffen einer umfassenden Sicht darauf, was die Regierung versucht zu erreichen; die Identifizierung der signifikanten und systemischen Risiken für die Erbringung von Ergebnissen und – wo immer es möglich ist – die Abgabe von Empfehlungen dazu, wie diese Risiken verringert werden können. ORKB können sich darauf konzentrieren, (a) Risikofelder im Bereich der nationalen und internationalen Interessen zu identifizieren und grenzüberschreitende Anliegen, wie beispielsweise den Klimawandel, die Sozialhilfeprogramme, die Cybersicherheit, die Bevölkerungsstatistiken usw., zu behandeln; (b) ein stärkeres Bewusstsein für Risiken zu schaffen, was für ORKB von entscheidender Bedeutung ist, um relevant zu bleiben und um zu helfen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in öffentliche politische Maßnahmen und Institutionen aufzubauen; und (c) zusätzlich zu einem operativen, unternehmerischen und sonstigen Risikomanagement einer einzelnen Stelle, die Notwendigkeit eines systemischen Risikomanagements in der Regierung hervorzuheben.
- c) Die Behandlung ganzstaatlicher Anliegen, die viele weiterreichende Ausstrahlungseffekte haben können; beispielsweise die alternde Gesellschaft, allgemeine wirtschaftliche Trends (strukturelle Veränderungen, das Niveau der Staatsschulden, die Abhängigkeit von externen Märkten, Hilfsleistungen usw.), das Innovationsniveau und Anliegen, die in Zukunft zu bedeutenden Themen werden könnten, usw.

3.3.2. Die Evaluierung politischer Kohärenz, einschließlich einer Beurteilung der positiven oder negativen Synergien zwischen öffentlichen Programmen, politischen Maßnahmen und Plänen (Strategien), und die Identifizierung der Interaktionen, der Ausstrahlungseffekte, der unbeabsichtigten Effekte und der Unvereinbarkeiten von politischen Maßnahmen.

3.3.3. Die Anwendung eines regierungsweiten Ansatzes bei Prüfungen, der die drei Kernelemente der Politik und der Programmintegration untersucht, und zwar die horizontale Miteinbeziehung (ressortübergreifend), die vertikale

Miteinbeziehung (auf allen Regierungsebenen) und die sektorübergreifende Miteinbeziehung (die Zivilgesellschaft und die Stakeholder umfassend).⁴ Ein regierungsweiter Ansatz ist notwendig, um zu gewährleisten, dass es zu einer Koordinierung der öffentlichen politischen Maßnahmen auf den verschiedenen Regierungsebenen kommt und dass die Regierung bei der Erreichung der nationalen Zielsetzungen rasch und integrativ auf ständig neu auftkommende Herausforderungen reagiert.

- 3.3.4. Die Prüfung von Einrichtungen und Stellen, die für die Entwicklung von Strategien und Leistungsplänen verantwortlich sind. ORKB sollten Wege finden, die es ermöglichen, die Fähigkeiten solcher Einrichtungen und Stellen (zum Beispiel der Zentralregierung) im Bereich der strategischen Verwaltung zu stärken, die Umsetzung von bereichsübergreifenden Bemühungen zu leiten und Innovationen zu fördern.
- 3.3.5. Die Behandlung von Themen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Bewusstsein, der gesellschaftlichen Miteinbeziehung und der Transparenz von Daten. Regierungen benötigen systematischere Bemühungen und Strategien für eine transparente Regierung und eine gesellschaftliche Miteinbeziehung, um konstruktive Kommunikationskanäle zwischen politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit zu schaffen. ORKB sollten sowohl die Risiken als auch die Möglichkeiten der digitalen Transformation der Gesellschaft und der Regierung hervorheben und die Vorteile und Applikationen kollaborativer Werkzeuge für die Regierung betonen; mit ihrer Hilfe kann die Regierung das Potenzial der Öffentlichkeit (d.h. Hackathons, Treffen und Wettbewerbe im Bereich der Datenwissenschaft, Crowdsourcing usw.) nutzen.⁵ Darüber hinaus dienen diese kollaborativen Werkzeuge als Katalysatoren für die Kommunikation mit der Gesellschaft – auf die sie gleichzeitig eine inspirierende Wirkung haben können – und ermöglichen

⁴ Um mehr über Integrations-Verfahren und -Herausforderungen zu erfahren siehe Vereinte Nationen, 2018, „Working Together: Integration, institutions and the Sustainable Development Goals, World Public Sector Report 2018“, Abteilung Öffentliche Verwaltung und Entwicklungsmanagement der Hauptabteilung Wirtschaft und Soziales, (DPADM), New York, April.

⁵ Die zentrale Rolle von ORKB bei der Förderung von Transparenz durch die Bereitstellung eines Zugangs der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft zu öffentlichen Informationen in der Form von offenen Datenformaten wurde in den Empfehlungen des 24. VN/INTOSAI Symposiums betont.

es, Bemühungen zu bündeln, und innovative Lösungen für öffentliche Herausforderungen anzuregen.

ORKB könnten Regierungen über die Vorteile von Daten, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, informieren und Orientierungshilfe anbieten, indem sie Veröffentlichungen für öffentliche Bedienstete erarbeiten, um deren Bewusstsein hinsichtlich offener Datenformate zu stärken und bewährte Verfahren in diesem Bereich zu verbreiten. Eine Diskussion über die Veröffentlichung der Arbeitsergebnisse von ORKB in einem offenen Datenformat sollte auch gefördert werden.

ORKB könnten auch das Prinzip der Zugänglichkeit und der Transparenz von Daten, die von der Regierung generiert werden, unterstützen, aber nur wenn dies nicht aufgrund von Gesetzen zum Schutz der Privatsphäre oder aufgrund von datenschutzrechtlichen Bedenken ausgeschlossen werden muss. Dieses Prinzip trägt zu einem neuen analytischen Paradigma für die Regierung, die Öffentlichkeit, den privaten Sektor und die ORKB bei. Doch das Wichtigste ist, dass die effektive Nutzung von öffentlichen Daten einen Beitrag zu einer höheren Transparenz und einer erweiterten Rechenschaftspflicht der Regierung leistet.

