

Haushaltsrisiken:

**Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und
die Rolle der ORKB**

INTOSAI -AUSSCHUSS FÜR ÖFFENTLICHE SCHULDEN
(Public Debt Committee - **PDC**)

Februar, 2003

**Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die
Schuldenverwaltung
und die Rolle der ORKB**

Zusammenfassung	5
Ziele und Reichweite	8
Was ist unter Haushaltsrisiken zu verstehen?.....	10
Bedeutung der Haushaltsrisiken für die Einhaltung des Haushaltsplans.....	16
Schwierigkeiten bei der Erkennung und Bewertung von Haushaltsrisiken	20
<i>Erkennung und Einordnung von Haushaltsrisiken</i>	<i>20</i>
<i>Einschätzung der zu erwartenden Kosten der Haushaltsrisiken</i>	<i>24</i>
Ansätze zur Berichterstattung, Haushaltsplanung und Risikominderung.....	32
<i>Berichterstattung über Haushaltsrisiken</i>	<i>33</i>
<i>Haushaltsplanung für Haushaltsrisiken</i>	<i>39</i>
<i>Bewährte Methoden der Risikohandhabung</i>	<i>43</i>
Mögliche Rollen der ORKB	46
Quellennachweis.....	57



Zusammenfassung

1. Gemäß seiner vom Präsidium der INTOSAI festgelegten Zuständigkeit hat der Ausschuss für Öffentliche Schulden die Aufgabe erhalten, Richtlinien und sonstige, von den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) benötigte Informationen bekannt zu geben, um eine ordnungsgemäße Berichterstattung über die und eine solide Verwaltung der öffentlichen Schulden zu fördern. Ganz allgemein behandelt das vorliegende Papier folgende Punkte:
 - Es bietet einen anschaulichen Überblick über „Haushaltsrisiken“, die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft und dadurch auf die Schuldenverwaltung haben könnten.
 - Es untersucht mögliche Rollen der ORKB im Bereich dieser Themen.
2. Die große Anzahl an staatlichen Programmen und Aktivitäten bindet künftige Haushaltsmittel und kann die öffentliche Finanzwirtschaft destabilisieren. Häufig sind bestimmte Maßnahmen aber nicht im Haushalt veranschlagt, werden in keiner Haushalts- und Vermögensrechnung ausgewiesen und werden auch bei herkömmlichen finanzwirtschaftlichen Analysen nicht berücksichtigt.¹ Dies kann zu unerwarteten Ausgabensteigerungen und erhöhtem Kreditbedarf führen, wodurch ggf. Ausgabemittel künftiger Haushalte gebunden werden und der finanz- und wirtschaftspolitische Spielraum des Staates in nicht mehr vertretbarer Weise eingeschränkt wird.
3. Um Haushaltsinstabilität und unerwartete Änderungen des Finanzierungsbedarfs zu verhindern, sollten die politischen Entscheidungen unter Berücksichtigung aller finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkte getroffen werden. Dabei ist auch ein umfassendes Verständnis der potentiellen Bindung zukünftiger Haushaltsmittel erforderlich.² Ebenso hängt eine erfolgreiche Schuldenverwaltung nicht nur davon ab, dass man die Höhe der ausstehenden öffentlichen Schulden und der konventionell erfassten Haushaltsdefizite oder -überschüsse kontrolliert, sondern auch von der Gesamtstrategie. Ein umfassender Ansatz



beinhaltet u.a. die Überwachung von Eventualverbindlichkeiten und die Gewährleistung der rechtzeitigen Bereitstellung von außerordentlichen Rücklagen, ein wirksames Risikomanagement und die Vermeidung staatlicher Rettungsaktionen für quasi-fiskalische Aktivitäten. Diese umfassenden Analysen sollen die traditionell auf die Schuldenhöhe fixierte Betrachtung der öffentlichen Haushaltswirtschaft ergänzen.

4. In Anbetracht der Vielfalt von Aktivitäten, die Ausgabemittel künftiger Haushaltsjahre binden, hat der Ausschuss nicht versucht, eine offizielle Definition von Verschuldung zu formulieren. Stattdessen identifiziert und definiert der Leitfaden zur Bestimmung und Offenlegung von öffentlichen Schulden Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt³ verschiedene Elemente öffentlicher Schulden, die als Teil der öffentlichen Verschuldung offen gelegt werden sollten.
5. Auf ähnliche Weise fördert das Konzept der „Haushaltsrisiken“ – dadurch, dass es über die konventionelle haushaltstechnische und finanzpolitische Analyse hinaus reicht - eine umfassende Sichtweise für staatliche Programme und Maßnahmen, die die öffentliche Hand entweder explizit oder implizit hinsichtlich der Verwendung künftiger Ressourcen binden. Damit soll den Regierungen ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, das ihnen hilft, über die aktuelle Haushaltslage hinaus zu schauen und auch die langfristigen Konsequenzen heute getroffener Entscheidungen sowie Faktoren, die den zukünftigen Finanzbedarf beeinflussen, zu berücksichtigen. Die Regierungen könnten dadurch ihre Finanz- und insbesondere Kassenwirtschaft verbessern und fundiertere Entscheidungen im Bereich des zukünftigen Finanzierungsbedarfs treffen.
6. Durch ein umfassendes und stark transparentes Berichtswesen im Bereich potentieller Haushaltsrisiken sind die Entscheidungsträger besser für den Umgang mit zukünftigen Ausgaben und die Vermeidung unerwarteter Änderungen des Finanzierungsbedarfs gerüstet. Jedoch ist die Sensibilisierung für Haushaltsrisiken allein nicht ausreichend. Um Anreize zur Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Entscheidungen und zur Vermeidung von Haushaltsrisiken zu schaffen, sollten die dafür

zuständigen Stellen genaue Kostenrechnungsverfahren entwickeln und die aus der Kostenrechnung gewonnenen Daten in die Finanzberichterstattung, Haushaltsplanung und andere finanzpolitische Prozesse mit aufnehmen.

7. Der Ausschuss für öffentliche Schulden ist der Auffassung, dass die ORKB die langfristige Stabilität der öffentlichen Haushaltswirtschaft verbessern können, indem sie eine aktive Rolle zur Sicherung eines angemessenen Verständnisses von Haushaltsrisiken und ihrer Überwachung sowie ihrer Auswirkung auf die Schuldenverwaltung übernehmen. Diese Arbeit unterscheidet sich jedoch von dem traditionellen, oft noch hauptsächlich am Kriterium der Ordnungsmäßigkeit orientierten Prüfungsauftrag der ORKB. Während die ORKB eine wertvolle Rolle spielen können, indem sie Informationen und Beratung im Bezug auf Haushaltsrisiken zur Verfügung stellen, sollte es klar sein, dass die Wahrnehmung dieser Aufgabe nicht mit dem Grad an Verlässlichkeit erfolgen kann wie eine rein am Kriterium Ordnungsmäßigkeit ausgerichtete Rechnungsprüfung. Außerdem könnte es für die ORKB notwendig sein, neue und stärker interdisziplinäre Ansätze und Methoden zu entwickeln, um über den Bereich der aktuellen Finanzlage und deren Kontrolle hinaus wirksam zu sein.
8. Einige der möglichen Rollen, die eine ORKB im Bezug auf Haushaltsrisiken erfüllen könnte, sind folgende:
 - Prüfung und Hilfe im Hinblick auf die Verbesserung des Verständnisses im Bereich von Haushaltsrisiken, die in Haushaltsrechnungen oder -übersichten aufgeführt werden.
 - Förderung einer seriösen Ausweisung von Haushaltsrisiken, einschließlich der Aspekte, die nicht in herkömmlichen Haushalts- und Vermögensrechnungen enthalten sind. Z.B. könnten ORKB in folgender Hinsicht mitwirken:
 - Bei der Erarbeitung einer Gesamtübersicht der bestehenden Haushaltsrisiken eines Staates;
 - bei der Anwendung von Systemen wie etwa der „Haushaltsrisikomatrix“⁴, um das Verständnis im Hinblick



auf den Umfang und die Art der Haushaltsrisiken eines Landes zu verbessern;

- bei der Abschätzung der zu erwartenden Kosten bzw. des Grades der Haushaltsrisiken,
 - bei der Anwendung multidisziplinärer Instrumente, wie z.B. Simulationen, mit denen das Verständnis für die langfristige Haushaltsprognose eines Landes erhöht werden kann.
- Optimierung des Risikomanagements. Seitens der ORKB könnte gewünscht sein, dass sie eine Rolle zur Verbesserung des Verständnisses und der Praxis in folgenden Bereichen übernehmen:
- Techniken zur Risikobewertung;
 - Ansätze zur Risikoverminderung; und
 - Risikosteuerung.

Ziele und Reichweite

9. Im vorliegenden Papier werden Schlüsselaspekte im Zusammenhang mit Haushaltsrisiken untersucht, die ORKB bei der Beurteilung der Haushaltslage einer Regierung in Betracht ziehen könnten. Das Papier beinhaltet im einzelnen Folgendes:
- die Beschreibung und Veranschaulichung des Begriffs „Haushaltsrisiken“.
 - Überlegungen zur Beziehung zwischen Haushaltsrisiken, der langfristigen Haushaltslage und der Schuldenverwaltung;
 - die Identifizierung von Leitthemen und das Aufwerfen von Fragen zur Identifizierung und Bewertung von einigen der wichtigsten Haushaltsrisiken, sowie des Berichtswesens, der Haushaltsplanung und der Überwachung;

-
-
- Beispiele für Ansätze zur Berichterstattung über sowie der Kontrolle und Überwachung von Haushaltsrisiken;
 - die Untersuchung der möglichen Rollen der ORKB im Bezug auf Haushaltsrisiken.
10. Das vorliegende Papier ist nicht darauf ausgerichtet, den Einsatz eines Rechnungslegungssystems oder eines Berichtstyps vorzuschreiben, um die potentielle Bindung von zukünftigen Haushaltsmitteln und die damit verbundenen Auswirkungen auf das Schuldenmanagement offen zu legen. Vielmehr wird beabsichtigt, einen anschaulichen Überblick über dieses komplexe Thema zu bieten und die möglichen Rollen für ORKB zu untersuchen.
11. Bei der Ausarbeitung dieses Dokuments stützt sich der Ausschuss auf die Grundlagen des Leitfadens zur Bestimmung und Offenlegung von öffentlichen Schulden von INTOSAI. Außerdem hat der Ausschuss Studien einbezogen, die vom PDC, weiteren INTOSAI-Ausschüssen, verschiedenen Gremien im Bereich der Festlegung von Rechnungslegungsnormen sowie internationalen Organisationen mit Interesse an der Thematik der öffentlichen Schulden veröffentlicht wurden. Beratung und tatkräftige Unterstützung erhielt der Ausschuss durch die Mitarbeiter der Weltbank, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und des Internationalen Währungsfonds (IWF). Um einen Überblick über die derzeit verwendeten Ansätze der Behandlung von Haushaltsrisiken verschiedener Art zu erhalten, hat der Ausschuss Haushalte, Finanzberichte und sonstige Dokumente zur Finanzpolitik ausgewählter Länder überprüft. Das Ziel dieser Vorgehensweise war es, einen anschaulichen Überblick über Schlüsselaspekte anstatt eine umfassende Studie der gesamten Thematik zu liefern.



Was ist unter Haushaltsrisiken zu verstehen?

12. Das Konzept der „Haushaltsrisiken“ umfasst die breite Palette von Verpflichtungen, Programmen und Maßnahmen seitens der nationalen Regierungen, die Mittel zukünftiger Haushalte binden können. Durch eine Ausdehnung über die herkömmlichen Rechnungslegungs- und Haushaltsanalysen hinaus bietet das Konzept der „Haushaltsrisiken“ einen breit angelegten Überblick über die staatlichen Aktivitäten, durch die eine Regierung entweder implizit oder explizit zur Inanspruchnahme künftiger Mittel gezwungen wird. Anstelle eines Versuches, strikt auf die Definitionen ausgerichtete Leitlinien zur Verfügung zu stellen, ist das Ziel, einen Rahmen für ein besseres Verständnis der langfristigen Haushaltslage eines Landes zur Verfügung zu stellen.
13. Haushaltsrisiken unterscheiden sich deutlich in Bezug auf ihre Größenordnung, Eintrittswahrscheinlichkeit und dem Ausmaß der gesetzlichen Verpflichtung des Staates, Mittel einzusetzen. Das Schaubild I zeigt mehrere Beispiele von Maßnahmen, die bei der Einschätzung der langfristigen Haushaltsstabilität eines Landes und der Schuldenpolitik relevant sein könnten.

Schaubild I

Beispiele für Haushaltsrisiken

- **Sozialversicherungsprogramme:** Diese Programme unterscheiden sich im länderübergreifenden Vergleich sehr stark voneinander, beziehen sich aber im allgemeinen auf gesetzlich festgelegte Leistungen, die Einzelpersonen vor dem Verlust oder der Unterbrechung ihrer Einkommen schützen. Es handelt sich um den Schutz der versicherten Person und deren Unterhaltsberechtigten. Dieser Schutz wird in der Regel durch Ersatzzahlung von zumindest einem Teil des verlorenen Einkommens realisiert. Bei Systemen, die mit dem Arbeitsplatz in Beziehung stehen, richtet sich der Anspruch auf die Zahlung von Rente oder auf andere regelmäßige Leistungen in der Regel nach der Länge der Beschäftigung oder selbständigen Tätigkeiten, in einigen Fällen auch nach dem Beschäftigungsverhältnis an sich.



Die Höhe der Renten oder der anderen regelmäßigen Zahlungen hängt normalerweise vom Einkommensniveau vor dem Geschehen ab, das zum Verlust des Einkommens geführt hat. Diese Programme werden ganz oder zum größten Teil aus den Beiträgen (generell ein bestimmter Prozentsatz des Einkommens) der Arbeitgeber, Arbeitnehmer oder beider finanziert und sind in den meisten Fällen für bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern und Arbeitgebern gesetzlich vorgeschrieben. Solche Systeme werden oft *Sozialversicherungssysteme* genannt.

- **Krankenversicherung/Beihilfe:** Staaten gewähren unmittelbar oder über Versicherungsanstalten eine Reihe von gesundheitsbezogenen Leistungen. So kann z.B. als Teil der Beamtenversorgung oder des Sozialversicherungssystems des betreffenden Landes die gänzliche oder teilweise Zahlung oder Erstattung medizinischer Behandlungskosten gewährt werden.
- **(Sozial- bzw. Betriebs)Rente für Arbeitnehmer:** Die zeitlich verschobenen Sozialleistungen für Arbeitnehmer, insbesondere in Form von Rentenzahlungen, stellen eine potentiell beträchtliche Verpflichtung für den Staat dar. Rentenzahlungen umfassen im Allgemeinen alle Leistungen für die Altersversorgung, Versorgung bei Arbeitsunfähigkeit und Leistungen an Hinterbliebene, die durch einen Pensionsplan finanziert werden, unfundierte Pläne mit inbegriffen. Diese Unterstützung unterscheidet sich von den Sozialversicherungsleistungen dadurch, dass Rentenzahlungen im allgemeinen als Austauschtransaktionen angesehen werden, da der Angestellte seine Dienste zum Teil aus dem Grunde ausübt, um später durch den Pensionsplan eine zeitverschobene Zuwendung zu erhalten.
- **Versicherung und Rückversicherung:** Staaten können Einzelpersonen und Firmen gegen eine Vielfalt von Risiken versichern - von Naturkatastrophen bis hin zum Konkurs eines Arbeitgebers oder einer Bank.
- **Darlehen und Bürgschaften für Dritte:** Staatsbürgschaften werden allgemein als Eventualverbindlichkeiten betrachtet. Dabei kann es sich um Garantien für die Kreditaufnahme



durch andere öffentliche Körperschaften, private Körperschaften oder halb-öffentliche Körperschaften handeln; oder aber es handelt sich um Bürgschaften für eine Vielzahl anderer Zwecke, wie die Finanzierung von Exporten und die Garantie von Wechselkursen.