Die einzigartige Position, in der sich ORKB innerhalb des öffentlichen Sektors befinden, steht auch im Zusammenhang mit den generierten und veröffentlichten Daten. ORKB haben den Vorteil, dass sie die erhaltenen Daten direkt bei den geprüften Stellen verifizieren können. Die Datenexplosion, zu der es bei zugänglichen Daten, die von der öffentlichen Verwaltung generiert werden (Open Data), gekommen ist, stellt auch für ORKB eine Herausforderung dar. Die Position und die Datenanalysefähigkeiten von ORKB gibt ihnen die einzigartige Möglichkeit, die Qualität, Verlässlichkeit und Genauigkeit (Glaubwürdigkeit) öffentlicher Daten zu gewährleisten.

- 3.3.6. Die Durchführung von Prüfungen der Inklusion als Schlüsselement der Agenda 2030 mit ihrem Prinzip „niemanden außen vor zu lassen“. ORKB sollten dieses wesentliche Merkmal der Agenda 2030 bei der Durchführung ihrer Prüfungsarbeit berücksichtigen (indem sie eine Evaluierung der Inklusion anstellen, während sie eine Prüfung des Vorbereitungsgrads nationaler

Umsetzungsmechanismen und statistischer Systeme, der Regierungsziele, der Leistungsinformationen und der Umsetzung der spezifischen SDGs und ihrer Zielvorgaben usw. durchführen).⁶

Mehr als 70 ORKB arbeiten im Rahmen eines gemeinsamen Projekts des Komitees für den Austausch von Wissen der INTOSAI und der IDI zur Beurteilung der nationalen Bereitschaft, die Ziele für nachhaltige Entwicklung umzusetzen, zusammen. Diese Initiative hat unter anderem gezeigt, dass ORKB bei der Prüfung der Bereitschaft der nationalen Regierungen, die SDGs umzusetzen, einen regierungsweiten Ansatz einsetzen müssen. Sie wird neben anderen zusammenhängenden Initiativen innerhalb der INTOSAI viele wertvolle Informationen sowohl für die partizipierenden Nationen als auch für die globale Gemeinschaft über gemeinsame Herausforderungen, sich herauskristallisierende bewährte Verfahren und die notwendigen zukünftigen Schritte während der nächsten Phase des SDG-Umsetzungsprozesses liefern (Prüfung der Umsetzung spezifischer SDGs und ihrer Zielvorgaben)⁷.

- 3.4. Eine strategische Herangehensweise an die Finanzkontrolle könnte aus dem Blickwinkel der Aufstellung der Organisationen untersucht werden und mit den folgenden Punkten im Zusammenhang stehen:

3.4.1. *Strategische Planung*. Dies ist die Phase der Identifizierung strategischer Themen, die es während des Prozesses der strategischen Planung einer ORKB zu berücksichtigen gilt⁸. Es ist von essenzieller Bedeutung, das Programm der Prüfungsaktivitäten von ORKB so zu gestalten, dass systemische Risiken bei nationalen Programmen und politischen Prioritäten behandelt werden. Die Planungs- und die Vorbereitungsphase sind Etappen, die für den Prüfungsprozess von entscheidender Bedeutung sind. Beispielsweise könnte während der

⁶ Die Inklusion gehört zu den Prinzipien einer effektiven Regierungsführung, die von der Hauptabteilung Wirtschaft und Soziales der Vereinten Nationen, dem Expertenkomitee für öffentliche Verwaltung („Principles of Effective Governance“, 2018) ausgearbeitet wurden.

⁷ Siehe auch: Ergebnisse des „SAI Leadership and Stakeholder Meeting“ zum Thema „Beiträge Oberster Rechnungskontrollbehörden zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs)“ (Hauptabteilung Wirtschaft und Soziales der Vereinten Nationen, INTOSAI-Entwicklungsinitiative), Juli 2018.

⁸ Eine strategische Herangehensweise an die Prüfungsarbeit auf der Grundlage einer umfassenden ORKB-Strategie und der Notwendigkeit der Durchführung von Veränderungen in der Verwaltung werden im strategischen Verwaltungsrahmenwerk für ORKB („SAI Strategic Management Framework“), welches von der INTOSAI-Entwicklungsinitiative entwickelt wurde, betont.

Planungs- und der Vorbereitungsphase ein analytischer Bericht und/oder eine vorläufige Studie erarbeitet werden.

3.4.2. *Umsetzungsart von Prüfungen.* Manche Prüfungen könnten auf eine koordinierte Art und Weise umgesetzt werden. Dies würde eine koordinierte Reihe von Prüfungsaufträgen darstellen, die mit der Beurteilung der Fähigkeiten der Regierung, ihre Ziele zu erreichen, in Verbindung steht. Eine solche Prüfungsreihe könnte sich auf ausgewählte Bereiche konzentrieren, wobei die einzelnen Prüfungen unabhängig voneinander und sogar basierend auf verschiedenen Methoden durchgeführt werden würden. Durch eine kombinierte Analyse der Ergebnisse bietet sich die Möglichkeit, Schlussfolgerungen von strategischer Bedeutung, die einen großen Einfluss auf die Qualität der Regierungsführung haben dürften, zu ziehen.

3.4.3. *Kombinationsweise von Prüfungsarten* (Prüfungen der Rechnungsführung, Prüfungen der Einhaltung rechtlicher Normen, Wirtschaftlichkeitsprüfungen), um die Prüfungsvermerke zur Erreichung nationaler Zielsetzungen oder der SDGs zu stärken. Daher kann es sich bei manchen Prüfungen um gemischte oder kombinierte Prüfungsarten handeln, wobei der Fokus auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen und auf einer integrierten Herangehensweise liegt. Dadurch sollen überzeugende Empfehlungen erarbeitet werden. Dies könnte gründliche Überprüfungen oder Recherchearbeit zu gewissen Themen oder systemischen Anliegen, die Ursachen von Lücken und Fehlern bei der Regierungsführung aufdecken, erfordern; wobei deren Ergebnisse nicht auf Feststellungen und Leistungsbeurteilungen beschränkt sein würden, sondern den geprüften Stellen, den öffentlichen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit klar definierte Empfehlungen für die Zukunft geben könnten.