- **Patronatserklärungen und andere rechtlich nicht bindende Zusicherungen:** Anstelle einer eindeutigen Bürgschaft drücken Patronatserklärungen aus, dass der Staat ein Projekt oder vielleicht sogar einen bestimmten Kontakt unterstützt. Folglich können der Rechtsstatus und die Wirksamkeit von Patronatserklärungen unklar sein.
- **Kosten für die Beseitigung von Umweltverschmutzung:** Staaten können die Kosten für die Beseitigung, und/oder Entsorgung von Giftmüll auf Grundstücken und in Anlagen sowie Maßnahmen zur Begrenzung von Schadstoffemissionen übernehmen. Giftmüllbeseitigung kann u.a. auch die Kosten für die Dekontaminierung, Stilllegung, Wiederherstellung oder Überwachung eines Geländes, Schließungskosten und Kosten, die nach der Schließung anfallen, beinhalten. So kann z.B. ein Staat Kernkraftwerke betreiben und per Gesetz dazu verpflichtet sein, bei Schließung des Kraftwerkes alle Schadstoffe zu beseitigen. Außerdem können Staaten die Verantwortung für die Beseitigung von Giftmüll übernehmen, der von privaten Unternehmen verursacht wurde.
- **Zukünftige Instandhaltungs- und Betriebskosten, die mit aktuellen Entscheidungen verbunden sind:** Zukünftige Instandhaltungs- und Betriebskosten für staatseigene Anlagen und andere Vermögensgegenstände sind ein weiteres Beispiel für Kosten, die in der Zukunft die Flexibilität einschränken können. Während herkömmlicherweise die Erwerbskosten im Mittelpunkt der Entscheidungsfindung stehen, können auch die Betriebs-, Instandhaltungs- und Entsorgungskosten im Zusammenhang mit Vermögensgegenständen erheblich sein. Auch wenn Entscheidungen getroffen werden können, Betrieb und Instandhaltung von Vermögensgegenständen vor Ablauf ihrer Nutzungsdauer zu beenden, sind bei Erwerb von Vermögensgegenständen durch den Staat immer die Betriebs- und Instandhaltungskosten während der gesamten Nutzungsdauer in Betracht zu ziehen.



Diese potentiellen Belastungen zukünftiger Haushalte sind unterschiedlichen Ursprungs. Sie können explizit oder implizit sein, derzeit existieren oder durch Ereignisse in der Zukunft bedingt sein. Es kann möglich sein, ihre endgültigen Kosten angemessen zu schätzen oder auch nicht. Aufgrund dieser Bandbreite ist es nützlich, Haushaltsrisiken als auf einer Skala angeordnet zu betrachten, die von expliziten gesetzlichen Verpflichtungen bis hin zu impliziten Zusagen reicht, die sich aus der derzeitigen Politik oder den Instandhaltungen der Öffentlichkeit ergeben (Schaubild II). Im Rahmen dieses Spektrums existieren große Unterschiede im Hinblick auf die Stärke der gesetzlichen Bindung eines Staates und die Gewissheit der erwarteten Kosten. Einige dieser Posten - wie etwa die zeitverschobenen Arbeitnehmeransprüche oder die Beseitigung von Umweltverschmutzung - werden in staatlichen Bilanzen oft als Verbindlichkeiten aufgeführt. Andere Posten - wie etwa ein noch unentschiedener Rechtsstreit oder noch nicht ausgelieferte Bestellungen - werden normalerweise in den Fußnoten der Finanzberichte als Eventualverbindlichkeiten oder Verpflichtungen ausgewiesen. Es gibt wiederum andere Posten auf der Skala - wie zukünftige Sozialversicherungslieferungen, bei denen die Verpflichtung der Regierung nicht beziffert wird – und die zukünftigen Kosten im allgemeinen nicht direkt in den Haushalt oder die Finanzberichte aufgenommen werden.

14. Obwohl die Sozialversicherung vielleicht das meist zitierte Haushaltsrisiko ist, das als implizit in der derzeitigen Politik oder als in der öffentlichen Meinung über die Rolle des Staates enthalten angesehen wird, können zahlreiche Maßnahmen Instandhaltungen auf die zukünftige Ausgabe von Geldern wecken. Bundes- oder Zentralstaaten sind gehalten, Verluste und Verpflichtungen der Zentralbank, der ggf. bestehenden Gliedstaaten, kommunalen Gebietskörperschaften oder privater Einrichtungen von großer politischer oder wirtschaftlicher Bedeutung auszugleichen bzw. einzulösen. Aktuelle Entscheidungen bzgl. der Ausgaben können auch Instandhaltungen hinsichtlich künftiger Ausgaben hervorrufen. So verpflichtet z.B. die Entscheidung zum Erwerb eines Gebäudes



oder anderer Immobilien die Regierung unweigerlich zur Zahlung der Kosten für den zukünftigen Betrieb und die Instandhaltung für die gesamte Lebensdauer des Objekts. Es kann sogar auch erwartet werden, dass teilfinanzierte Investitionsprojekte zu Ende geführt werden. Ferner kann auch die zweckgebundene Rücklage von Steuergeldern oder die Bildung von Treuhandfonds Instandhaltungen im Hinblick auf künftige Ausgaben im Bereich des vorbestimmten Zweckes hervorrufen. Andere staatliche Maßnahmen, wie z.B. Privatisierungen, können die implizite Annahme begründen, dass der Staat die Verantwortung für eventuell eintretende Probleme übernehmen wird.⁵ Eine weiter gefasste Interpretation des Begriffs "Haushaltsrisiken" kann auch Bereiche einbeziehen, in denen der Staat sich bereits verpflichtet hat - wie z.B. vorhandene Infrastruktur - und auch in diesen Fällen davon ausgehen, dass eine Erbinstandhaltung im Hinblick auf zukünftige Ausgaben entsteht, damit die Anfangsinvestition des Staates nicht verloren geht.

Schaubild II:
Spektrum der Haushaltsrisiken

Ursache	Beispiel
Explizite gesetzliche Verbindlichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Schulden • Fällige Leistungen an Arbeitnehmer und Versorgungsempfänger • Verbindlichkeiten im Umweltbereich • Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen • Fällige Versicherungsansprüche
Explizite finanzielle Verpflichtungen	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht ausgelieferte Bestellungen • Langfristige Miet- und Pachtverträge • Verpflichtungen aus langfristigen Verträgen
Explizite finanzielle Eventualverbindlichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • staatliche Kredite und Bürgschaften • Nationale Versicherungsprogramme (Bankeinlagen, Ernte, Überschwemmung, usw. ...)

Ursache	Beispiel
<p>Zu erwartende Ausgaben zur Deckung von potentiellen „moralischen“ Verpflichtungen oder „gesellschaftlichen“ Forderungen, die auf der derzeitigen Politik und/ oder der Wahrnehmung der Rolle des Staates durch die Öffentlichkeit basieren</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zukünftige Zahlung von Leistungen, die auf Sozialversicherungsprogrammen basieren (Altersversorgung) <p>Lebensdauer Gesamtkosten: der Erwerb von Sachanlagen kann in der Zukunft zu Betriebs- und Instandhaltungskosten führen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kostenübernahme für große Institutionen: Der (Zentral)Staat kann eingreifen, um die Verluste durch die Nichterfüllung von Verpflichtungen durch die folgenden Institutionen zu reduzieren: <ul style="list-style-type: none"> - andere Gebietskörperschaften - Unternehmen im Staatsbesitz - Privatunternehmen von großer politischer oder wirtschaftlicher Bedeutung • Katastrophenhilfe: Der Staat übernimmt normalerweise die Verantwortung für finanzielle Verluste, die durch Katastrophen oder größere Unglücke, wie starke Erdbeben, Orkane, terroristische Anschläge und Epidemien herrühren.

15. Das breite Spektrum an Posten, die möglicherweise als Haushaltsrisiken angesehen werden könnten, erhöht die Schwierigkeit, genau festzustellen, wie und in welchem Ausmaß vollständigere Informationen über die zu erwartenden zukünftigen Kosten in verschiedene Finanzberichte, Haushaltspläne und politische Prozesse einbezogen werden können. Viele Verbindlichkeiten und Aktivitäten der Regierung, die sich auf die Inanspruchnahme zukünftiger Mittel auswirken können, erfüllen nicht die Kriterien für eine Ausweisung in der Bilanz eines Landes oder für die Einbeziehung in das Gesamtbudget (Defizit/Überschuss). Trotzdem rechtfertigen die potentiell erheblichen Auswirkungen dieser Positionen auf die zukünftige Haushaltslage eines Staates und dadurch auch auf seine Schuldenpolitik eine Offenlegung und Überwachung.



Bedeutung der Haushaltsrisiken für die Einhaltung des Haushaltsplans

16. Bisher haben die Regierungen hauptsächlich das geldmäßige Volumen der in Umlauf befindlichen staatlichen Schuldtitel als Maßstab für die Verschuldung benutzt. Allerdings übernehmen Staaten eine Vielfalt von Verbindlichkeiten und Aktivitäten, die explizite oder implizite Ansprüche auf zukünftige Mittel hervorrufen können, wie bereits oben ausgeführt. Aus diesem Grund signalisieren ein Haushaltsüberschuss und/oder ein niedriges Verschuldungsniveau nicht unbedingt eine positive Prognose für den Staatshaushalt. Die Schuldenpolitik eines Landes sollte daher nicht nur die derzeitige Finanzlage in Betracht ziehen, sondern auch eine langfristige Haushaltsprognose erstellen, wobei ein umfassendes Verständnis für die Größenordnung und Art der potentiellen Belastung zukünftiger Haushalte mit einzubeziehen ist.⁶

17. Die Unfähigkeit, Haushaltsrisiken zu begreifen und zu steuern, kann schwerwiegende Konsequenzen haben. Ungeachtet dessen, ob ein Staat gesetzlich zur Bereitstellung von Geldern verpflichtet ist oder lediglich durch die Umstände dazu gezwungen wird, können die Haushaltsrisiken zu Phasen der Haushaltsinstabilität und unerwarteten Änderungen des Finanzbedarfs führen. In Neuseeland führte während der 70er Jahre die Übernahme von Bürgschaften für Industriezweige mit Tätigkeitsfeldern wie der Erdölproduktion zu hohen Kosten für zukünftige Regierungen. Obwohl die Regierung, die die Bürgschaften gewährte, keinerlei Kosten dadurch hatte, mussten die nachfolgenden Regierungen den Preis der Versprechen der Vorgängerregierungen bezahlen, als die Erdölpreise fielen und es zum Rückzug der Industrieunternehmen kam. Ähnlich erging es auch den Vereinigten Staaten im Hinblick auf die Krise der Spar- und Darlehenskassen in den späten 80er und frühen 90er Jahren, die den amerikanischen Steuerzahler Hunderte von Milliarden Dollar gekostet hat (die Beziehung zwischen der Sparkassenkrise und Haushaltsrisiken bleibt zu erklären). Es wird berichtet, dass die brasilianische Bundesregierung in den 80er und 90er Jahren Kosten in Höhe von ca. 74 Milliarden Dollar übernehmen musste, die durch die Provinzregierungen verursacht worden waren. Auf ähnliche Weise waren auch

die Länder Argentinien, Kolumbien, Mexiko und Russland während der letzten zehn Jahre gehalten, für nachgeordnete Gebietskörperschaften finanziell einzuspringen, wenn deren Defizite oder Zahlungsrückstände untragbar geworden waren.⁷

18. Die Privatisierung von Infrastrukturprojekten ist ebenfalls zu einer wesentlichen Quelle von Haushaltsrisiken geworden, insbesondere für Entwicklungsländer. Als Beispiel dient Mexiko, dessen Konzessionssystem im Bereich des Baus und Betriebs von Autobahnen in den späten 80er und 90er Jahren zu Staatsausgaben von mehr als 6 Milliarden Dollar geführt hat, die dazu verwendet wurden, private Unternehmen (und die Banken, die ihnen Kredite gegeben hatten) vor dem Konkurs zu bewahren. In Thailand musste der Staat ein Mautstraßenprojekt retten, als die Behörden sich weigerten, in früheren Verträgen vorgesehene Mauterhöhungen zu genehmigen. Und als Wechselkursgarantien in Verbindung mit Mautprojekten ausgezahlt wurden, musste der spanische Staat 2,7 Milliarden Dollar bezahlen.⁸
19. In Zeiten einer Haushaltszwangslage können die Politiker zu Maßnahmen neigen, die weder im Haushalt noch in den „Bilanzen“ (Haushalts- bzw. Vermögensrechnungen) erscheinen und keine sofortigen Ausgaben erfordern. Beim Übergang zu einer Marktwirtschaft ging Ungarn neue Risiken in Form von Bürgschaften und ungedeckten Verpflichtungen ein.⁹ In Italien haben die Eisenbahngesellschaften Staatsgarantien dazu verwendet, Mittel von den Finanzmärkten zu erhalten, um ihre Verluste zu decken. Eine Weltbankstudie hat gezeigt, dass die Tschechische Republik zwar ausgeglichene Haushalte vorlegte, aber immer stärker zur „Flucht aus dem Haushalt“ neigte, hauptsächlich in Form von Darlehen und Bürgschaften an den Bankensektor und die Eisenbahnen.¹⁰ Im Jahr 1998 wurden die damit verbundenen versteckten Kosten auf rund 13 % des BIP geschätzt und die Weltbank und die tschechische Regierung rechneten mit einem weiteren schnellen Anstieg dieser Kosten.¹¹ Solche versteckten Kosten nehmen Liquidität aus dem Wirtschaftskreislauf und schränken die haushaltspolitischen Spielräume ein.¹²



-
-
20. Sogar Länder, die derzeit eine starke Position innehaben, können aufgrund der wachsenden Kosten bei umfangreichen Maßnahmen, die noch nicht vollständig im Staatshaushalt bzw. der Finanzplanung veranschlagt sind, Risiken eingehen. So stehen z.B. mehrere Länder vor großen Herausforderungen im Zusammenhang mit einer alternden Bevölkerung, was erhebliche Aufwendungen für die staatliche Altersversorgung und Krankenversicherung zur Folge haben wird. In den Vereinigten Staaten haben Hochrechnungen des Haushaltsamtes des Kongresses (CBO) gezeigt, dass die Kombination einer längeren Lebenserwartung der geburtenstarken Jahrgänge mit dem zahlenmäßigen Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu Defiziten und Schulden führen wird. Das CBO schätzt, dass Aufwendungen für die staatliche Altersversorgung und medizinische Versorgung in den nächsten Jahrzehnten andere Staatsausgaben verdrängen werden.
 21. Neben den Belastungen, die eine alternde Bevölkerung für die staatlichen Altersversorgungs- und Krankenversicherungssysteme mit sich bringt, sehen sich viele Länder unausgeglichene Haushalte gegenüber. So komplizieren z.B. in Japan die steigenden Sozialversicherungsleistungen und die sich bedrohlich nähernde Aufgabe, die Zahlungsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme aufrecht zu erhalten, die unmittelbar anstehende Aufgabe einer Verbesserung der aktuellen Haushaltslage.¹³
 22. Wie aus diesen Fällen ersichtlich wird, ist es ein sehr wichtiger Punkt, ob Regierungen über ausreichende Informationen und Anreize verfügen, um zukünftige Kostenfragen im Zusammenhang mit Entscheidungen der derzeitigen Politik zu berücksichtigen. Einige staatliche Maßnahmen - wie etwa die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften - erfordern einen langfristigen Bezugsrahmen, um die künftigen Folgen des staatlichen Engagements abschätzen zu können. Außerdem können manche Risiken nur transparent werden, wenn die Analyse über die herkömmlichen Instrumente wie Analyse des Haushaltsplans, der Haushalts- und Vermögensrechnung und der Höhe der Verschuldung hinaus geht, da potentielle künftige Haushaltsbelastungen nicht nur aus strikt gesetzlichen Verpflichtungen herrühren, sondern auch im Bereich der

moralischen und sozialen Verantwortung ihren Ursprung haben.