3.5. Bezüglich der wichtigsten Herausforderungen, die bei der Umsetzung eines strategischen Prüfungsansatzes zu behandeln sind, waren sich die meisten Teilnehmenden an der Umfrage bei den folgenden Punkten einig:

3.5.1. *Strategische Möglichkeiten.* ORKB stehen einem komplizierten Dilemma gegenüber, wenn sie unabhängig, unparteiisch und relevant für die Regierung

bleiben wollen. Eine strategische Perspektive und eine vorausschauende Analyse implizieren, dass Fragen behandelt werden, bei denen die Trennlinie zwischen fachlichen Entscheidungen über politische Maßnahmen und den eigentlichen politischen Entscheidungen, von denen ORKB immer auf Distanz gehen sollten, verschwimmen. Die Herausforderung liegt darin, eine klare Grenze zu ziehen, und zwar zwischen einer Leistungsevaluierung, den Beratungstätigkeiten und dem Hervorrufen des Eindrucks, dass bei politischen Maßnahmen interveniert wird.

Das Ausmaß, in dem ORKB strategische Prüfungen durchführen, wirft die Frage nach dem Mandat der ORKB auf. Nichtsdestoweniger könnten alle ORKB im Rahmen ihrer Mandate zur Erreichung nationaler Zielsetzungen beitragen, indem sie eine strategische und integrierte Herangehensweise an Prüfungen und Beratungsaktivitäten umsetzen. Eine derartige Herangehensweise ist für ORKB in Entwicklungsländern, die oft schon Schwierigkeiten haben, ihre traditionellen Mandate zu erfüllen, von besonderer Bedeutung, weil sie es ermöglicht, zuerst Prüfungen der Einhaltung rechtlicher Normen einzuleiten und damit die Grundlage zu schaffen, um ein Mandat für Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu erhalten, zu festigen und weiterzuentwickeln.

3.5.2. *Professioneller Kapazitätsausbau.* Die für solche Prüfungen benötigten Fähigkeiten, das notwendige Wissen und die erforderlichen Kompetenzen (beispielsweise im Bereich der Datenanalytik und der Visualisierung) übersteigen jene für traditionelle Prüfungen (Prüfungen der Rechnungsführung, Prüfungen der Einhaltung rechtlicher Normen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen). Das bedeutet, dass der Mangel an Fähigkeiten für die Analyse strategischer Themen (wie beispielsweise die Nutzung künstlicher Intelligenz (KI) und verwandter aufkommender Technologien) ein Problem darstellt.

3.5.3. *Datenzugang.* Der Zugang zu Daten stellt eine bedeutende Herausforderung dar. Dies liegt daran, dass geprüfte Stellen in unterschiedlichem Maße über Ressourcen verfügen und die von ihnen bereitgestellten Informationen stark variieren können.

3.5.4. *Prüfungsdesign und -methoden.* Herausforderungen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung von Methoden bedeuten für ORKB, dass sie Kapazitäten und Werkzeugsets für neue Prüfungsmethoden schaffen müssen.

3.5.5. *Kommunikation.* Ein weiteres Problem beruht auf dem Mangel effektiver Mechanismen für eine Kommunikation zwischen ORKB und ihren Stakeholdern. Dies schränkt die Fähigkeiten der ORKB, Anliegen von nationalem Interesse zu identifizieren und zu analysieren, um einen informationsbasierten Entscheidungsfindungsprozess zu Programmen, Projekten und Aktivitäten zu ermöglichen, ein.

Fragen für die Diskussion:

1. Was verstehen ORKB unter strategischen Prüfungen/einer strategischen Herangehensweise an die Finanzkontrolle auf der Ebene der Prüfungsdurchführung (dies umfasst die Prüfungsplanung, die Prüfungsmethoden, die Entwicklung von fachlichen Fertigkeiten, die Nutzung von Möglichkeiten der Datenanalytik usw.)?
2. Was sind die größten Herausforderungen, denen ORKB im Zusammenhang mit strategischen Herangehensweisen bei der Prüfung der Umsetzung nationaler Zielsetzungen und der SDGs gegenüberstehen? Wie kann diesen Herausforderungen entgegengetreten werden?
3. Was sind die wichtigsten Lehren, die eine ORKB aus der Prüfung der Integration /Koordination politischer Maßnahmen und der politischen Kohärenz ziehen kann?

4. Erwägungen zur Nutzung von Nicht-Prüfungsprodukten und zur Erhöhung der Prüfungswirksamkeit

- 4.1. ORKB sind innerhalb des verfassungsmäßigen Rahmens strategisch positioniert, um den ganzen Budgetzyklus und die Regierungsaktivitäten zu überblicken und zu beaufsichtigen. Dies erlaubt es ihnen, Wissen, fortgeschrittene Fähigkeiten und organisatorische Fertigkeiten zu erwerben und als Institutionen stärker zu werden, was wiederum für die Erwirkung von Verbesserungen und positiven Veränderungen in der Regierung relevant ist.

- 4.2. Unter Berücksichtigung der Schlüsselvoraussetzungen für eine reaktionsschnelle und strategische Regierung müssen ORKB über die Rolle eines „Kritikers“ oder einer „Kritikerin“ hinausgehen und die Wirksamkeit der öffentlichen Finanzkontrolle stärken. Grundsätzlich werden Wirtschaftlichkeitsprüfungen auf eine Art und Weise definiert, welche die Rolle von Prüfungen sowohl für die Rechenschaftspflicht als auch für eine Verbesserung der Ergebnisse betont (ISSAI 3100, 22). Probleme, welche die Leistung verringern, sollten detailliert erklärt werden, um zur Durchführung von Abhilfemaßnahmen zu ermutigen. Prüfungsberichte sollten konstruktive Empfehlungen umfassen, die einen signifikanten Beitrag zur Behandlung der Schwachstellen oder Probleme, die in der Prüfung identifiziert wurden, leisten (ISSAI 300, 39-40). Aus den Ergebnissen der Umfrage wird ersichtlich, dass die meisten ORKB umfassende Empfehlungen für eine Verbesserung der öffentlichen Verwaltung abgeben.
- 4.3. Die Durchführung von Nicht-Prüfungsaktivitäten durch ORKB zu beliebigen Themen, welche für die Regierungsführung und eine angemessene Nutzung öffentlicher Ressourcen (ISSAI 100, 23) relevant sind, stützt sich auf die wesentlichen Grundsätze der staatlichen Finanzkontrolle. Darüber hinaus stellen ORKB dem Parlament und der Verwaltung ihr fachliches Wissen in der Form von Gutachten zur Verfügung, tun dies aber unter der Voraussetzung, dass die Wirksamkeit ihrer Prüfungen gewährleistet bleibt (Deklaration von Lima, 12).
- 4.4. Gemäß den Ergebnissen der Umfrage stellen ORKB Nicht-Prüfungsprodukte in der Form von Beratungsdienstleistungen zur Verfügung. Das Spektrum der Nicht-Prüfungsprodukte umfasst Positionspapiere, Informationsanhänge, internetbasierte Plattformen, Rahmenwerke für bewährte Verfahren, Evaluierungsmethoden für die interne Kontrolle, Fragen-Antwort-Dokumente zur Förderung eines Verständnisses für fachliche Themen, fachliche Normen usw. Nicht-Prüfungsprodukte können eine gute Regierungsführung fördern und gleichzeitig die Integrität, Objektivität und Unabhängigkeit, die für die Arbeit von ORKB essenziell sind, wahren. Jedoch sollte den Risiken der kombinierten Bereitstellung von Prüfungen und Nicht-Prüfungsprodukten (beispielsweise Beratungsaktivitäten) zusätzliche Aufmerksamkeit geschenkt werden.
- 4.5. Während ihrer Arbeit sammeln ORKB eine breite Palette an Erfahrungen im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht und der Effizienz der Regierungsführung

(Evaluierungsergebnisse, Leistungsbemessungen, strategische Planung, Finanzverwaltung usw.). Diese sollten bei der Bereitstellung von Beratungsaktivitäten zu Anliegen im Zusammenhang mit der Erreichung nationaler Zielsetzungen genutzt werden.

- 4.6. ORKB könnten, um Wert und Nutzen zu gewährleisten und als vorbildliche Organisationen aufzutreten (ISSAI-P 12), die Möglichkeit nutzen, ihre Beratungstätigkeiten in ihren Prüfungsauftrag nutzbringend zu integrieren, um Lösungen für eine effizientere Regierungsführung bieten zu können. Nichtsdestoweniger könnte in manchen Fällen eine derartige Integration als Bedrohung für die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit von ORKB betrachtet werden. Um derartige Risiken zu verringern, müssen ORKB die folgenden Punkte berücksichtigen und bewusst machen:

- 4.6.1. Die Beratungsaktivitäten von ORKB sollten auf eine Art und Weise durchgeführt werden, welche die Prinzipien der Deklarationen von Lima und Mexiko (ISSAI 1, ISSAI-P 10) – Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit und Gewährleistung der bestmöglichen Verwendung öffentlicher Mittel auf eine glaubwürdige, neutrale und objektive Art und Weise – wahrt und fördert. Die Bereitstellung von Empfehlungen und Beratung sollte immer auf der Grundlage und im Rahmen der unabhängigen institutionellen Stellung, der Prüfungsverantwortung und des einzigartigen Wissensschatzes (faktenbasierte und aktuelle Prüfungsergebnisse) der ORKB stattfinden.

- 4.6.2. ORKB müssen ihre Professionalität und ihren Ruf wahren und sollten ihre Stellungnahmen nur bezüglich jener Bereiche abgeben, die von ihnen auch geprüft wurden. Die Stellungnahmen von ORKB sollten auf gründlichen Analysen und Verifizierungen sachbezogener Daten basieren. Eine Konzeptualisierung von Erkenntnissen ist denkbar (beispielsweise auf der Grundlage von ähnlichen Prüfungen oder durch die Bereitstellung einer „horizontalen“ Sicht, welche systemische Probleme, die von übergeordneten Behörden behandelt werden müssen, hervorhebt).

- 4.6.3. Die Bereitstellung von Beratungsdienstleistungen, welche den allgemeinen Prüfungsauftrag von ORKB nicht behindern, bedarf der Herstellung eines

Gleichgewichts zwischen den einzelnen Prüfungsaufträgen und den Prüfungsaufgaben. ORKB sollten klare Grenzen zwischen Prüfungs- und Beratungsaktivitäten ziehen und klarstellen, dass die Beratungsaktivitäten ihre Aufsichtsfunktionen nicht beeinträchtigen.

4.6.4. ORKB sollten ihre Unabhängigkeit und Stellung sichern, indem sie Eingriffe in Entscheidungsfindungsprozesse, in die Politikgestaltung und in Verwaltungsfunktionen vermeiden und kritische Äußerungen zu Regierungszielen unterlassen. Sie sollten aber strategische, komplexe und sensible Themen nicht meiden, wenn sie einen signifikanten Mehrwert schaffen können. ORKB müssen eine klare Zuständigkeitsverteilung beachten und einhalten.

4.7. Obwohl ORKB über reichhaltige Erfahrungen bei der Beratung von Regierungen zwecks Förderung guter Regierungsführung verfügen, werden ihre Beratungsaktivitäten nicht immer ausreichend effektiv durchgeführt. ORKB können ihre Beratungsaktivitäten so durchführen, dass die gute Regierungsführung wirkungsvoller gefördert wird, ohne dabei ihre Unabhängigkeit zu gefährden. In dieser Hinsicht werden weiter unten einige potenzielle Strategien angeführt.

4.7.1. ORKB könnten Projekte zur Verbreitung von Wissen und Informationen entwickeln; beispielsweise durch die Veröffentlichung von Leitfäden mit bewährten Verfahren zu verschiedenen Themen und Etappen öffentlicher politischer Maßnahmen (Entwicklung, Umsetzung und Evaluierung). Dies könnte als Nachweis einer kontinuierlichen Mitwirkung an der Regierungsführung durch eine Identifizierung von Beispielen bewährter Verfahren dienen. Darüber hinaus könnten diese bewährten Verfahren als Leitfäden für andere Regierungsebenen oder -sektoren genutzt werden. Nichtsdestoweniger ist es wichtig, dass die Verbreitung bewährter Verfahren nicht als Setzung von Normen, die ORKB bei ihren Prüfungen anwenden müssen, verstanden wird.

4.7.2. ORKB könnten ihre gesammelten Prüfungserfahrungen verwenden, um Rahmenwerke mit bewährten Verfahren, die bei zukünftigen Prüfungen genutzt werden könnten, zu entwickeln. Umso häufiger derartige Bemühungen angestellt

werden, umso besser kann die Leistung einer geprüften Stelle mit anderen geprüften Stellen verglichen werden. Solche Rahmenwerke könnten auf der offiziellen Internetseite der jeweiligen ORKB veröffentlicht und bei Treffen mit den geprüften Stellen vorgestellt werden, damit sich diese mit den Beispielen bewährter Verfahren vertraut machen können. In jenen Fällen, in denen es möglich ist, können ORKB Treffen mit geprüften Stellen nutzen, um diese auf Erfahrungen, die ihnen hilfreich sein könnten, aufmerksam zu machen.