23. Aus diesen Gründen ist der Ausschuss der Meinung, dass das Verständnis der Haushaltslage und deren Folgen für das Schuldenmanagement über die Bewertung der derzeitigen Finanzlage hinausgehen und eine Bewertung der langfristigen Tragfähigkeit der Finanzpolitik eines Landes mit einschließen muss. Ein umfassendes und höchst transparentes Berichtswesen im Bereich der potentiellen Belastung künftiger Haushalte eines Landes kann den Entscheidungsträgern dabei helfen, die künftigen Kosten in Betracht zu ziehen und so unerwarteten Änderungen des Finanzbedarfs vorzubeugen. Auch können frühe Warnzeichen im Hinblick auf potentielle Kosten (wenn diese Kosten noch am besten einzudämmen sind) die Anzahl der verfügbaren politischen Alternativen erhöhen. So können z.B. Änderungen von Programmen mit einer Auswirkung auf große Teile der Bevölkerung - wie z.B. die Sozialversicherung - Zeit erfordern, damit sich die einzelnen Leistungsempfänger auf die Änderungen einstellen können, ohne dass es zu plötzlichen harten Einschnitten kommt.
24. Je nach ihrer verfassungsrechtlichen Struktur sollten die Staaten nach glaubhaften Strategien suchen - und dies sowohl im Rahmen als auch außerhalb des Staatshaushalts - um ausreichende Informationen über die mögliche Belastung künftiger Haushalte zur Verfügung zu stellen. Die ORKB können im Rahmen ihrer Befugnisse im Bezug auf diese Themen eine Führungsrolle einnehmen und eine Aufsichtsfunktion ausüben.
25. Der verbleibende Teil der vorliegenden Arbeit wird einige der Schwierigkeiten abhandeln, die mit der Gewährleistung einer vollständigen Bewertung der Haushaltsrisiken verbunden sind. Dies schließt die Erarbeitung von Lösungen für die folgenden Fragen mit ein:
- systeme zur Erkennung und Einordnung von Haushaltsrisiken;
 - fachliches Know-how und Methodik zur Schätzung der zu erwartenden Kosten im Bereich verschiedener Risiken;



-
-
- methoden zur wirksamen Berücksichtigung von Informationen über die finanziellen und sonstigen Kosten von Haushaltsrisiken bei verschiedenen politischen Prozessen;
 - die Rolle der ORKB im Bezug auf diese Fragen.

Schwierigkeiten bei der Erkennung und Bewertung von Haushaltsrisiken

26. Die Vielfalt der möglichen Belastungen künftiger öffentlicher Haushalte eines Landes bringt eine Reihe von Herausforderungen mit sich. Während die Normen für die Rechnungslegung dazu dienen, einige solcher möglicher Belastungen auszuweisen, sind die Verpflichtungen und politischen Zusagen einer Regierung viel weitgehender als diejenigen, die in Haushalts- und Finanzplänen ausgewiesen werden. Aus diesem Grund sollte die Erkennung und Bewertung von Haushaltsrisiken über die Erstellung des Haushaltsplans und ggf. der Finanzplanung hinausgehen. Es gibt jedoch keine allgemeine Übereinstimmung darüber, welche speziellen Risiken berücksichtigt werden sollten und in welchem Umfang. Zusätzlich verursachen die Komplexität und Unbestimmtheit mancher Risiken große Probleme bei der Kostenschätzung, was wiederum Bedenken darüber verursacht, ob diese Schätzungen als Grundlage für die Haushaltsplanung und andere politische Entscheidungen dienen können.

Erkennung und Einordnung von Haushaltsrisiken

27. Ein erster und bedeutender Schritt für eine Regierung ist das Erkennen, die Einordnung und das Verständnis des Gesamtumfanges der Risiken, die zu der Beanspruchung zukünftiger Mittel führen können. Aufgrund der Vielseitigkeit der Risiken kann es nützlich sein, ein System zu verwenden, das (1) die Art der Verpflichtung berücksichtigt, d.h. ob es ein explizites oder implizites Risiko ist und das (2) die Eintrittswahrscheinlichkeit des Ereignisses berücksichtigt, das das Risiko begründet - ob die zu erwartende Belastung künftiger Haushalte sich auf ein Ereignis stützt, das bereits geschehen ist, oder ob sie von einem zukünftigen Ereignis abhängt.

28. Die Matrix, die im Schaubild III zu sehen ist und die sich stark auf die „Haushaltsrisikomatrix“ stützt, die von Hana Polackova-Brixi in Zusammenarbeit mit der Weltbank entwickelt wurde,¹⁴ stellt ein wertvolles Instrument dar, das eine Momentaufnahme der Haushaltsrisiken eines Landes liefert. Sogar wenn keine Schätzungen der damit verbundenen Kosten verfügbar sind, sollte das Ausfüllen der Matrix einen wertvollen ersten Schritt zum Verstehen des Umfangs und der Art der staatlichen Risiken bieten.

Schaubild III:

Matrix zum Verständnis von Haushaltsrisiken

Verbindlichkeiten	Konkret (Anspruch basiert auf gegenwärtigen Ereignissen oder der Weiterführung der derzeitigen Politik)	Potentiell (Anspruch abhängig von einem zukünftigen Ereignis)
<p>Explizit: staatliche Verbindlichkeit, die gesetzlich oder vertraglich anerkannt ist.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kreditaufnahmen im Ausland und Inland, die durch den Staat getätigt wurden ¹⁵ * Fällige Leistungen an Arbeitnehmer 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgschaften für Kredite, die nicht durch den Staat aufgenommen wurden • Versicherungsprogramme (für Bankeinlagen, Ernten, Überschwemmungen, Kriegsrisiken)
<p>Implizit: Zu erwartende Ausgaben zur Erfüllung von potentiellen „moralischen“ oder „gesellschaftlichen“ Verpflichtungen, die auf der derzeitigen Politik und/oder der öffentlichen Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben basieren</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zukünftige wiederkehrende Kosten für öffentliche Investitionsprojekte • Zukünftige rentenrechtliche Altersversorgung (im Gegensatz zur Beamtenversorgung), die nicht gesetzlich vorgeschrieben ist • Zukünftige Gesundheitsversorgung, die nicht gesetzlich vorgeschrieben ist 	<ul style="list-style-type: none"> • Zahlungsverzug anderer Gebietskörperschaften oder öffentlicher oder privater Unternehmen mit nicht verbürgten Krediten • Bereinigung der Verbindlichkeiten von privatisierten Unternehmen • Bankeninsolvenz (über die Deckung des Einlagenversicherungsprogramms hinaus) • Investitionsverluste von nicht gesicherten Sozial- und Betriebsrentenkassen, Pensions- oder Arbeitnehmerfonds oder Sozialversicherungsträgern • Zentralbank kommt Zahlungsverpflichtungen nicht nach (Devisenkontrakte, Währungsschutz, Stabilität der Zahlungsbilanz)



-
29. Es wird deutlich, dass die große Vielfalt der potentiellen Inanspruchnahme von zukünftigen Haushaltsmitteln Bestimmungsschwierigkeiten mit sich bringt. Die Definitionen für Zwecke der Rechnungslegung und Haushaltsplanung bieten einen Ausgangspunkt zur Erkennung der Haushaltsrisiken, sind aber nicht ausreichend für eine vollständige Analyse. Der Grund dafür ist, dass diese Normen auf der Basis des Konzeptes vertraglicher Verpflichtungen festgelegt wurden, die nur eine Quelle der potentiellen Inanspruchnahme von künftigen Haushaltsmitteln darstellen.
30. Die Normen für die Rechnungslegung und Haushaltsveranschlagung erkennen Verpflichtungen an, die sich auf die Kriterien der Bestimmbarkeit, Wahrscheinlichkeit und Messbarkeit stützen. Bei Anwendung dieser Kriterien unterscheiden Rechnung und Haushaltsveranschlagung zwischen Verbindlichkeiten, Eventualverbindlichkeiten und Zusagen oder moralischen Verpflichtungen. Verbindlichkeiten stammen im allgemeinen aus gegenwärtigen Ereignissen, die gewiss sind.¹⁶ Eine Verbindlichkeit wird also ausgewiesen, wenn der Posten bestimmbar und das Fälligwerden wahrscheinlich ist und seine Kosten genau genug geschätzt werden können. Eine Verbindlichkeit kann z.B. für die künftige Begleichung der Kosten eines zu Ungunsten des Staates entschiedenen Rechtsstreits ausgewiesen werden. Andererseits können sich Eventualverbindlichkeiten ergeben, die von ungewissen Vorfällen abhängen, die in der Zukunft zu lösen sind.¹⁷ Z.B. kann auch eine Eventualverbindlichkeit für einen noch nicht zu Ende geführten Rechtsstreit entstehen. Verpflichtungen sind weniger klar definiert.¹⁸ Der Begriff bezieht sich generell auf vertragliche Verpflichtungen, die in der Zukunft die Inanspruchnahme finanzieller Mittel erforderlich machen. Z.B. definiert der Fachbereich Rechnungslegung und -prüfung des öffentlichen Sektors innerhalb der kanadischen Wirtschaftsprüferkammer finanzielle Verpflichtungen, als Verpflichtungen, die zu Verbindlichkeiten werden, wenn die Bedingungen bestehender Verträge, Abkommen oder Gesetze erfüllt werden. Obwohl eine Verbindlichkeit generell noch nicht bei Unterzeichnung eines Vertrags ausgewiesen wird, weil die vertragsgegenständlichen Güter oder Dienstleistungen noch nicht geliefert worden sind, könnte diese Transaktion

als Verpflichtung angesehen werden. Im Bereich dieser Definitionskriterien besteht Interpretationsspielraum, und es ist oft schwierig, eindeutig zwischen den verschiedenen Arten von Verpflichtungen zu unterscheiden, die gemäß den Rechnungslegungs- und Veranschlagungsnormen anerkannt werden.

31. Diese Definitionsschwierigkeiten nehmen zu, wenn das Haushaltsrisiken-Konzept dazu verwendet wird, über den Zweck der traditionellen Haushaltsplanung und Rechnungslegung hinauszugehen. Sobald Risiken in Betracht gezogen werden, die aus potentiellen Ansprüchen hervorgehen, die nicht auf gesetzlichen Verpflichtungen basieren, wird es schwierig zu entscheiden, wo die Grenzen zur Definition von Haushaltsrisiken zu ziehen sind. Es ist wichtig, umfassend zu denken und so ein vollständiges Bild im Bezug der künftigen Haushaltslage des Staates zu gewinnen. Trotzdem kann eine einfache Hochrechnung aller langfristigen Kosten der gegenwärtigen Politik zu allgemein sein, um bei einzelnen politischen Entscheidungen hilfreich zu sein; solch eine breite Auslegung kann auch zu der Erkenntnis führen, dass die derzeitige Politik unveränderlich ist.

32. Bei der Erarbeitung eines Systems zur Unterscheidung verschiedener Risiken, stellt eine Matrix (wie die im Schaubild III gezeigte) einen nützlichen Ausgangspunkt dar; und dies nicht nur zur Erkennung der Haushaltsrisiken eines Staates, sondern auch zur Bestimmung des richtigen Ansatzes für die Rechnungslegung, die Haushaltsplanung und die Überwachung. Direkte explizite Verpflichtungen (Verbindlichkeiten) werden z.B. oft angemessen im Finanzberichtswesen berücksichtigt, weil sie gewiss und messbar sind; trotzdem kann ihre Berücksichtigung in der Haushaltsplanung und bei anderen politischen Prozessen unvollständig sein. Dagegen werden Risiken aus impliziten Eventualverbindlichkeiten aufgrund ihrer Ungewissheit im Allgemeinen nicht direkt in den finanz- oder haushaltspolitischen Prozessen berücksichtigt, was die Entwicklung neuer Ansätze rechtfertigen kann.



Einschätzung der zu erwartenden Kosten der Haushaltsrisiken

33. Zusätzlich zur Erstellung einer umfassenden Liste der Haushaltsrisiken eines Staates kann die Schätzung der zu erwartenden Kosten als ein weiterer nützlicher Ausgangspunkt dienen. Die Berechnung der zu erwartenden Risikokosten – anstelle einer ausschließlichen Erfassung des Höchstbetrages - bietet den politischen Entscheidungsträgern eine genauere Vorstellung der Höhe der Mehrausgaben, die zu erwarten sind. Außerdem kann durch die Schätzung der staatlichen Risiken - anstelle der ausschließlichen Erfassung der Höchstbeträge – ein besserer Abgleich mit den Subventionsausgaben erfolgen.
34. Aus diesem Grund könnte es hilfreich sein, wenn die ORKB sich so positionieren würden, dass sie bei der Berechnung und Überwachung der potentiellen Kosten im Zusammenhang mit Haushaltsrisiken Hilfestellung leisten können. In manchen Fällen kann dies die Aneignung neuer Fachkenntnisse erfordern, um hoch entwickelte Methodiken, wie Ökonometrie und Option Pricing (vergleichende Wirtschaftlichkeitsberechnungen für Handlungsalternativen) zu unterstützen. Um einen Einblick in die anstehenden Themen zu vermitteln, fasst der folgende Teil einige der Hauptpunkte zusammen und behandelt Fragestellungen im Bereich der Kostenberechnung einiger häufig vorkommender Risiken.

Sozialversicherungsprogramme

(Altersversorgungsprogramme): Die Einschätzung der zukünftigen Inanspruchnahme der Sozialversicherungsprogramme birgt mehrere konzeptionelle und technische Hindernisse. Die künftigen Kosten für diese Programme sind stark beeinflusst durch (1) die Fähigkeit der Regierung zum Ändern des Programms und (2) die Ungewissheit der Annahmen im Bezug auf die Hauptkosten. Aufgrund dieser Ungewissheit, die die zukünftigen Kosten umgibt, führen die geltenden Rechnungslegungsnormen im Allgemeinen nicht zur Ausweisung der künftigen Sozialversicherungsleistungen als Verbindlichkeiten.