- 4.7.3. Die Erweiterung des Angebots bei Nicht-Prüfungsprodukten, die für den externen Gebrauch entwickelt werden, könnte ein Mittel sein, um einen effektiveren Beitrag zur guten Regierungsführung zu leisten – vor allem, weil keine spezifischen geprüften Stellen genannt werden und solche Mittel von den Stakeholdern einer ORKB für gewöhnlich gut aufgenommen wird.
- 4.7.4. ORKB sollen vorbildliche professionelle Aktivitäten auf einem hohen Niveau durchführen, eine „Lern-Agenda“ einführen und einen konstruktiven und offenen Dialog mit den geprüften Stellen und anderen Stakeholdern führen, um zur Bestimmung wertvoller und adäquater Lösungen, die auf die jeweiligen Besonderheiten einer Verwaltung abgestimmt sind, beizutragen, wobei das Wiederholen oder Imitieren unzureichender Lösungen, die in der Vergangenheit bereits angewendet wurden, vermieden werden soll.
- 4.7.5. Die Schaffung guter Beziehungen und Interaktionen mit geprüften Stellen stellt einen wichtigen Arbeitsschritt von ORKB dar. Dadurch können ORKB besser darlegen, was sie anbieten können und wie dies den geprüften Stellen helfen kann. Eine umfassende Kooperation mit den geprüften Stellen umfasst nicht nur das Aufzeigen von Fehlern, sondern auch Hilfe bei ihrer Korrektur und ein Follow-up. ORKB verfügen über umfangreiches Beweismaterial darüber, welche Herangehensweisen die Tendenz haben, bei der Bereitstellung großer Programme zu funktionieren und was die wahrscheinlichsten auftretenden Tücken sein könnten. Zu Interaktionen kann es im Rahmen von Seminaren, Präsentationen, inklusiven Workshops, Datensammlungen bei einem Follow-up usw. kommen. Regelmäßige Treffen könnten dazu beitragen, Möglichkeiten und Herausforderungen und zu befolgende Empfehlungen zu diskutieren und die

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ORKB mit Fachwissen auf einem gewissen Gebiet bei Programmen, bei denen um Hilfe angesucht wurde, einzubeziehen.

- 4.7.6. Das Anstellen von Vergleichen auf der Ebene des öffentlichen Sektors und der Ebene der Unternehmen im Staatsbesitz schafft die nötigen Anreize, um Änderungen durchzuführen. Diese führen zu einer höheren Effizienz bei der Verwaltung des öffentlichen Sektors, stärken die Transparenz und beugen Korruption vor. Ähnliches geschieht, wenn ORKB Produkte mit einem beratenden Charakter für Parlamente entwickeln. Diese führen zu Änderungen beim verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Rahmen der öffentlichen Finanzen, wodurch ihre Verwaltung und die soziale Sicherheit verbessert werden.
- 4.7.7. Ein systematisches Follow-up zu den Empfehlungen könnte helfen, Regierungshandlungen zu verbessern.
- 4.7.8. ORKB müssen die Sichtbarkeit ihrer Prüfungsaufgaben erhöhen, damit sie sich ihren Stakeholdern annähern können. Zu diesem Zweck können sie ihr Know-how, ihre Empfehlungen für die Berichterstattung und ihre relevanten Feststellungen auf eine klare und effektive Art und Weise teilen und die besten Kommunikationswerkzeuge nutzen, um ein breiteres Publikum zu erreichen. Der zukunftsorientierte Ansatz von ORKB bedarf einer fortschrittlichen Kommunikationsstrategie, die komplexe Anliegen im Zusammenhang mit integrierten Prüfungen, Programmevaluierungen und Beratungsaktivitäten von ORKB klarstellt und erklärt. Nützliche, gut formulierte und praktische Empfehlungen in Prüfungsberichten setzen Wissen der ORKB über die *Theory of Change* im politischen Bereich voraus, d.h. über die Beziehungen zwischen Aktivitäten, den Leistungen, den Resultaten und letztendlich den Auswirkungen. So können umfassende Erklärungen zu den Konsequenzen eines Versagens politischer Maßnahmen und die notwendigen Korrekturmaßnahmen gewährleistet werden. ORKB heben innovative Ansätze, wie beispielsweise die Datenintegration und -visualisierung, hervor: In vielen Fällen sind ORKB in der Lage, ihren Zugang zu Prüfungsnachweisen und ihre einzigartige Perspektive auf die gesamte Regierung zu nutzen, um Leistungsdaten über die Funktionsweise komplexer Systeme zu bündeln. In manchen Fällen sind ORKB auch gut

aufgestellt, um ein Datenanalyse-Modell zu erstellen, welches später von den geprüften Stellen selbst übernommen werden kann.

4.7.9. Die Beratungsarbeit von ORKB sollte nicht mit der Veröffentlichung eines themenspezifischen Berichts oder eines Positionspapiers enden. Die Sichtweisen von ORKB sollten gebührend den Stakeholdern kommuniziert und im Rahmen von Diskussionen bekräftigt werden. Auch ist es sehr wichtig, die geprüfte Stelle anzuhören und so weit wie möglich ihre Rückmeldungen zu akzeptieren.

- ORKB sollten die Ergebnisse ihrer Aktivitäten in einer einfachen und klaren Sprache unter Verwendung verschiedener Kommunikationswerkzeuge vermitteln und die verschiedenen Bedürfnisse ihres Zielpublikums berücksichtigen. ORKB sollten bei der Kommunikation ihrer Rolle und ihrer Ergebnisse auch nach neuen Wegen und Werkzeugen (beispielsweise mobile Applikationen, soziale Medien usw.) suchen.
- ORKB sollten Ergebnisse auf eine besser verwertbare Art und Weise unter Berücksichtigung der Bedeutung eines offenen und bevorzugt direkten Dialogs zu diesen Ergebnissen zur Verfügung stellen. In unserem modernen Umfeld sollten die Zielgruppen der ORKB Informationen nicht nur passiv wahrnehmen, sondern sich auch aktiv mit den Aktivitäten der ORKB, die auf eine Verbesserung der guten Regierungsführung abzielen, auseinandersetzen.
- ORKB sollten kompaktere Berichte für die höhere Managementebene der geprüften Stelle verfassen, um die Ergebnisse auf interner Ebene der geprüften Stelle zu präsentieren. Die höhere Managementebene der geprüften Stelle ist sich dessen bewusst, dass eine ORKB öffentlich auf Probleme aufmerksam machen kann, was die geprüfte Stelle selbst nicht immer tun kann. Zusätzlich sind ORKB gut positioniert, um geprüfte Stellen untereinander in Kontakt zu bringen, wenn dies zu einer besseren Leitung und zu Lösungen beim Programmmanagement beitragen kann.
- Ein früher Informationsaustausch durch die Veröffentlichung von Schriftstücken oder Blogs, durch Beiträge in den sozialen Medien und durch Präsentationen, in denen das aktuelle Verständnis von verschiedenen

Anliegen zusammengefasst wird, können zu Debatten, dem Lernprozess und zu Überlegungen in Bezug auf Lösungen beitragen und anderen dabei helfen, öffentliche Stellen zur Verantwortung zu ziehen.