Zum einen findet eine wichtige Diskussion darüber statt, ob zukünftige Sozialversicherungsleistungen

einen Anspruch auf staatliche Mittel darstellen. Einige sind der Meinung, dass die Kosten im Zusammenhang mit zukünftigen Sozialversicherungsleistungen nicht berücksichtigt werden sollten, da die Staaten befugt sind, diese Programme zu ändern. Es wird so argumentiert, dass die diesem Anspruch auf Zahlung zugrunde liegenden Gesetze von der Legislative im Lauf der Zeit geändert werden können (und geändert worden sind). Im Gegensatz dazu sagen andere, dass Sozialversicherungsleistungen eine soziale Verantwortung der Regierung darstellen und/oder große Instandhaltungen der Öffentlichkeit im Bezug auf diese zukünftigen Leistungen bestehen, und dass diese künftigen Kosten eine Berücksichtigung im Prozess der politischen Entscheidungsfindung somit rechtfertigen.

Neben den Meinungsverschiedenheiten über das Bestehen des Anspruches sind auch die Schätzungen der zukünftigen Leistungen ungewiss. In die Schätzung fließen Annahmen über zahlreiche Faktoren ein - wie etwa Wirtschaftswachstum, Inflation, Arbeitslosigkeit, Geburtenziffer, Einwanderungsrate und Sterblichkeitsziffer. Solche Annahmen wirken sich stark auf die Kostenschätzung aus. So haben z.B. Annahmen über die zukünftige Sterbequote eine gravierende Auswirkung auf die Kostenhochrechnung für das Sozialversicherungsprogramm der Vereinigten Staaten. Das geschätzte Defizit liegt für die Berechnungsperiode 2001-2075 zwischen 2.980 Milliarden Dollar und 5.574 Milliarden Dollar, je nachdem welche Annahme zur Sterblichkeitsziffer zugrunde gelegt wird.¹⁹

Trotz dieser Begriffs- und Messungsprobleme, haben einige Länder schon Schritte unternommen, um die langfristigen Kosten zu berechnen, die mit ihren Sozialversicherungsprogrammen (Altersversorgungsprogrammen) im Zusammenhang stehen. Eine Studie der OECD aus dem Jahr 1999 hat gezeigt, dass 75 % der betrachteten Länder regelmäßig versicherungsstatistische Schätzungen für ihre Sozialversicherungsprogramme durchgeführt haben. Jedoch waren nur ungefähr 53 % gesetzlich dazu verpflichtet. Die Schätzungen



unterschieden sich im Bezug auf (1) die Anzahl der einbezogenen Jahre; (2) die Tatsache, ob das Sozialversicherungssystem für neue Versicherungsnehmer als offen oder geschlossen angenommen wurde; und (3) die Berücksichtigung der Ungewissheit der Schätzungen, d.h. ob verschiedene Szenarien auf der Grundlage unterschiedlicher Annahmen erarbeitet wurden, etc. Z.B. haben die Vereinigten Staaten sowohl kurzfristige (10 Jahre) als auch langfristige (75 Jahre) versicherungsgsstatistische Hochrechnungen für Sozialversicherungsprogramme erstellt. Diese Schätzungen des aktuellen Kapitalwertes dienen dazu, die Finanzierungslücke zwischen erwarteten Beitragseinnahmen und Ausgaben aufzuzeigen. Aufgrund der inhärenten Ungewissheit der Zukunftsprognose über einen Zeitraum von 75 Jahren werden drei alternative Hochrechnungen angefertigt, bei denen unterschiedliche volkswirtschaftliche und demographische Annahmen zugrunde gelegt werden, um die verschiedenen Möglichkeiten aufzuzeigen. Diese verschiedenen Annahmen können zu bedeutenden Unterschieden im Bezug auf die Schätzungen der zukünftigen Kosten führen. So werden z.B. die Gesamtleistungen unter der Annahme „hoher Kosten“ als ca. zweimal so hoch wie unter der Annahme „niedriger Kosten“ eingeschätzt. Hochrechnungen auf der Basis „mittlerer Annahmen“, die als beste Schätzungen der erwarteten zukünftigen Ausgaben unter Anwendung aktueller Gesetze angesehen werden, dienen als Unterstützung für die politischen Entscheidungsträger.

- **Arbeitnehmerrenten:** Einige versicherungsstatistische Methoden zur Schätzung zukünftiger Kosten auf der Basis von Erfahrungswerten können z.B. dazu verwendet werden, die Verbindlichkeiten für die Versorgung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu berechnen. Zwar berechnen alle akzeptablen versicherungsstatistischen Methoden die Kosten für die Rente eines Arbeitnehmers auf der Basis seiner Versicherungsjahre, jedoch anhand unterschiedlicher zeitlicher Daten. So soll z.B. die Methode unter Verwendung der „normalen Gesamtkosten zum Einstiegsalter“ dazu dienen, die Rentenkosten als prozentualen Zuschlag zum Gehalt zu ermitteln.

Folgerichtige Annahmen und die Anleitung durch ein unabhängiges Gremium sind wünschenswert. So bestimmen z.B. in den Normen für die staatliche Rechnungslegung der Vereinigten Staaten, dass das Fachgremium des Berufsverbandes der Versicherungsmathematiker, das professionelle Standards für die versicherungsstatistische Praxis setzt, auch die Wahl der Annahmen für die Kostenschätzung staatliche Renten- und Pensionsprogramme anleiten sollte. Es wird ferner auch als nützlich angesehen, dass die Annahmen in Finanzberichten, Haushaltsplanungen und versicherungsstatistischen Berechnungen so weit wie möglich konsistent sind.

- **Gesundheitsbezogene Programme:** Die Schätzung von zukünftigen Leistungen im Bereich der Gesundheitsversorgung wirft mehrere außergewöhnliche Bemessungsschwierigkeiten auf. Allgemein gesehen sind diese Kosten ungewisser als die Kosten eines Altersversorgungs-systems, da sie (1) von sich verändernden Mustern der angebotenen und genutzten Leistungen zur Gesundheitsversorgung abhängig sind und (2) der Preisentwicklung bei der medizinischen Versorgung unterliegen. Des Weiteren werden die zukünftigen Kosten auch von der Wechselwirkung zwischen der Beihilfe für den öffentlichen Dienst und Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung beeinflusst. Annahmen über diese Faktoren können bedeutende Auswirkungen auf die Schätzungen der zukünftigen Kosten der Programme haben.

- **Darlehen und Bürgschaften für Dritte:** Die Staaten unterscheiden sich hinsichtlich ihres Ansatzes zur Kostenberechnung für Darlehen und Bürgschaften. Gemäß den Rechnungslegungsnormen wird normalerweise davon ausgegangen, dass ein Teil des Kapitals nicht zurückgezahlt wird. Diese Rückstellung für nicht einzubringende Forderungen wird allgemein anerkannt, wenn die Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Kredit nicht vollständig zurückbezahlt wird. Der Gesamtbetrag dieses Kredites wird abzüglich der Rückstellung ausgewiesen, ebenso „Ausgaben für Forderungsausfälle“.



Etliche Länder, unter ihnen die Vereinigten Staaten, die Niederlande, Schweden und Italien, haben Ansätze übernommen, die auf eine klarere Ausweisung der Kosten von Krediten und Bürgschaften abzielen. Die Vereinigten Staaten haben z.B. sowohl für die Rechnungslegung als auch für die Haushaltsplanung eine stärker vorausschauende Form der Berechnung auflaufender Kosten eingeführt. Staatliche Rechnungslegungsnormen für Kredite und Bürgschaften erfordern jetzt eine Schätzung des Kapitalwerts der beim Staat anfallenden Kosten solcher Kredite oder Bürgschaften. Dies basiert auf einer umfassenden Bewertung der zukünftigen Ausgaben und Einnahmen auf Grund dieser Kredite und Bürgschaften während deren Laufzeit einschließlich Zinszahlungen, Kapitalrückzahlungen, Gebühren, Vorauszahlungen, Rückständen und Eintreibungskosten. Der Standard erfordert die Verminderung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben um den Zinssatz der Kreditaufnahme durch den Staat in Form börsengängiger Wertpapiere.

Die Entwicklung von Risikoanalyseverfahren in Bezug auf die Gewährung von Krediten und Bürgschaften macht ständig Fortschritte. So werden z.B. im Falle einiger staatlicher Bürgschaften hoch entwickelte Verfahren angewandt, die auf Finanzderivaten basieren. Das Gewähren einer Bürgschaft kann so gehandhabt werden, als ob der Staat einem Kreditgeber eine Verkaufsoption verkauft, die dem Kreditgeber das Recht gibt, den Kredit an den Staat zu verkaufen. Es ist daran gearbeitet worden, das Option Pricing-System anzuwenden, um den Wert von staatlichen Hypothekenbürgschaften und von staatlichen Garantien für die Kredite von Unternehmen²⁰ zu ermitteln.²¹

- **Versicherung und Rückversicherung:** Genau wie im Falle von Krediten und Bürgschaften, implizieren Versicherungsprogramme eine Anzahl von Schätzungs-schwierigkeiten und werden in den verschiedenen Ländern unterschiedlich behandelt. Die Normen für Rechnungslegung verlangen im Allgemeinen,

dass Verbindlichkeiten in Höhe der geschätzten Ansprüche ausgewiesen werden müssen, die auf bereits geschehenen Ereignissen beruhen, sowie für Ansprüche, die bereits erworben worden sind, aber noch nicht gestellt wurden. Obwohl solche Posten nicht gewiss genug sind, um als Verbindlichkeit gemäß den Rechnungslegungsnormen aufgeführt zu werden, kann das Risiko für den Staatshaushalt wesentlich höher sein als die fälligen Ansprüche zum Ende eines Betrachtungszeitraums.

Manche Länder haben damit begonnen, das aus Versicherungsprogrammen hervorgehende Risiko umfassend zu schätzen. Allgemein kann das vom Staat „übernommene Risiko“ eines Versicherungsprogramms als die Differenz zwischen den tatsächlich von den Versicherungsnehmern gezahlten Prämien und den zur vollen Deckung von Verlusten im Versicherungszeitraum erforderlichen Prämienzahlungen angesehen werden. Dieser Unterschied zwischen der Vollrisikoprämie und der auch tatsächlich verlangten Prämie - “die Prämienlücke” – stellt den vom Staat zu übernehmenden Zuschuss dar.²²

Die Fähigkeit, umfassende und angemessene Kostenschätzungen des „übernommenen Risikos“ zu erstellen, hängt stark von den verschiedenen Typen von Versicherungsprogrammen ab. Einige Programme, wie etwa Lebensversicherungsprogramme, sind fest in der versicherungsstatistischen Wissenschaft verankert. Die Gestaltung anderer Programme, z.B. von Einlagenversicherungen, ist viel komplizierter. In den meisten Fällen ist die Erfahrung aus der Vergangenheit ein wichtiger Faktor bei der Bestimmung von Risiken, und in manchen Fällen können besser durchdachte Methodiken, wie Ökonometrie und Option Pricing sich als nützlich erweisen.

Wie bei Krediten und Bürgschaften ist das Option Pricing-System verwendet worden, um die Kosten der



staatlichen Versicherungsprogramme zu analysieren. Die Einlagenversicherung kann z.B. als Verkaufsoption angesehen werden, die für die Finanzinstitution ein Recht, aber keine Verpflichtung impliziert. Diese Option wird der Regierung im Tausch für die Zahlung der Versicherungsprämien abgekauft und räumt einer Bank oder einer Sparkasse das Recht ein, ihre Einlagenversicherungsverbindlichkeiten an die Regierung zu verkaufen, wenn der Wert ihres Vermögens unter den Wert ihrer Verbindlichkeiten fällt. Ein ähnliches Vorgehen wurde entwickelt, um die Anwendung des Option Pricing-Systems auf das Schätzen von staatlichen Verbindlichkeiten im Bereich der Rentenversicherung auszudehnen.²³

Kostenschätzungen für das Rentenversicherungsprogramm der Vereinigten Staaten zeigen die verschiedenen Anhaltspunkte, die den politischen Entscheidungsträgern mittels verschiedener Schätzungsverfahren gegeben werden könnten. Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1997 waren Einnahmen von 1 Milliarde Dollar ausgewiesen, in der Bilanz (Vermögensrechnung) eine Verbindlichkeit in Höhe von 10,4 Milliarden Dollar entsprechend dem Kapitalwert zukünftiger Leistungen.²⁴ Zur gleichen Zeit wurden mit Hilfe der Wahrscheinlichkeitsrechnung, die das Büro für Management und Budget (im amerikanischen Präsidentsamt) durchführte, Kosten für zukünftige Ansprüche zwischen 30 und 60 Milliarden Dollar errechnet.²⁵

- **Kosten für die Beseitigung von Umweltverschmutzung:** Kosten für die Beseitigung von Umweltverschmutzung werden von mehreren Faktoren beeinflusst, wie etwa von Inflation oder gesetzlichen und technologischen Änderungen. Man kann deshalb erwarten, dass diese Schätzungen sich mit der Zeit verändern. In manchen Ländern verlangen die Rechnungslegungsnormen Schätzungen der Kosten für die Beseitigung von Umweltverschmutzung in Verbindung mit staatlichen Vermögensgegenständen, Anlagen oder Ausrüstungen. So definieren z.B. in den Vereinigten

Staaten die staatlichen Rechnungslegungsnormen die Umweltsanierungskosten als Kosten der Beseitigung, der Eindämmung und/oder der Endlagerung von (1) Giftmüll auf staatlichen Grundstücken oder (2) von Material und/oder Vermögensgegenständen, die aus Giftmüll bestehen und zu einer vorübergehenden oder dauerhaften Schließung oder vorübergehenden Stilllegung des Geländes, der Anlage und der Maschinen führen. Die Sanierung kann Dekontamination, Stilllegung, Instandsetzung und Überwachung des Geländes, Kosten der Schließung und auch nach der Schließung anfallende Kosten beinhalten. Schätzungen der Sanierungskosten sollen auf aktuellen Kosten der Sanierung unter Anwendung der gegenwärtigen Gesetze, Technologien und Managementpläne basieren. Eine Alternative stellen Schätzungen auf der Basis zukünftiger Kosten dar, die die zu erwartende Inflation berücksichtigen und diesen Betrag auf den aktuellen Dollarkurs umrechnen.²⁶

- **Zukünftige Instandhaltungs- und Betriebskosten:** Der Erwerb von Sachanlagen kann zu der Instandhaltung führen, dass Finanzmittel bereitgestellt werden, um den Gegenstand im Verlauf der Zeit in Stand zu halten und zu betreiben. Eine Schätzung der gesamten Kosten für die Lebensdauer eines Vermögensgegenstandes enthält nicht nur alle direkten und indirekten anfänglichen Erwerbskosten, sondern auch alle periodischen oder laufenden Betriebs- und Instandhaltungskosten für die zu erwartende Nutzungsdauer sowie auch alle Kosten für die Stilllegung oder den Verkauf des Vermögensgegenstandes.

Für den wirksamen Betrieb kritische Instandhaltungsvorsäumnisse können ebenfalls die Inanspruchnahme zukünftiger Mittel erforderlich machen. In den Vereinigten Staaten wird für Finanzberichts-zwecke eine Schätzung der Instandhaltungsrückstände durchgeführt. Unter Anwendung dieser Normen wird die aufgeschobene Instandhaltung als Instandhaltung definiert, die nicht zum angebrachten Zeitpunkt ausgeführt wurde oder als terminierte Instandhaltung, die verspätet erfolgte oder verschoben wurde. Dabei wird eine Schätzung der Kosten einbezogen, mit denen der



Vermögensgegenstand wieder in einen akzeptablen Zustand gebracht werden kann; spezielle Kosten zur Erweiterung der Kapazität von Vermögensgegenständen und auch Kosten für die Aufrüstung zu anderen Zwecken, die von den ursprünglich geplanten Diensten abweichen, werden ausgeklammert. Eine Bewertung von Instandhaltungsversäumnissen basiert auf dem von der Geschäftsführung als angemessen festgelegten Niveau für den Betrieb und den Zustand der Vermögensgegenstände. Der Standard bestätigt, dass die Bestimmung der Instandhaltungserfordernisse eine Aufgabe des Managements ist und daher dem Management Flexibilität und Urteilsvermögen im Rahmen der großzügig definierten Erfordernisse zugestanden wird.*

Ansätze zur Berichterstattung, Haushaltplanung und Risikominderung

35. Selbst wenn Schätzungen von zu erwartenden Kosten verfügbar sind, besteht noch das Problem einer bestmöglichen Einbeziehung dieser Informationen in verschiedene politische Prozesse. Einige Länder berichten, dass es - trotz der Verbesserungen im Finanzberichterwesen - schwierig ist, die Finanzberichte in die finanzpolitische Entscheidungsfindung einzubeziehen, die das Zentrum des politischen Prozesses darstellt. So hat sich z.B. aus einer Überprüfung der Finanzverwaltung in Australien ergeben, dass - obwohl periodengerecht - d.h. entsprechend der kaufmännischen doppelten Buchführung - Rechnung gelegt wurde- diese Rechnung nicht zur Entscheidungsfindung im Bereich des Haushalts und der Politik verwendet wurde; und dies zumindest teilweise aufgrund der Tatsache, dass die Mittelbewilligung noch auf dem Kassenhaushalt beruht.

* Methoden, die dazu verwendet werden, die Kosten für Instandhaltungsversäumnisse zu schätzen, stützen sich auf (1) Umfragen zur Bewertung des Zustandes (regelmäßige Inspektion von staatlichen Vermögensgegenständen zur Berechnung der laufenden Kosten und der geschätzten Kosten, um den Vermögensgegenstand wieder in einen akzeptablen Zustand zu bringen) (2) Gesamtnutzungsdauerprognosen (ein Erwerbs- oder Beschaffungsverfahren, das Betrieb, Instandhaltung und andere Kosten, zusätzlich zu den Erwerbskosten berücksichtigt) und (3) eine Managementanalyse, die sich auf eine inflationsangepasste Reduktion der Instandhaltungskosten seit dem Basisjahr stützt.

Einen ähnlichen Fall gab es in den Vereinigten Staaten, wo Probleme bei der Bestimmung des geeignetsten Weges einer wirksamen Einbeziehung der Finanzberichte und weiterer Kosten- und Wirtschaftlichkeitsinformationen in haushaltspolitische und andere politische Prozesse aufgetreten sind. Hana Polackva-Brix, Volkswirtin der Weltbank, hebt hervor, dass „ein periodengerechtes Rechnungslegungssystem ohne periodengerechte Haushaltsplanung weder notwendig noch ausreichend ist, um eine angemessene politische Berücksichtigung von Eventualverbindlichkeiten oder anderen Haushaltsrisiken sicherzustellen.“²⁷

36. Der folgende Abschnitt betrachtet einige Maßnahmen, die verschiedene Länder durchgeführt haben, um das Berichtswesen, die Haushaltsplanung und die Überwachung verschiedener Haushaltsrisiken zu verbessern.

Berichterstattung über Haushaltsrisiken

- **Ausweisung von Verbindlichkeiten:** Eine zunehmende Anzahl von Regierungen erarbeiten mittlerweile periodengerechte Haushalts- und Vermögensrechnungen (angepasst an kaufmännische Rechnungsabschlüsse), in denen Verbindlichkeiten ausgewiesen werden. Der Bilanzabschnitt für Verbindlichkeiten erfasst auch Posten wie zukünftige Leistungen für Arbeitnehmerrenten, Kosten zur Beseitigung von Umweltverschmutzung und fällige Versicherungsansprüche. Eventualverbindlichkeiten werden in der Bilanz durch eine Rückstellung für zu erwartende Verluste erfasst, aber auch nur dann, wenn der Betrag für wahrscheinlich gehalten wird und angemessen geschätzt werden kann. Einige Eventualverbindlichkeiten, die diese Kriterien nicht erfüllen, werden nicht direkt in den Hauptteil des Finanzberichtes aufgenommen, sondern in den Erläuterungen zu den Rechnungsabschlüssen erwähnt. Diese Erläuterungen beinhalten generell auch Eventualverbindlichkeiten, wenn mit einem mittelfristigen Eintritt des die Kosten verursachenden Ereignisses gerechnet wird, aber die Eintrittswahrscheinlichkeit gering ist. Diese Erläuterungen enthalten jedoch keine Eventualverbindlichkeiten, die als weit in der Zukunft befindlich eingestuft werden.



-
-
- **Finanzielle Offenlegung von Eventualverbindlichkeiten und Verpflichtungen:** Manche Länder haben Maßnahmen getroffen, um schrittweise die Offenlegung von Eventualverbindlichkeiten und anderen Verpflichtungen zu verbessern. Die Regeln des IWF für Haushaltstransparenz („Code of Good Practices on Fiscal Transparency“) schreiben vor, dass zusammen mit dem Jahreshaushalt Berichte veröffentlicht werden sollen, die eine Beschreibung der Art und der haushaltspolitischen Bedeutung sowohl von Eventualverbindlichkeiten enthalten, als auch von anderen Posten, wie durch Steuervergünstigungen entgangene Steuereinnahmen und quasi-fiskalischen Aktivitäten umfassen.²⁸

Die Finanzberichte (oder die den Haushaltsplan ergänzenden Dokumente) in Neuseeland enthalten sowohl einen Bericht über die Verpflichtungen als auch einen Bericht über die Eventualverbindlichkeiten. Dieser Bericht über die Eventualverbindlichkeiten enthält eine Liste der quantifizierbaren und der nicht quantifizierbaren Eventualverbindlichkeiten. Quantifizierbare Eventualverbindlichkeiten, wie Bürgschaften, Entschädigungen und noch nicht eingefordertes Kapital, werden mit dem höchstmöglichen Rückzahlungsbetrag erfasst. Beigefügt ist eine Beschreibung aller Eventualverbindlichkeiten sowie eine Erörterung der Änderungen in diesem Bereich.²⁹ Ebenso beinhalten Australiens Haushaltsdokumente für die Jahre 2002-2003 einen Bericht über die Haushaltsrisiken, der quantifizierbare und nicht quantifizierbare Eventualverbindlichkeiten veranschaulicht, und einen „generationsübergreifenden Bericht“, in dem langfristige volkswirtschaftliche und auf den Haushalt bezogene Hochrechnungen enthalten sind.³⁰ Einzelheiten zu Eventualverbindlichkeiten und anderen Haushaltsrisiken werden getrennt erläutert. In monatlichen Berichten zur Staatsverschuldung führt die schwedische Staatsschuldenverwaltung Einzelheiten über Bürgschaften und Risiken durch von der Zentralregierung gewährte Kredite auf. Zusätzlich werden durch die schwedische Staatsschuldenverwaltung Gebühren, die von den durch die gewährten

Bürgschaften Begünstigten eingenommen wurden, genutzt, um einen Reservefonds zum Schutz des Haushalts der Zentralregierung vor Bürgschaftsrisiken zu bilden.³¹ In den Vereinigten Staaten enthalten die Anmerkungen zu den konsolidierten Finanzberichten der Bundesregierung Informationen über Eventualverbindlichkeiten, Verpflichtungen, nicht ausgelieferte Bestellungen und langfristige Mietverträge. Die bulgarische Regierung hat ein umfassendes Bürgschaftsverzeichnis erstellt und die regelmäßige Veröffentlichung der Gesamtbeträge der offenen Bürgschaften, zusammen mit den Kennzahlen zur Staatsverschuldung eingeführt. Diese Liste enthält alle Auslands- und Inlands Garantien, mit dem Namen des Begünstigten, dem Namen des Gläubigers, dem Namen des Projekts, dem Betrag, der Währung und dem Rückzahlungszeitplan.³²

- **Darstellung der zukünftigen Sozialversicherungskosten:** So wie oben ausgeführt, ist die Berichterstattung über die Finanzlage im Bereich der Sozialversicherung Gegenstand von Diskussionen. Einige der Kosten, die im Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit stehen - zur Zeit fällige Leistungen oder Leistungen, die am Ende des Betrachtungszeitraums an die oder im Namen der Begünstigten zu zahlen sind - werden im allgemeinen im Finanzbericht als Verbindlichkeiten ausgewiesen. Jedoch erfasst dieses Vorgehen nicht die potentiellen zukünftigen Kosten, die im Zusammenhang mit den Sozialversicherungsprogrammen stehen.

In einigen Ländern werden außerdem langfristige versicherungsstatistische Einschätzungen der zukünftigen Versicherungsbeiträge und Ausgaben in Finanz- oder Treuhänderberichten erfasst. Im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland muss der Versicherungsstatistiker der Regierung dem Parlament alle fünf Jahre einen Überblick über die nationalen Versicherungsprogramme für die nächsten 50 Jahre geben. Diese Berichte beziehen auch die Auswirkungen von Veränderungen der demographischen Bevölkerungsstruktur mit ein und liefern Berechnungen des erforderlichen Beitragssatzes, um ein bestimmtes



Leistungsniveau für jedes kommende Jahr aufrecht zu erhalten. Es werden außerdem Berichte vom Parlament angefordert, wenn Veränderungen der Leistungssätze oder Beitragsstrukturen auftreten. In den Vereinigten Staaten erfordern die Rechnungslegungsnormen auf Bundesebene die Offenlegung von „ergänzenden Informationen zur treuhänderischen Verwaltung des Sozialversicherungsvermögens“. Diese Ausführungen beinhalten eine Beschreibung des Programms, seiner Finanzierung, der Leistungsberechnung sowie des finanziellen und versicherungsstatistischen Status. In Australien fordert die Charta zur Haushaltsehrlichkeit „Charter of Budget Honesty“ von 1996, dass alle fünf Jahre ein Dokument ausgearbeitet wird, das für die nächsten 40 Jahre den „Generationenvertrag“ erläutert, der den derzeitigen Sozialversicherungssystemen zu Grunde liegt. Jedoch hat eine Umfrage der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Jahre 1999 ergeben, dass nur ca. 10 % der befragten Länder eine versicherungsstatistische Hochrechnung für ihre Sozialversicherungssysteme (Altersrenten) in ihre Finanzberichte oder die zugehörigen Erläuterungen aufnehmen.

Die Veröffentlichung einer Sensitivitätsanalyse kann dabei hilfreich sein, das Verständnis der Ungewissheit zu fördern, mit der die Kostenprognose für Sozialversicherungsprogramme einhergeht. So beinhaltet z.B. der Finanzbericht der USA eine Tabelle, die die Abhängigkeit der Kosteneinschätzungen von unterschiedlichen Annahmen demonstriert, wie z.B. eine zukünftige Abnahme der Sterberate, der Geburtenrate, des Reallohngefälles usw.

- **Sonstige Offenlegungen:** Einige Länder haben sich damit befasst, die Reichweite und Art der Haushaltsrisiken darzulegen. So hat z.B. die tschechische Regierung in Zusammenarbeit mit der Weltbank Schritte unternommen, um Haushaltsrisiken und deren Folgen für die zukünftige Haushaltsslage zu klassifizieren und öffentlich darzulegen. Die Regierung hat eine Bestandsaufnahme der versteckten Formen

von Schulden in den Haushaltsplan für das Jahr 1999 aufgenommen. Die „Matrix der Haushaltsrisiken, die oben beschrieben wurde, wurde auch für die Länder Südafrika, Ungarn und Bulgarien erstellt.

Neuseeland hat Schritte unternommen, um potentielle Auswirkungen im Zusammenhang mit politischen Entscheidungen im Bereich der Haushaltsprognose offen zu legen. „Spezifische Haushaltsrisiken“ werden in öffentlichen wirtschafts- und haushaltspolitischen Aktualisierungsmeldungen dargelegt, so wie es durch das Gesetz zur Haushaltsverantwortung aus dem Jahre 1994 vorgeschrieben ist. Diese Berichte beschreiben auch spezifische Haushaltsrisiken, die nicht in den Bereich der Eventualverpflichtungen fallen. Spezifische Haushaltsrisiken werden als eine Kategorie von Regierungsentscheidung oder von Umständen beschrieben, die einen erheblichen Einfluss auf die Haushaltslage haben können. Diese Risiken sind in den Hauptprognosen nicht enthalten, da ihre finanzpolitischen Auswirkungen nicht angemessen quantifiziert werden können, und die Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder der Zeitrahmen ungewiss sind. Risiken müssen in den Bericht aufgenommen werden, wenn die erwarteten Kosten oder Einsparungen in einem der Prognosejahre über 10 Millionen Dollar betragen und entweder (1) Regierungsentscheidungen oder gesetzliche Verpflichtungen mit unsicheren Folgen für den Staatshaushalt oder unsicherem Zeitrahmen widerspiegeln oder (2) tatsächlich durch den Finanzminister und die verantwortlichen Minister in Betracht gezogen werden oder (3) es sich um Entscheidungen handelt, die auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurden. Das Gesetz sieht Ausnahmen vor, bei denen durch den Finanzminister festgestellt wird, dass die Offenlegung eines Risikos wahrscheinlich (1) zu einer Beeinträchtigung der wesentlichen wirtschaftlichen Interessen Neuseelands oder (2) zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit oder Verteidigung Neuseelands oder der internationalen Beziehungen der Regierung oder (3) zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Staates bei Verhandlungen,



Rechtsstreitigkeiten oder wirtschaftlicher Betätigung oder (4) zu einem erheblichen Wertverlust für den Staat führt.

Es ist strittig, in welchem Umfang implizite Ansprüche in die Berichte aufgenommen werden sollten. Von der einen Seite wird argumentiert, dass die Transparenz aller Risiken einen wichtigen und notwendigen Schritt hin zum Verständnis und zur Minderung von Risiken darstellt. Umgekehrt argumentieren Andere, dass eine öffentliche Darlegung impliziter Risiken zu einem erheblichen Anstieg „moralischer Risiken„ führen kann. Während z.B. die Regeln des IWF für Haushaltstransparenz („Code of Good Practices on Fiscal Transparency“) die Offenlegung generell strikt fördern, wird hier jedoch ein Ausschluss von impliziten Bürgschaften in Berichten zu Eventualverbindlichkeiten empfohlen, z.B. sollte dort nicht erwähnt werden, dass eine Regierung in der Zukunft finanziell für ein staatliches Unternehmen oder eine Bank des privatwirtschaftlichen Sektors eintreten könnte.