- Die Durchführung von Bildungsaktivitäten kann dabei helfen, das Interesse an den Ergebnissen und Feststellungen von ORKB zu erhöhen. Workshops und Präsentationen für externe Stellen bieten eine wertvolle Gelegenheit für die Verbreitung von Wissen über bewährte Verfahren und eine gute Regierungsführung.
- Die Visualisierung von Daten und ihre Präsentation sollten auf eine schlüssige und wirksame Art und Weise stattfinden. Hier sollten komplexe Konzepte einfach dargestellt werden, um einen Informationsüberfluss zu vermeiden. Eine benutzerfreundliche visuelle Darstellung der Arbeitsergebnisse von ORKB ist von entscheidender Bedeutung, um den Stakeholdern die wichtigsten Aussagen zu vermitteln.
- Die Teilnahme an verschiedenen Konferenzen oder nationalen Foren könnte als Mittel zur Leistung eines Beitrags zu der strategischen Ausrichtung im Bereich guter Regierungsführung betrachtet werden.

4.7.10. ORKB sollten ihre Beziehungen mit Parlamenten pflegen, um auf die Bedürfnisse und Erwartungen von Stakeholdern reagieren zu können und um eine solide Strategie für die Finanzierung und Entwicklung des Beratungsmandats von ORKB umsetzen zu können.

4.7.11. ORKB sollten ihre Kommunikation mit der Expertinnen- und Experten-Gemeinschaft – einer wertvollen Quelle relevanter fachlicher Informationen und Gutachten – stärken. Regierungen müssen unter Druck gesetzt werden, evidenzbasierte politische Maßnahmen vorzubringen und effektiver mit der Forschungsgemeinschaft zu kooperieren. ORKB könnten von der Nutzung von Forschungsstudien und von der Weiterentwicklung ihrer methodologischen Arbeit mit Hilfe von Forschungsmethoden profitieren. ORKB könnten akademische Institutionen einbinden und kooperative Forschung betreiben.

- 4.8. Um eine beratende Stelle, der Vertrauen geschenkt wird, zu sein, werden auch Soft Skills benötigt; beispielsweise eine effektive Kommunikation, emotionale Intelligenz und das Aufbauen und Aufrechterhalten von Vertrauen auf der Grundlage einer höchst professionellen Haltung. Eine kontinuierliche Weiterbildung bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern soll Prüferinnen und Prüfer für Beratungsaufgaben vorbereiten (hierzu kann es zum Beispiel durch Workshops zu guter Regierungsführung, Datenanalytik und der digitalen Transformation der Regierung usw. kommen). Die Fähigkeiten von Prüferinnen und Prüfern sind ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Beratungsaktivitäten, die erfolgreiche Veränderungen bei der öffentlichen Verwaltung fördern. Wenn die Prüferin oder der Prüfer den zu prüfenden Bereich gut versteht und sinnvolle Empfehlungen, die echte Probleme klar behandeln, abgibt, dann ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass diese befolgt werden und zu positiven Auswirkungen führen.
- 4.9. Bei Berichten und Veröffentlichungen sollten bei der Durchführung einer Analyse der zugrundeliegenden Ursachen festgestellter Verfehlungen die verschiedenen Erwartungen berücksichtigt werden; dies sollte mit Empfehlungen oder der Identifizierung von Verbesserungsmöglichkeiten einhergehen. Auch können methodologische Werkzeuge und Leitfäden zur Verfügung gestellt werden. Diese würden es den jeweiligen Stellen erlauben, ihre Probleme zu analysieren, Ursachen von Problemen zu identifizieren und einen Handlungsplan zur Beseitigung der Mängel, die während des Prüfungsprozesses identifiziert wurden, zu erstellen.
- 4.10. ORKB sollten ihre Beratungsaktivitäten proaktiv durchführen. Als Institutionen sollten ORKB nicht warten und auf Probleme in ihren Ländern und in ihrem breiteren Umfeld und/oder in der Gesellschaft erst reagieren, wenn diese bereits aufgetreten sind. ORKB sollten vielmehr bereits davor von ihrer beratenden Rolle Gebrauch machen. Dies bedeutet: Herausforderungen identifizieren und den aktuellen politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern und dem Gesetzgeber Leitfäden und Empfehlungen anbieten. Die Visionen und Zielsetzungen einer ORKB sollten proaktiv und weitreichend sein. ORKB müssen vorausschauend agieren und klare, verständliche und objektive Signale abgeben.

Fragen für die Diskussion:

1. Was sind für ORKB die größten Risiken und Hürden bei der Bereitstellung von Beratungsdienstleistungen?
2. Wie können ORKB Beratungsaktivitäten effektiver durchführen (ohne dabei ihre Unabhängigkeit zu gefährden), um eine gute Regierungsführung zu fördern?

5. Steigerung der Qualität von Prüfungen der ORKB durch Analytik

- 5.1. Um ihre Unabhängigkeit zu wahren und um sicherzustellen, dass sie relevant bleiben, müssen ORKB begreifen, dass ihre Relevanz überwiegend von der Qualität ihrer Arbeit abhängig ist, welche wiederum auf den Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beruht.
- 5.2. Damit eine ORKB in der Lage ist, ihr Potenzial voll auszuschöpfen, ist es für sie von entscheidender Bedeutung, ihre Kapazitäten auszubauen, um ihre Leistung zu steuern, zu analysieren und zu bewerten, um Daten-Evaluierungen für Prüfungszwecke durchzuführen, um ihre Kultur der Evaluierung und der Früherkennung zu fördern, um Fähigkeiten in den Bereichen Programmevaluierung, Datenanalyse und -analytik, KI, Systemdenken und bei der Beurteilung politischer Kohärenz usw. zu entwickeln. Es gibt den Bedarf, Datenanalytik in den gesamten Prüfungsprozess einzubetten, und zwar von der Planung bis zur Berichterstattung. ORKB werden ermutigt, Diskussionen zur Förderung und zum Ausbau von Kapazitäten im Bereich Daten und Analytik zu führen.⁹
- 5.3. Datenanalyse, Analytik, KI und maschinelles Lernen sind Innovationen, welche aus Daten eine Ressource zur Förderung von Effizienz, Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit und Transparenz der öffentlichen Verwaltung machen. ORKB haben betont, dass die Fähigkeiten der Problemlösung und der Datenanalytik, die es ermöglichen, Muster zu erkennen, durch die schiere Menge an Daten behindert werden können. Die Entwicklung solcher Fähigkeiten ist für Prüferinnen und Prüfer von entscheidender Bedeutung.

⁹ Dies gehörte auch zu den Themen, die beim 24. VN/INTOSAI Symposium zu „Digitalisierung, Open Data und Data Mining: Relevanz und Auswirkungen auf das Prüfgeschehen der ORKB und auf die Stärkung ihres Beitrags zum Follow-up und zur Überprüfung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs)“ im Jahr 2017 besprochen wurden.

- 5.4. Die stattfindenden technologischen Veränderungen, die mit den wachsenden Mengen an geprüften Informationen in Verbindung stehen, stellen steigende Anforderungen an die analytischen Fähigkeiten von Prüferinnen und Prüfern; dies betrifft sowohl die qualitative Analyse (beispielsweise die Durchführung von Interviews) als auch die quantitative Analyse (Umfragen, Arbeiten mit Datensätzen und Datenbanken, Datenvisualisierungen und die Präsentation komplexer Daten). Diese Entwicklungen sollten mit einer Weiterentwicklung der Leitung von ORKB und der Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiter-Kommunikation, der emotionalen Intelligenz, Flexibilität und anderer Soft Skills einhergehen, um zu gewährleisten, dass die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen den Stakeholdern auf eine klare und leicht verständliche Art und Weise präsentiert werden, und weitere Zusammenarbeit implizieren.
- 5.5. Um innovative Herangehensweisen integrieren zu können, ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle ORKB das Konzept der „Prüferinnen und Prüfer der Zukunft“ fördern. Hierbei handelt es sich um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb einer ORKB, die den Herausforderungen der Zukunft, einschließlich der Nutzung von Datenanalytik, KI und Innovationen, gewachsen sind, die den Wissensaustausch und die Früherkennung fördern, usw.
- 5.6. ORKB sollten die Kapazitäten von Prüferinnen und Prüfern und von Prüfteams ausbauen. Multidisziplinäre Teams können nützlich sein, da sie einen diversifizierten Blick auf ein Problem vermitteln können. Die personelle Ausstattung von Teams, wie beispielsweise multidisziplinärer Teams, ist kostenaufwendig. Daher könnte es von Vorteil sein, eine zentrale Gruppe von Expertinnen und Experten, an die sich alle Prüfteams wenden könnten, zu schaffen. Hochrangige Bedienstete sollten über umfassende Erfahrungen mit Prüfungen und über Soft Skills verfügen, um ein produktives Arbeitsumfeld in den Teams aufrechtzuerhalten.

ORKB benötigen ein wissenschaftlich ausgebildetes Analytikteam, um die „Aufnahmekapazität“ der ORKB zu erweitern und die Möglichkeiten der digitalen Revolution und der Datenanalytik zu nutzen. Um ihr analytisches Potenzial zu stärken, können ORKB separate analytische Einheiten einrichten (beispielsweise Abteilungen für das Risikomanagement, für wissenschaftliche und technologische Beurteilungen, für Datenanalysen und für die Evaluierung der Wirksamkeit von Projekten und Programmen), um gezielt bestimmte Probleme zu behandeln. ORKB könnten

Analytikunterlagen zusammenstellen; Forschung im Bereich wirtschaftlicher politischer Maßnahmen, der öffentlichen Verschuldung und der Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen betreiben; und die öffentlichen Maßnahmen evaluieren, um die wesentlichsten Informationen für politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger aus einer Sicht, die sich von der traditionellen Aufsicht unterscheidet, zur Verfügung zu stellen. Dies kann zu ergänzenden Analysen und zusätzlichen Perspektiven, welche die Regierungsführung beeinflussen könnten, führen. Manche ORKB haben Stellen, die Trends, Risiken und Prioritätenfelder, welche es bei der Auswahl potenzieller Prüfungsaufgaben zu berücksichtigen gilt, identifizieren. Auch wenn der Aufbau einer zentralisierten Struktur verhältnismäßig einfacher wäre, hat eine dezentralisierte Struktur den Vorteil der Verfügbarkeit (analytische Fähigkeiten stünden samt Personal mit Erfahrungen auf dem jeweiligen Gebiet zur Verfügung).

- 5.7. ORKB müssen Wege finden, ihre innovativen und experimentellen Ansätze zu verbessern. ORKB sollten permanent Innovationen bei Prüfungskonzepten vorantreiben, bewährte Prüfungsverfahren präsentieren und multidimensionale und intelligente Datenanalysemethoden untersuchen, um nützliche Anleitungen für Prüfungsverfahren anbieten zu können.
- 5.8. Bei der Planung (Auswahl der Themen) und der Durchführung von Prüfungen bestimmen die Prüferinnen und Prüfer jene Bereiche, die von großem öffentlichen Interesse sind und systemische Schwachstellen und Risiken bergen, die eine verlässliche Verwaltung der öffentlichen Mittel gefährden. Auf der Grundlage einer Analyse der gesammelten Informationen ist es möglich, in den geprüften Bereichen potenzielle Trends bei den zukünftigen Entwicklungen zu identifizieren. Vor nicht allzu langer Zeit haben manche ORKB Früherkennungsgruppen geschaffen und angefangen, Produkte mit einer Früherkennungsperspektive bereitzustellen. Diese entstanden aus einer Zusammenstellung und Analyse der Prüfungs- und Nicht-Prüfungsarbeit in bestimmten Bereichen. Darüber hinaus stellten die ORKB auch eine erweiterte Liste von Themen mit einem hohen Risikoniveau zur Verfügung.
- 5.9. Die bereichsübergreifende Natur der Aufgaben, die von modernen ORKB erfüllt werden müssen, verlangt auch die Einführung einer effizienten Weiterbildung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und effiziente Regeln für die Akquise von Personal. ORKB könnten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem vielfältigen beruflichen

Hintergrund, akademischen Bildungsweg und Fähigkeiten-Set (Statistik, Soziologie, Wirtschaft, Mathematik usw.) anwerben.¹⁰ Erfahrungen und Wissen auf verschiedenen Fachgebieten wird benötigt, um große Mengen komplexer Daten zu bearbeiten, wertvolle Einblicke zu liefern und mit Stakeholdern zu kommunizieren. Es ist auch von essenzieller Bedeutung, qualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten im Bereich IT einzubeziehen, um die notwendigen technologischen Systeme und Werkzeuge einzurichten.