- **Erstellung und Veröffentlichung einer langfristigen Haushaltsprognose:** Eine Anzahl von Ländern erarbeitet und veröffentlicht jetzt längerfristige finanz- und haushaltspolitische Prognosen. So erarbeitet z.B. das Haushaltsamt des Kongresses der USA einen langfristigen Ausblick auf die Haushalts- und Wirtschaftslage. In Neuseeland schreibt das Gesetz zur Haushaltsverantwortung aus dem Jahre 1994 die Veröffentlichung eines Haushaltsstrategieberichts vor, der teilweise darauf abzielt, die Beachtung der langfristigen Auswirkungen der Haushaltspolitik zu fördern. Der Bericht umfasst „Entwicklungsvorschauen“, die haushaltspolitische Tendenzen über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren darstellen. Verschiedene Szenarien veranschaulichen, wie die Haushaltslage bei Zugrundelegung einer Reihe von wirtschafts- und finanzpolitischen Annahmen aussehen könnte. Eine Umfrage der OECD aus dem Jahre 1999 hat jedoch ergeben, dass nur 14 % der befragten Länder angegeben haben, dass die Regierung regelmäßig einen Bericht zu einer langfristigen (10-40 Jahre umfassenden) Vorschau der Staatsfinanzen als Ganzes erstellt.³³

Haushaltsplanung für Haushaltsrisiken

37. Einige Länder haben Schritte unternommen – wie z.B. die Anwendung von periodengerechten Schätzungen - um die zu erwartenden Kosten für Haushaltsrisiken direkt im Haushalt kenntlich zu machen und in einigen Fällen Reserven zu bilden. Die Veranschlagung von potentiellen Kosten für Haushaltsrisiken stellt eine Abwägung zwischen den möglichen Kosten durch den Verzicht auf den Gebrauch dieser Mittel zur Erhöhung der Ausgaben (oder zur Verringerung der Steuern) und dem Nutzen einer Förderung der Haushaltsstabilität und Glaubwürdigkeit der Regierung durch eine direktere Berücksichtigung der potentiellen Kosten dieser Risiken dar. Zur Veranschaulichung werden im folgenden Abschnitt Beispiele dazu aufgezeigt, auf welche Art und Weise einige Länder damit begonnen haben, die Informationen bezüglich der Haushaltsrisiken mit in den Haushaltsplanungsprozess aufzunehmen.³⁴

- **Haushaltsplanung für Darlehen und Bürgschaften:**
Einige Länder, darunter Italien, Schweden, die Niederlande und die Vereinigten Staaten, haben Schritte unternommen, um die Haushaltsplanung der zukünftigen Kosten für ausgegebene Kreditbürgschaften und Direktkredite zu verbessern. In den Vereinigten Staaten haben eine rasante Zunahme der Kreditbürgschaften in den 80er Jahren und die merklichen Verzerrungen im Zusammenhang mit der kameralistischen Rechnungslegung auf der Basis des Kassenhaushalts dazu geführt, dass im Jahr 1992 die Praxis der Veranschlagung von Direktkrediten und Bürgschaften geändert wurde. Das Kreditreformgesetz von 1990 versucht die Mängel bei der Veranschlagung der Ausgaben für Kreditprogramme im Rahmen des Kassenhaushalts zu beheben, indem es vorschreibt, dass im Haushaltsplan die geschätzten Kosten für die Bundesregierung über die gesamte Laufzeit des Kredits oder der Bürgschaft veranschlagt werden müssen, wobei der aktuelle Kapitalwert anzusetzen ist. Die geschätzten Kosten eines Direktkredits oder einer Bürgschaft entsprechen jetzt der Summe aller erwarteten Kosten – wobei Zinssubventionen und geschätzte Verluste durch Forderungsausfall mit



inbegriffen sind – und aller erwarteten Zahlungen, die der Staat während der Laufzeit der Verbindlichkeiten erhalten wird, abzüglich des Zinssatzes für staatseigene Wertpapiere mit ähnlicher Fälligkeit wie der Kredit oder die Bürgschaft. Auf ähnliche Weise wird jetzt in den Niederlanden der aktuelle Kapitalwert der Bürgschaften als tatsächlicher Aufwand behandelt. In Schweden sind Einnahmen aus Bürgschaftsgebühren und aus der Eintreibung von Forderungen aus Bürgschaften für Not leidend gewesene Kredite als Bürgschaftsrücklagen zu behandeln. Diese Rücklagen sind für die langfristige Deckung von Kreditverlusten und anderen Kosten im Zusammenhang mit Bürgschaften bestimmt. Italien hat auch einen Mechanismus entwickelt (unter Anwendung der neuen Gesetzgebung im Bereich Exportkredite), der die Rücklagenbildung für jede Kreditbürgschaft vorschreibt, die seit Oktober 1999 gegeben wurde. Die Rücklagenfonds werden aus dem Staatshaushalt finanziert, wobei das mit jedem speziellen Empfängerland assoziierte Risiko bei der Berechnung zugrunde gelegt wird. Weiterhin wurden auf den Philippinen und in Kolumbien Methoden gefunden, um die Risiken durch Bürgschaften zu bewerten und Haushaltsreserven zu diesem Zwecke zu bilden.

Einige Länder haben Haushaltskontrollen entwickelt, die darauf ausgerichtet sind, die Höhe des durch die Regierung übernommenen Risikos einzuschränken. So hat z.B. die ungarische Regierung eine Reihe von Haushaltskontrollen für Bürgschaften eingeführt, die u.a. ein Limit für die Gesamthöhe der gewährten Bürgschaften im Verhältnis zu den insgesamt im Haushaltsplan veranschlagten Staatseinnahmen festgelegt. Für jede explizite Eventualverbindlichkeit muss der Jahreshaushalt die Wahrscheinlichkeit des Verzugs und die erwarteten fälligen Zahlungen ausweisen.³⁵ In den Niederlanden wurde ebenfalls ein Haushaltslimit für die insgesamt erlaubte Höhe gegebener Bürgschaften festgelegt.

- **Haushaltsplanung für Renten:** Einige Länder, wie Island und Neuseeland, haben eine periodengerechte Haushaltsplanung angewandt, um

die langfristigen Folgen im Zusammenhang mit der Ruhestandsversorgung für den öffentlichen Dienst aufzuzeigen.³⁶ In Island zeigt die periodengerechte Haushaltsplanung die Auswirkungen der Tarifverhandlungen auf zukünftige Versorgungskosten für Beschäftigte im öffentlichen Dienst auf. Beamte haben festgestellt, dass die gesamten Kosten dieser Vereinbarungen der Öffentlichkeit nicht völlig bewusst wurden, bis die Einführung einer periodengerechten Haushaltsplanung zu einer Anerkennung der Veranschlagung in den Haushaltsplänen geführt hat. Auf ähnliche Weise haben neuseeländische Beamte eine periodengerechte Haushaltsplanung als einen Faktor im Zusammenhang mit der Aufhebung genau festgelegter Rentenleistungen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst genannt, wobei festgestellt wurde, dass bei periodengerechter Haushaltsplanung die Rentenverbindlichkeiten in der Rechnung ausgewiesen und so die entsprechenden Ausgaben in den Haushaltsplan mit aufgenommen werden.

Kanadas Hauptinstrument zur Bestimmung der Haushaltslage (Defizit oder Überschuss) – Haushaltsbilanz genannt – wird auf einer modifizierten periodengerechten Basis berechnet, die die Rentenkosten für den öffentlichen Dienst periodengerecht mit einbezieht. Die Vereinigten Staaten führen einen Teil der periodengerecht ermittelten Kosten ihrer Rentenprogramme für Angestellte als Vermerk im Haushalt auf; dabei werden diese Kosten aber nicht mit in die Gesamtsumme des Haushalts einbezogen. Für zivile Bedienstete, die ab 1984 eingestellt wurden, und Soldaten, die ab 1985 eingestellt wurden, werden die gesamten Kosten für Versorgungsleistungen im Haushalt – auf der Planungsebene – berücksichtigt, so wie die entsprechenden Ansprüche entstehen. Aber aufgrund der Tatsache, dass die periodengerecht ermittelten Beträge auf der Planungsebene durch staatsinterne Zuweisungen an die entsprechenden Rentenfonds ausgeglichen werden, wird die Berechnung des Haushaltsdefizits oder -überschusses dadurch nicht berührt.



-
-
- **Haushaltsplanung für Versicherungen:**
Periodengetreue Haushaltsplanung wird außerdem als nützlich für die Behandlung der Kosten von Versicherungen erachtet. Neuseeländische Beamte haben die periodengerechte Veranschlagung von Kosten zur Deckung von Unfallschäden als Schlüssel für die Bemühungen zur Reform der Unfallversicherung bezeichnet. Unter Anwendung einer periodengerechten Haushaltsplanung reduzieren die Ausgaben im Zusammenhang mit zukünftigen Kosten für derzeitige Unfälle den Haushaltüberschuss um 500 Millionen neuseeländische Dollar. Die Vereinigten Staaten haben die Anwendung einer periodengerechten Haushaltsplanung untersucht, indem sie Schätzungen auf der Basis von Risikoannahmen für Versicherungsprogramme auf Bundesebene verwendet haben.

 - **Haushaltsplanung im Bereich der sozialen Sicherheit:**
Trotz der Bedenken wegen des Unsicherheitsfaktors von Kostenschätzungen wird von einigen Experten die Anwendung der periodengerechten Schätzung für die Veranschlagung der Kosten für Sozialversicherungsprogramme vorgeschlagen. Jedoch bezieht gegenwärtig keines der Länder, die im Rahmen dieser Untersuchung betrachtet wurden, die Kosten zukünftiger Sozialversicherungsleistungen in ihre Haushaltsplanung mit ein.

 - **Ausbringung von Notfallrücklagen im Haushaltsplan:**
Einige Regierungen veranschlagen in ihrem Haushalt - als separaten Posten - jährliche Beträge zur Deckung von dringenden oder unvorhergesehenen Ausgaben, Eventualverbindlichkeiten mit eingeschlossen. Im Allgemeinen werden Kriterien für die Bildung dieser Rücklagen festgelegt. So hat z.B. die ungarische Regierung zur Vorbereitung auf mögliche Haushaltsrisiken eine Vielzahl von Reservefonds gebildet, u.a. einen Einlageversicherungs fonds, einen Rentengarantiefonds und einen Fonds für Staatsbürgschaften. Ein Ausschuss der kolumbianischen Regierung zieht die Bildung eines Nationalfonds als Rücklage für Eventualverbindlichkeiten in Betracht. Entsprechend richten einige Länder Reservefonds ein, die größere Eventualitäten, wie gravierende Naturkatastrophen abdecken sollen.

Kanada hat eine „Notfallrücklage“ in den Jahreshaushaltsplan eingestellt. Ziel der Rücklagenbildung ist die Deckung von Risiken, die aus unvermeidlichen Ungenauigkeiten der Modelle herrühren, die zur Umsetzung von wirtschaftlichen Annahmen in eine Haushaltprognose benutzt werden, und zur Deckung von Risiken, die sich aus völlig unberechenbaren Vorfällen, wie z.B. Erdbeben, ergeben. Die Rücklagen dienen nicht als Finanzierungsquelle für neue Regierungsinitiativen. Wenn die Fonds nicht benötigt werden, werden sie dazu verwendet, öffentliche Schulden zu tilgen. Die Regierung legt den Betrag der Sicherheitsrücklage fest, nachdem die Angelegenheit mit Experten aus der Privatwirtschaft beraten wurde.

- **Haushaltsplanung für zukünftige Betriebs- und Instandhaltungskosten**: Einige Länder haben die periodengerechte Haushaltsplanung als einen nützlichen Mechanismus zur besseren Berücksichtigung von zukünftigen Kosten im Zusammenhang mit Beschaffungen von Sachanlagen und Gerät bezeichnet. Bei einigen Formen der periodengerechten Haushaltsplanung sind in den Jahreshaushalt die Abschreibungen auf den Beschaffungswert während der Lebensdauer der betreffenden Sachwerte in den Haushalt eingestellt. Einige Befürworter der periodengerechten Haushaltsplanung haben die Ansicht zum Ausdruck gebracht, dass aufgrund der Einstellung der Abschreibung auf den Beschaffungswert in den Haushalt ein materieller Vermögensgegenstand nicht länger als „freies Gut“ angesehen wird. Andere Länder, wie Südafrika, haben eine mittelfristige Finanzplanung entwickelt, die automatisch die Finanzierungserfordernisse für Betrieb und Instandhaltung berücksichtigt und die Einstellung entsprechender Ausgaben in die künftigen Haushaltspläne gewährleistet.

"Bewährte Methodenmoden" der Risikosteuerung

38. Im Allgemeinen befindet sich die Risikobewertung und –minderung im Bereich der öffentlichen Hand - Haushaltsplanung für Risiken mit inbegriffen – noch im



Anfangsstadium. Alternative Ansätze zur Verminderung von Risiken können von einer verbesserten Transparenz (zur Förderung einer fundierten Entscheidungsfindung) bis hin zur Einführung von unmittelbaren Maßnahmen zur Begrenzung der Risikohöhe für den Staatshaushalt reichen.³⁷ Im Folgenden werden einige Beispiele dafür aufgeführt, welche Schritte von Regierungen unternommen wurden, um das Verständnis und die Minderung der übernommenen Risiken zu fördern.

- **Verbesserte Transparenz:** Verschiedene Länder haben Schritte unternommen, um die Haushaltsrisiken, denen der Staat ausgesetzt ist, transparenter zu machen. Z.B.:
 - **Erstellung einer Matrix der Haushaltsrisiken:** Wie bereits erwähnt wurde, ist ein bedeutender erster Schritt die Identifizierung von Haushaltsrisiken und ein verbessertes Verständnis der Haushaltsrisiken eines Landes. Die von Hana Polackova-Bixi entwickelte Matrix der Haushaltsrisiken³⁸ wurde für eine Anzahl von Staaten erstellt – u.a. für Südafrika, Ungarn und Bulgarien³⁹ - um sowohl Risiken als auch mögliche politische Lösungen zu erkennen, die zur Anwendung kommen können. In einigen Fällen wurde es auf die Erstellung der Matrix zurückgeführt, dass Regierungen sich einiger wesentlicher Risiken bewusst wurden, die vorher unbekannt waren.
 - **Veröffentlichung ergänzender Informationen zu Haushaltsrisiken:** Die Veröffentlichung ergänzender Informationen über die Haushaltsrisiken eines Staates kann dazu verwendet werden, um das Bewusstsein und das Verständnis für diese Themen zu steigern. Obwohl so keine direkte Kontrolle ausgeübt wird, wird durch die Einbeziehung einer ergänzenden Liste von Haushaltsrisiken in die Haushaltsdokumente – auch wenn keine Kostenschätzungen darin enthalten sind – die Transparenz erhöht und vielleicht auch der Anreiz, diese Themen in Angriff zu nehmen.

-
-
- **Einführung direkter Kontrollmechanismen:**
Zusätzlich zu einer erhöhten Transparenz im Bereich der Haushaltsrisiken haben einige Länder spezifische Schritte unternommen oder Verfahren eingeführt, um die Haushaltsrisiken zu begrenzen. Beispiele:
- Kanada hat eine Reihe von Grundsätzen eingeführt, um das Risiko im Zusammenhang mit Krediten und Kreditbürgschaften zu steuern. Ein Aspekt dieses Systems ist, dass bevor ein Kredit oder eine Bürgschaft zur Verfügung gestellt wird, die Verwaltung eine Projektanalyse durchführen muss, wobei darzulegen ist, dass es nicht ohne staatliche Hilfe finanziert werden kann. Zusätzlich muss jedes neue Kredit- oder Bürgschaftsprogramm durch den Finanzminister und das Parlament genehmigt werden.⁴⁰
 - Ein anderer Ansatz kann die Entwicklung eines Kontrollmechanismus für die Höhe des Gesamtrisikos sein, das der Staat übernimmt. Bei einem solchen Ansatz könnte von den politischen Instanzen verlangt werden, über jede Maßnahme abzustimmen, die die Kosten des gesamten Haushaltsrisikos der Regierung erhöht. Während dieser Ansatz den Vorteil hat, dass ein Kontrollmechanismus für das gesamte durch die Regierung übernommene Risiko bereit gestellt wird, kommen jedoch bedeutende und vielleicht sogar unüberwindliche Bedenken hinsichtlich der Umsetzung auf, z.B. im Hinblick auf Schwierigkeiten der Schätzung, Anfälligkeit für Manipulationen und weitere Probleme bei der Weiterverfolgung der Angelegenheit.
- **Entwicklung von Risikomanagement-Systemen:**
Das Verwaltungshandeln kann durch die Entwicklung von Risikomanagement-Systemen und verbesserten Techniken zur Bewertung bestimmter Risiken verbessert werden. Die Einführung von risiko-orientierten Verfahren kann den Regierungen dabei helfen, Haushaltsrisiken besser zu verstehen, und so kann dies auch dazu beitragen, sie vor einer unwissentlichen Übernahme von Risiken zu schützen, die zukünftige Haushalte gefährden können. Beispiele:



-
-
- Die kolumbianische Regierung hat eine risiko-orientierte Bewertung eines Mautstraßenprojektes durchgeführt, wobei festgestellt wurde, dass das größte Gefahrenpotential vom Marktrisiko herrührt, das im Zusammenhang mit dem Verkehrsaufkommen und den Mehrkosten für den Bau steht. Ein frühzeitiges Erkennen dieser Risiken ermöglichte demnach der Regierung eine Verbesserung der Verfahren des Risikomanagements und der Vertragsgestaltung.⁴¹
 - Im März 1995 gab die Regierung der Philippinen einen Leitfaden zum besseren Management der Eventualverpflichtungen heraus. Der Leitfaden verlangt eine Entflechtung der Risiken, um so besser zwischen wesentlichen Gewährleistungen – die der Staat aus stichhaltigen Gründen über längere Zeit gibt - und solchen Garantien unterscheiden zu können, die als temporär angesehen werden. Zusätzlich hat die Regierung die Zurücknahme bestimmter Bürgschaften sowie die Limitierung anderer Bürgschaften auf 80 % der gesamten Projektkosten empfohlen, um die Risikoverteilung zu verbessern.⁴²

Mögliche Rollen der ORKB

39. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die richtige Einschätzung und Überwachung der Haushaltsrisiken Klarheit über die langfristige Stabilität der öffentlichen Finanzwirtschaft und die möglichen Auswirkungen der Haushaltsrisiken auf die Staatsverschuldung schafft. Dementsprechend könnten sich die ORKB dazu entschließen, im Rahmen ihrer Befugnisse und Zuständigkeiten bei ihren Regierungen darauf hinzuwirken, dass diese sachgerechte Methoden zur Abschätzung und Überwachung von sowie zur Rechnungslegung über Haushaltsrisiken sowie zu deren Berücksichtigung bei der Finanzplanung anwenden. Die ORKB könnten ebenso daran interessiert sein, Erkenntnisse über optimale Methoden der Risikosteuerung zu gewinnen und die Einführung solcher Methoden zu fördern.

-
-
40. Der Ausschuss erkennt an, dass die Arbeit der ORKB im Bereich der Haushaltsrisiken in Übereinstimmung mit der institutionellen Struktur und den Einschränkungen bezüglich der Durchführung, die in ihren Ländern existieren, ausgeführt werden muss. Der Ausschuss räumt ein, dass die Durchführung von Programmen und die Übernahme anderer Verpflichtungen normalerweise politische Angelegenheiten sind, die den normalen verfassungsrechtlich geregelten bzw. politischen Entscheidungsprozessen des betreffenden Landes unterliegen. Darüber hinaus existieren in den meisten Ländern Einschränkungen der Befugnis der ORKB, solche politischen Entscheidungen zu prüfen oder in Frage zu stellen. Das bedeutet, dass Art und Umfang der Befugnisse und Zuständigkeiten der ORKB in dieser Hinsicht von den politischen und verfassungsrechtlichen Gegebenheiten des betreffenden Landes abhängen. Dementsprechend müssen die ORKB selbst über Art und Umfang der Prüfungstätigkeit entscheiden, die sie durchführen können, ebenso über ihre Berichterstattung über die Haushaltsrisiken. Weiterhin eröffnet die Aufgabe der Erkennung und des Verstehens der Auswirkungen von Haushaltsrisiken auf die langfristige Haushaltslage einen neuen Prüfungsbereich für die ORKB. Angesichts der komplexen fachlichen und konzeptionellen Aspekte im Zusammenhang mit Haushaltsrisiken, müssen die ORKB möglicherweise die notwendigen Fähigkeiten sowohl intern als auch länderübergreifend entwickeln.
41. Einige der Maßnahmen, die eine ORKB möglicherweise im Hinblick auf Haushaltsrisiken ergreifen möchte, sind die folgenden:
- **Prüfung der in der Finanzberichterstattung offen gelegten Haushaltsrisiken und ggf. Beratung der Verwaltung mit dem Ziel, ein besseres Verständnis der betreffenden Risiken zu fördern:** In den meisten Fällen liegt die Hauptverantwortung für die Überprüfung der in den Finanzberichten der Regierung bekannt gegebenen Informationen bei den ORKB. Diese Berichte stellen die Grundlage für die Beurteilung der langfristigen Haushaltslage eines Landes dar. Im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse werden die ORKB darauf hinwirken, die Qualität der Informationen bezüglich



der Haushaltsrisiken, welche in diesen Berichten ausgewiesen werden sicherzustellen, sowie die Einsicht in den Nutzen dieser Berichte für die langfristige finanzwirtschaftliche Stabilität eines Landes zu fördern.

- **Förderung der Einführung korrekter Berichtserstellungsmethoden bezüglich der Haushaltsrisiken, einschließlich solcher Risiken, die nicht in den konventionellen Finanz- oder Haushaltsberichten erscheinen:** Durch die Beurteilung und Bereitstellung von Informationen zu Haushaltsrisiken können die ORKB eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung von Politikern, Märkten und der Öffentlichkeit für diese Themen spielen. Auf diese Weise können sie auch dazu beitragen, Anreize zur Finanzierung oder aber gänzlichen Vermeidung dieser Risiken zu schaffen. Im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse können die ORKB sich dafür entscheiden, eine aktive Rolle in den folgenden Bereichen zu spielen: (1) in der angemessenen Einschätzung und Überwachung der Risiken, die über die Vorgaben für die Finanzberichterstattung für Verbindlichkeiten und die haushaltsrechtlich geforderten Erläuterungen dazu hinausgehen und (2) bei der effektiven Einbringung von Finanz- und anderen Kosteninformationen zu Haushaltsrisiken in das Haushaltsverfahren und andere politische Prozesse.

Diese Aktivitäten können sowohl Hilfestellung mit einschließen, um das Verständnis der langfristigen Finanzlage auf einer umfassenden Grundlage zu verbessern, als auch die Analyse und Überwachung der einzelnen Haushaltsrisiken. Die ORKB können z.B., wenn es angebracht ist, eine Rolle in den folgenden Bereichen spielen:

- (1) Bei der Entwicklung einer umfassenden Bestandsaufnahme der Haushaltsrisiken eines Landes in einem Dokument;
- (2) bei der Anwendung von grundlegenden Systemen, wie z. B. der „Matrix für Haushaltsrisiken“, damit der Umfang und die Art der Risiken eines Landes besser verstanden werden;

-
-
- (3) bei der Bewertung der zu erwartenden Kosten und Risiken, die mit einem bestimmten Haushaltsrisiko verbunden sind; und
- (4) bei der Anwendung von multidisziplinären Instrumenten, wie z.B. Simulationen, um den langfristigen finanzwirtschaftlichen Ausblick eines Landes zu veranschaulichen und besser begreiflich zu machen.

➤ **Die Förderung bewährter Methoden für den Umgang mit Risiken:** Im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse können die ORKB sich auch entscheiden, dabei zu helfen, das Verständnis und die Einführung von angemessenen Risikoverminderungsverfahren zu unterstützen. Die ORKB können danach streben, zu beurteilen, welche Programme effektiv im Hinblick auf eine Risikosenkung für die Regierung geplant sind. Um das zu tun, müssen die ORKB sich möglicherweise so positionieren, dass sie Erkenntnisse über Mechanismen der Risikoaufteilung, den Einsatz von Rückversicherungen und die Einführung von risikoorientierten Prämien geben können. Die ORKB können sich z.B. entscheiden, eine Rolle bei der Verbesserung des Verständnisses und der Anwendung der folgenden Punkte zu spielen:

- Risikobeurteilungstechniken;
- Risikoverminderungsansätze; und
- Risikomanagement-Ansätze.

42. Einige ORKB haben die potentielle Belastung künftiger Haushalte durch Haushaltsrisiken geprüft und sind damit über eine reine Ordnungsmäßigkeitsprüfung hinausgegangen. Zur Veranschaulichung werden in dem folgenden Abschnitt einige der von ausgewählten ORKB durchgeführten Prüfungen zur Überwachung verschiedener Arten von Haushaltsrisiken angeführt.

➤ **Prüfung von Krediten, Bürgschaften und Versicherungen:** Einige ORKB haben Schritte unternommen, um das Verständnis und die Überwachung der Risiken, die auf Grund



von Krediten, Bürgschaften und Versicherungsprogrammen für den Staatshaushalt bestehen, zu verbessern.⁴³ Hier einige Beispiele:

- Der australische Rechnungshof hat Überprüfungen der Bürgschaften, Entschädigungsleistungen, und Patronatserklärungen des Australischen Bundes durchgeführt. Eine Prüfung befasste sich mit den Bürgschaften, Entschädigungen und Patronatserklärungen des im Hinblick auf (1) das potentielle Ausmaß der Haushaltsrisiken des ; (2) das Ausmaß, in welchem die gesamten einschlägigen Risiken für den australischen Bundeshaushalt überwacht und gesteuert werden; (3) die Angemessenheit der administrativen Vorkehrungen für die Berichterstattung; und (4) die Bereiche in denen die diesbezügliche Verwaltungspraxis besser war. Die Prüfung hatte auch das Ziel, die Verwaltung mit Nachdruck auf die Notwendigkeit eines angemessenen Risikomanagements und angemessener Rechnungslegung bezüglich dieser Risiken hinzuweisen und die Risiken für den australischen Bundeshaushalt zu quantifizieren.⁴⁴ Der niederländische Rechnungshof hat für die Jahre 1996 und 1997 eine landesweite Untersuchung der Staatsbürgschaften durchgeführt. Die Prüfungen erstreckten sich auf 144 Bürgschaften und Bürgschaftsprogramme. Im Rahmen der Prüfungen wurden die Regierungspolitik sowie die Vorgehensweise der einzelnen Ministerien bezüglich der Gewährung von Bürgschaften und der Unterrichtung des niederländischen Parlaments darüber untersucht. Zusätzlich wurde in den Prüfungen untersucht, wie 12 besonders risikoreiche Bürgschaften während des Antragsverfahrens, während der Laufzeit der Bürgschaft und nach der Zahlung auf Grund der Bürgschaft verwaltet wurden.
- Der Bundesrechnungshof der Vereinigten Staaten (United States General Accounting Office, GAO) überprüfte die Erstellung von Schätzungen des Kreditvolumens und die

Ausweisung solcher Schätzungen in der Rechenschaftslegung entsprechend den Vorgaben des Kreditreformgesetzes. In einem Bericht aus dem Jahr 1998 hat der GAO folgendes untersucht: (1) ob die Verwaltung Schätzungen und Neuschätzungen von Subventionskosten gemäß dem Gesetz durchgeführt haben, (2) ob Trends erkannt werden konnten, einschließlich von Verbesserungen der Subventionsschätzungen, und (3) ob die Ursachen für die Änderungen der Schätzungen identifiziert werden konnten.⁴⁵

- Anfang der 90er Jahre hat Kanadas Rechnungshof untersucht und bewertet, (1) in welchem Maße die Regierungsrichtlinien zur Kontrolle der Gestaltung neuer Kreditbürgschaften eingehalten werden, (2) wie die Risiken und die damit verbundenen Kosten erfasst und in der Rechnung ausgewiesen werden und (3) inwieweit das Parlament über Kreditbürgschaften angemessen unterrichtet wird.⁴⁶

➤ **Überprüfung der langfristigen haushaltspolitischen Auswirkungen von Kosten für die Beseitigung von Umweltverschmutzung:** Einige ORKB haben angefangen, die Kosten für die Beseitigung von Umweltverschmutzung nach Art und Höhe zu ermitteln. Im Folgenden sind einige Beispiele aufgeführt:

- Als Antwort auf die Befürchtungen bezüglich der langfristigen Kostenauswirkungen der Übungsschießplätze des Verteidigungsministeriums hat der Bundesrechnungshof der Vereinigten Staaten (1) die potentielle Höhe der Kosten zur Sanierung dieser Schießstände gemäß den gültigen Gesetzen und Verordnungen, (2) den Umfang und die Betriebssicherheit des Inventars der Übungsschießstände des Verteidigungsministeriums und (3) die Methoden, die zur Erarbeitung der Kostenabschätzungen angewendet werden, überprüft.⁴⁷
- Der kanadische Rechnungshof hat Untersuchungen über die Beseitigung von Umweltverschmutzung



durchgeführt. Nachdem die vergangenen Prüfungen Unzulänglichkeiten bezüglich der Informationen zu umweltbezogenen Kosten und Verbindlichkeiten ans Licht gebracht hatten, hat der Rechnungshof eine Prüfung durchgeführt, um festzustellen, ob den für kontaminierte Gelände im Besitz des Bundes zuständigen Ressorts angemessene Managementinformationen über umweltbezogene Kosten und Verbindlichkeiten zur Verfügung stehen. Zusätzlich wurde mit der Prüfung der Versuch unternommen, (1) die besten Methoden für das Abschätzen und Beziffern umweltbezogener Kosten und Verbindlichkeiten sowie für die interne Berichterstattung zu diesen Themen zu finden, (2) die Angemessenheit der Informationen über kontaminierte Grundstücke in den Ressorts zu bewerten, um die Erarbeitung von nachhaltigen Entwicklungsstrategien und Aktionsplänen zu unterstützen und (3) festzustellen, ob eine vollständigere Erfassung der langfristigen Verbindlichkeiten und Eventualverbindlichkeiten, die den kanadischen Bundeshaushalt im Umweltbereich zukünftig belasten bzw. belasten könnten, in den Bundeshaushaltsplänen und -rechnungsabschlüssen Kanadas möglich ist.⁴⁸