- 5.10. Gemeinschaften von Expertinnen und Experten, die bewährte Verfahren verbreiten und Peer-to-Peer-Unterstützung anbieten können, sollten gefördert werden. Zusätzlich kann eine Liste von Spezialistinnen und Spezialisten für einzelne Methoden verfasst und allen Prüfungsteams zugänglich gemacht werden (Aktivitäten innerhalb der Institution können auch genutzt werden, um über ihre Arbeit zu informieren). ORKB sollten sich an Expertinnen und Experten wenden oder Podiumsgruppendifkussionen organisieren, um sowohl die Prüfungsarbeit als auch Annahmen und Empfehlungen kritisch zu untersuchen. Wichtig ist auch, prominente Expertinnen und Experten in den Beratungsorganen von ORKB mitwirken zu lassen. Allen Prüfungs- und Beratungsteams könnte die Möglichkeit gegeben werden, solche Spezialistinnen und Spezialisten bei der Behandlung komplexer Anliegen zu konsultieren.
- 5.11. Andere Formen der Zusammenarbeit mit Forscherinnen und Forschern, die zum Ausbau der analytischen Kapazitäten und der Evaluierungskapazitäten von ORKB beitragen könnten, umfassen: Die Teilnahme von Forscherinnen und Forschern an thematischen Workshops und Podiumsdiskussionen in den ORKB mit einem Bezug zu jenen Bereichen, die einer spezifischen Expertise oder der Verwendung von spezialisierten Analysetechniken bedürfen; den Austausch analytischen Materials und von Einblicken für die Planungsphase/Ausarbeitungsphase von Prüfungen und von Beratungsaktivitäten; die Unterstützung von Studien in Bereichen, die für ORKB von Interesse sind, und die Ausgliederung von Forschungsarbeit und analytischen Aufträgen; die Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die Entwicklung

¹⁰ 2018 hat die INTOSAI-Entwicklungsinitiative das Pilotprojekt Fachliche Weiterbildung für Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer von ORKB (Professional Education of Auditors) gestartet – ein Bildungsprogramm für Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer von ORKB, welches auf dem Kompetenzrahmen für Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer des öffentlichen Sektors der INTOSAI basiert.

spezifischer Programme, die Unterstützung von universitären Studentinnen- und Studentenprojekten, die Unterstützung von Praktika bei ORKB; und die gemeinsame Organisation von groß angelegten Dialogplattformen zu Kernanliegen der Regierungsführung.

- 5.12. Eine weitere Möglichkeit würde darin liegen, Abteilungsveranstaltungen zu organisieren, um Verfahren, die in zukünftigen Prüfungen verwendet werden könnten, zu identifizieren. Am Ende solcher Veranstaltungen könnten daraus gezogene Lehren, die für andere Teams nützlich sein könnten, in einer zentralen Datenbank gesammelt und gespeichert werden. Datenanalysemuster sollten, wann auch immer dies möglich ist, automatisiert werden, damit sie bei zukünftigen Arbeitsaufgaben wieder verwendet werden können.
- 5.13. Die gesammelten Erfahrungen von ORKB sollten laufend zusammengefasst und überprüft werden, um bewährte Verfahren und effektive Werkzeugsets zu identifizieren. Dieses Wissen sollte dann genutzt werden, um Leitfäden für die Prüfung, Evaluierung und Beratung, Aktionsrahmen, Bildungsprogramme und Übungen zu entwickeln, welche wiederum intern verwendet und/oder unter den Stakeholdern von ORKB verbreitet werden könnten.
- 5.14. Die Datenintegration ist ein weiterer Bereich, in dem Fähigkeiten spezialisierter Organisationen erforderlich sein könnten. Nichtsdestoweniger gibt es in diesem Bereich eine enge Verbindung zum allgemeinen Datenzugang im öffentlichen Sektor und zu Qualitätsanliegen. Deswegen sollten Bemühungen in diesem Feld nicht als Langzeiteratz für Regierungsinvestitionen in die Datenintegration und in eine gemeinsame Infrastruktur betrachtet werden.
- 5.15. Die Verbesserung der Forschungs- und Beratungsaktivitäten von ORKB und ihrer Rollen bei der Evaluierung langfristiger Regierungsziele und politischer Maßnahmen hängt auch überwiegend von ihren methodologischen Kapazitäten ab. Zwecks Ausbaus methodologischer Kapazitäten können ORKB Teams zusammenstellen, die sich aus den bedeutendsten nationalen Forscherinnen und Forschern in den Bereichen Prüfung und Beratung zusammensetzen. Methodologische Erfahrungen sind von essenzieller Bedeutung, sowohl einerseits für die Ausübung der Prüfungsaufgaben von ORKB als auch andererseits für die Aufrechterhaltung der Glaubwürdigkeit gegenüber den

Stakeholdern. ORKB werden dazu ermutigt, ein Team, welches aus den bedeutendsten Forscherinnen und Forschern im Bereich der Prüfung besteht, zu bilden. Dieses soll auf der Grundlage eines rigorosen landesweiten Auswahlverfahrens unter empfohlenen Prüfungsforscherinnen und -forschern geformt werden.

Fragen für die Diskussion:

1. Wie können ORKB angesichts der Einschränkungen, denen sie durch ihre Mandate und die zugänglichen Ressourcen unterliegen, ihre analytischen Fähigkeiten effektiv weiterentwickeln?
2. Wie könnten/sollten ORKB die Kapazitäten ihrer Forschungs-/Analytik-Stellen zum Vorteil ihrer Wirtschaftlichkeitsprüfungen und Beratungsaktivitäten weiterentwickeln?