- **Überprüfung anderer potentieller Risiken:** Einige ORKB haben angefangen, daran zu arbeiten, andere potentielle Quellen für Haushaltsrisiken festzustellen und zu beziffern. Beispiele hierfür sind:
- Der Rechnungshof des Vereinigten Königreichs (NAO) berichtete über potentielle Risiken aus Eventualverbindlichkeiten in abhängigen Gebieten. Die Untersuchung konzentrierte sich auf die Maßnahmen des Auswärtigen Amtes zur Minimierung des Risikos durch Eventualverbindlichkeiten, die auf das Vereinigte Königreich zurückfallen könnten.
 - Der britische Rechnungshof hat auch über das Risiko und die Behandlung von Schadenersatzforderungen wegen Fahrlässigkeit von medizinischem Personal

berichtet. Im Vereinigten Königreich ist der Nationale Gesundheitsdienst, der National Health Service (NHS), rechtlich haftbar für von seinen Mitarbeitern, insbesondere Krankenhausärzten, durch Fahrlässigkeit in der Ausübung ihres

- Dienstes verursachte Schäden. Im Rahmen dieser Überprüfung hat der Rechnungshof die Anzahl, den Wert, die Art und die Ursachen der Ansprüche untersucht. Der Rechnungshof berichtete, dass der geschätzte Kapitalwert der Forderungen, die gegen den NHS wegen angeblich fahrlässiger Dienstausübung durch medizinisches Personal geltend gemacht werden, zum Zeitpunkt der Untersuchung 2,6 Milliarden Pfund betrug, zuzüglich von geschätzten Verbindlichkeiten in Höhe von weiteren 1,3 Milliarden Pfund für Fälle, in denen ärztliche Fahrlässigkeit wahrscheinlich vorgekommen, die Forderungen bisher aber noch nicht geltend gemacht worden sind.⁴⁹
- Der Rechnungshof der Vereinigten Staaten hat Überprüfungen von potentiellen Risiken durchgeführt, welche in Verbindung mit staatlichen Unternehmen und vom Staat unterstützten Unternehmen stehen. Ein Beispiel ist ein Bericht aus dem Jahr 1998, welcher die potentiellen finanziellen Risiken behandelt, die auf den amerikanischen Bundeshaushalt aufgrund der vollständigen oder teilweisen Gewährsträgerschaft für Finanzdienstleistungsunternehmen zukommen. Unter anderem nahm der Bericht Stellung zu (1) dem Maße, in dem diese Unternehmen Aufsichtsmechanismen und Kontrollen unterliegen, (2) der Unabhängigkeit und den Befugnissen der für die Gewährleistung der Solidität und Solvenz dieser Unternehmen zuständigen Behörden und (3) den allgemeinen Indikatoren für die potentielle Risiken, die diese Institutionen für den amerikanischen Bundeshaushalt darstellen, wie z.B. dem Höchstbetrag für die theoretisch möglichen Verluste in Verbindung mit dem Kredit- und Versicherungsgeschäft eines der betreffenden Unternehmen.⁵⁰



-
- Im Jahre 2000 hat der australische Rechnungshof einen Bericht über die Praxis des Managements von Wechselkursrisiken in der australischen Bundesverwaltung herausgegeben. Die Ziele der Prüfung waren, (1) das für ausgewählte australische Bundesbehörden bestehende Wechselkursrisiko festzustellen, (2) die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Managements des Wechselkursrisikos zu beurteilen und (3) die Möglichkeiten zur Verbesserung des Managements des Wechselkursrisikos zu identifizieren, wobei alle damit verbundenen potentiellen Einsparungen, die im australischen Bundeshaushalt erzielt werden können, mit eingeschlossen wurden.
 - Der Rechnungshof des Vereinigten Königreichs hat die Untersuchung eines Pensionsfonds durchgeführt, der eingerichtet wurde, als die Wasserversorgung privatisiert wurde. Bei der Untersuchung wurden die Ursachen des Defizits des Fonds untersucht und die Maßnahmen, die getroffen wurden, um die Zahlungen an die Pensionäre in Zukunft aufrecht erhalten zu können.
 - Der britische Rechnungshof hat weiterhin Prüfungen vorgenommen und eine Richtlinie erarbeitet für hauptsächlich privat finanzierte Projekte, die im Rahmen der Privatfinanzierungsinitiative (Private Finance Initiative - PFI), durchgeführt wurden. Die Richtlinie beschreibt den Ansatz des Rechnungshofs zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von PFI-Vorhaben auf einer systematischen Basis. Sie hebt die erfolgreichen Ansätze hervor und macht zudem Vorschläge zur Vermeidung von Problemen der Art, wie sie bei Vorhaben in der Anfangsphase der Privatfinanzierungsinitiative teilweise auftraten.
- **Analyse von langfristigen Haushaltsbelastungen:**
Einige ORKB haben sich an den Bemühungen beteiligt, das Verständnis der langfristigen haushaltspolitischen Aussichten ihrer Regierungen zu verbessern. Ein Beispiel hierfür ist:



-
-
- Seit 1992 hat der Rechnungshof der Vereinigten Staaten Simulationen zur Interaktion des Bundeshaushalts und der Wirtschaft durchgeführt. Das Modell wurde dazu verwendet, den möglichen Einfluss der Entscheidung für bestimmte finanzpolitische Handlungsmöglichkeiten auf die Gesamtwirtschaft und das Wachstum von öffentlichen Renten- und Gesundheitsprogrammen darzustellen. Die Ergebnisse der Simulation stellen eine qualitative Veranschaulichung dar - keine präzisen Voraussagen.



Quellennachweis

¹ Polackova, Hana, *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*, (1998), [PDF File], URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1989/wps1989.pdf>.

² Ibid.

³ International Organization of Supreme Audit Institutions, *Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt*. 1996.

⁴ Polackova, 1998.

⁵ In Hinsicht auf Privatisierungen hat INTOSAI's Arbeitsgruppe für Privatisationsaudits eine Richtlinie über die Besten Praktiken für Privatisationsaudits herausgegeben sowie Richtlinien für die Audits von Öffentlichem/Privatem Finanzwesen und (Guidelines on Best Practices for the Audit of Privatisations, Guidelines on the Audit of Public/Private Finance and Concessions).

⁶ Polackova, 1998.

⁷ Polackova, 1998.

⁸ Irwin, Timothy et al, eds, *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*, The World Bank, Washington D.C., 1997.

⁹ Brixl, Hana Polackova, Papp, Anita, and Schick, Allen, *Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary*, (1999), [PDF File], URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf>; Brixl, Hana Polackova and Schick, Allen, (2002), *Government at Risk*, The World Bank, Washington, D.C.

¹⁰ Brixl, Hana Polackova, Hafez Ghanem, and Roumeen Islam, *Fiscal Adjustment and Contingent Liabilities: Case Studies of the Czech Republic and Macedonia*, The World Bank, Washington D.C.; Brixl, Hana, Polackova, *Contingent Government Liabilities: A Fiscal Threat to the Czech Republic?* World Bank, Washington, D.C.

¹¹ International Monetary Fund, „*Report on the Observance of the Standard and Codes (ROSC): Czech Republic*,“

¹² Steuerliche Beschränkung kann auch zu einer Abnahme der Haushaltsressourcen der kontrollierenden Verwaltungsbehörden führen, was als nicht beabsichtigte Folge die Schaffung von grösseren Steuerrisiken haben kann.

¹³Muhleisen, Martin and Hamid Faruqee, Japan: Population Aging and the Fiscal Challenge, *Finance and Development*, Volume 38, Number 1, March 2000.

¹⁴ Polackova, 1998.



¹⁵ Devisenrisiken sind besonders dann wichtig, wenn die Regierungen bedeutende Auslandsschulden oder andere Verpflichtungen in ausländischen Währungen haben, wie z.B. Kapitalausgaben, infrastrukturelle Entwicklung oder Programme zum Ankauf von Wehrmaterial.

¹⁶ Das International Accounting Standards Committee (IASC) hat eine Verbindlichkeit (liability) als „eine gegenwärtige Verpflichtung des Unternehmens definiert, welche von einem vergangenen Ereignis herrührt, und dessen Begleichung als Ergebnis ein Abfließen von Ressourcen von dem Unternehmen hat, welches wirtschaftliche Vorteile mit sich bringt.“

¹⁷ IASC definiert Eventualitäten (contingency) als eine Bedingung oder Situation, dessen letztendlicher Ausgang, sei es Gewinn oder Verlust, nur durch das Geschehen oder Nicht-Geschehen eines oder mehrerer unsicherer Ereignisse bestätigt wird.

¹⁸ IASC hat keine formale Definition für Verpflichtung (commitment).

¹⁹ 2001 Financial Report of the United States Government, 2002.

²⁰ Sosin, H., „On the Valuation of Federal Loan Guarantees to Corporations,” Journal of Finance 35: 1209-21.

²¹ Foster, Chester, and Robert Van Order. „FHA Terminations: A Prelude to Rationale Mortgage Pricing.” AREUEA Journal 13: 273-291; Cooperstein, Richard, F.Stevens Redburn, and Harry G.Meyers. „Modeling Mortgage Terminations in Turbulent Times”. AREUEA Journal 19: 473-94; Kau, J., Donald, Keenan, Walter Muller, and James Epperson. „A Generalized valuation Model for Fixed-Rate Residential Mortgages.” Journal of Money, Credit, and Banking 24:3.

²² U.S. General Accounting Office, *Budgeting for Federal Insurance Programs*, GAO /AIMD-97-16, Washington, DC, September 30, 1997.

²³ Siehe Merton, Robert C., „An Analytical Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Options Pricing Theory,” Journal of Banking and Finance, June 1997, und Alan Marcus, „Corporate Pension Policy and the Value of PBGC Insurance,” Issues in Pension Economics, Ch. 3, Z. Bodie, J. Shoven, and D. Wise, eds, University of Chicago Press, 1987, and Pennacchi, George and Christopher Lewis „The Value of Pension Benefit Guaranty Corporation Insurance” Journal of Money, Credit and Banking 26: 735-79.

²⁴ Die geschätzten Verbindlichkeiten von \$10,4 Milliarden haben als Basis die Finanzberichte des Geschäftsjahres 1995 (die neuesten Berichte, die während der Vorbereitung des Etats des Geschäftsjahres 1997 zur Verfügung standen). Die geschätzten Verbindlichkeiten schliessen die abgeschlossenen Pläne und solche Pläne, die wahrscheinlich abgeschlossen werden, mit ein.

²⁵ *Budget of the United States, Analytical Perspectives*, Fiscal Year 1997.

²⁶ Federal Financial Accounting Standards Advisory Board, „Statement of Federal Financial Accounting Standards No. 5 Accounting for Liabilities of the Federal Government and No.6: Accounting for Property, Plant and Equipment

²⁷ Polackova, 1998.



-
- ²⁸ The International Monetary Fund. „Code of Good Practices on Fiscal Transparency,” Washington, D.C.: IMF, 2001.
- ²⁹ NZ Budget and Economic and Fiscal Update 2002, Kapitel 4 und 5,
- ³⁰ The Australian Department of the Treasury, Statement 9 under Budget Paper No. 1: „Risks to the Budget” within 2002-2003 Budget, URL <http://www.budget.gov.au/index.html>.
- ³¹ Swedish National Debt Office, *Guarantees*, [WWW Document], URL <http://www.rgk.se/guaranteesandcredits.htm>.
- ³² Brixi, Hana Polackova, Sergei Shatalov, and Leila Zlaoui, *Managing Fiscal Risk in Bulgaria* Policy Research Working Paper 2282, World Bank, Washington D.C.
- ³³ Organization for Economic and Cooperative Development, „The OECD Survey of Budgeting Developments – Country Responses,” 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials, June 1999. PUMA/SBO (99)2/ANN2.
- ³⁴ Weitere Einzelheiten, siehe Schick, Allen (2002), Budgeting for Fiscal Risk, In Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, The World Bank, Washington, D.C.
- ³⁵ Brixi, Hana Polackova, Papp, Anita, and Schick, Allen, (July 1999), *Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary*, [PDF File], URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf>; Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen, (2002), *Government at Risk*, The World Bank, Washington, D.C.
- ³⁶ U.S. General Accounting Office, *Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States*, GAO/AIMD-00-57, February 18, 2000.
- ³⁷ Weitere Einzelheiten, siehe Schick, Allen, (March 2000), *Budgeting for Fiscal Risk*, [PDF File], URL <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Budgeting%20for%20Fiscal%20Risk.pdf>.
- ³⁸ Bezieht sich auf eine Matrix zur Beurteilung von finanzpolitische Risiken, ähnlich derjenigen, welche in Abb. IV dargestellt ist, welche von Hana Polackva Brixi der Weltbank entwickelt wurde.
- ³⁹ Brixi, Hana-Polackova, Sergei Shatalov, and Leslie Zlaoui, (January 2000), *Managing Fiscal Risk in Bulgaria*, [PDF File], URL <http://www.worldbank.bg/data/FiscalBulgaria.pdf>.
- ⁴⁰ Schick, Allen (2002), Budgeting for Fiscal Risk, In Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, The World Bank, Washington, D.C.
- ⁴¹ Mody, Ashoka, and Christopher M. Lewis. “The Management of Contingent Liabilities: A Risk Management Framework for National Governments.” In Timothy Irwin and others, eds. *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C.: World Bank. 1997.



⁴² Mody and Lewis (1997) and Government of the Philippines. „New Policy on Guarantees for Private Infrastructure Projects“ A Consultative Document.“ Manila, 1995.

⁴³ ORKB sollten Normen für die Bekanntgabe garantieren, besonders wenn die Anleihen und Garantien auf die lokalen Behörden und staatseigene Unternehmen ausgeweitet werden.

⁴⁴ Australian National Audit Office, „Audit Report-Commonwealth Guarantees, Indemnities and Letters of Comfort,“ Audit Report No. 6, tabled 12/09/96.

⁴⁵ U.S. General Accounting Office, *Credit Reform: Greater Effort Needed to Overcome Persistent Cost Estimation Problems* GAO/AIMD-98-14, Washington, D.C.: March 30, 1998.

⁴⁶ Auditor General of Canada. Department of Finance-Loan Guarantees in 1992 *Report of the Auditor General*.

⁴⁷ United States General Accounting Office, *Environmental Liabilities: DOD Training Range Cleanup cost Estimates are Likely Understated*, GAO-01-479, Washington, D.C.: April 11, 2001.

⁴⁸ Auditor General of Canada, *Federal Contaminated Sites: Management Information on Environmental Costs and Liabilities* in *1996 Report of the Auditor General of Canada*.

⁴⁹ National Audit Office, „Handling Clinical Negligence Claims in the United Kingdom: Report by the Comptroller and Auditor General“ HC 403 Session 2000-2001: 3 May 2001.

⁵⁰ United States General Accounting Office, *Financial Services Institutions: Information for Assessing the Government's Potential Financial Exposure*, GAO/ GGD-98-125, Washington, D.C.: June 15, 1998.