

STAATS- SCHULDEN- AUSSCHUSS



**Richtlinien zur Planung
und Durchführung von
Prüfungen der internen
Revision der
Staatsschuld**



Abschlussbericht



Mai 2000

Staatsschuldenausschub

Präsident

Gregorio Guerrero

Hauptbuchhalter des mexikanischen Rechnungshofs

Mitglieder

Argentinien

Enrique Paixao, Emilia Raquel Lerner
Auditoría General de la Nación

Kanada

Jeff Greenberg
Office of the Auditor General

USA

Paul Posner, José Oyola
General Accounting Office

Mexiko

José Miguel Macias, Guillermo Ortiz
Contaduría Mayor de Hacienda

Portugal

Ana Maria Bento
Tribunal de Contas

Großbritannien

Tim Burr, Wendy Kenway-Smith
National Audit Office

Russische Föderation

Eleonora Mitrfanova
Accounts Chamber

Sambia

F.M. Siame, Gilbert Muyalwa
Office of the Auditor General

Korea

Jong-Narn Lee
Board of Audit and Inspection

Gabun

Gilbert Ngoulakia, Lebondo Le-Mali Vincent
Chambre des Comptes

Litauen

Jonas Liaucius, Laima Virbickiene, Darius Zalalis
State Control

Mitarbeiter

<i>Finnland</i>	Tapio Leskinen <i>State Audit Office</i>
<i>Schweden</i>	Inga-Britt Ahlenius <i>National Audit Office</i>
<i>Chile</i>	Arturo Aylwin A. <i>Contraloría General de la República</i>
<i>Jemen</i>	Ahmad Mohamed Al-Eryani <i>Central Auditing Organization for Control and Auditing</i>
<i>Jordanien</i>	Abed Kharabbsheh <i>Audit Bureau</i>
<i>Ägypten</i>	Gawdat Ahmed El-Malt <i>Central Auditing Organization</i>

Diese Broschüre wurde für ihre offizielle Veröffentlichung in getrennten englischen, französischen und spanischen Versionen von dem Staatsschuldenausschuß der Internationalen Organisation der obersten Rechnungsprüfungsämter (International Organisation of Supreme Audit Institution - INTOSAI) ausgearbeitet.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Aufgabe des ORPA

Kontrollumfeld

Risikoabwägung

Kontrollaktivitäten

Information und Kommunikation

Überwachung

Prüfungsziele und -verfahren

Kontrollumfeld

Risikoabwägung

Kontrollaktivitäten

Information und Kommunikation

Überwachung

Anhang: Glossar der Staatsschuld

Bibliographie

Erklärungsfelder

Erklärungsfeld 1: Wie die INTOSAI die Elemente der Staatsschuld definiert

Erklärungsfeld 2: Reichweite der Prüfungen der Staatsschuld durch das ORPA: der Fall Mexiko

Erklärungsfeld 3: Externe Informationsquellen über die Schuld

Erklärungsfeld 4: Wie Standart & Poor's (S&P) die staatliche Schuld bewertet

Erklärungsfeld 5: Abwertungskrise und Kontrolle der Fremdwährungsschuld

Erklärungsfeld 6: Wie die Organisationsstruktur die Verwaltung der Staatsschulden beeinträchtigt

Erklärungsfeld 7: Prüfungen der Staatsschuld durch das ORPA: der Fall Argentinien

Erklärungsfeld 8: Wie die Regierung über ihre Schuldoperationen informiert: der Fall Kanada

Tabellen

Tabelle 1: Arme hochverschuldete Länder

Einleitung

Im Rahmen der durch den Vorstand der INTOSAI aufgestellten Eckwerte wurde dem Staatsschuldenausschuß (SSA) die Aufgabe übertragen, Richtlinien und weitere Informationen zu veröffentlichen, die den Obersten Rechnungsprüfungsämtern (ORPA) als Orientierungshilfe zur Förderung einer leistungsstarken Staatsschuldenverwaltung und einer diesbezüglich angemessenen Berichterstattung dienen.

1998 genehmigte der INCOSAI den von diesem Ausschuß präsentierten Vorschlag, zwei Studien – von denen sich eine auf die Überprüfung der Tätigkeit der Staatsschuldenverwaltung und die andere auf die entsprechenden internen Revisionen bezieht – in einem Gesamtwerk von Richtlinien zur Planung und Durchführung von Prüfungen der internen Revisionen, die mit der Staatsschuld zusammenhängen, zusammenzufassen. Bei der Ausarbeitung dieses Dokuments sind sowohl die Beiträge der Teilnehmer des INCOSAI von 1998 als auch die Kommentare, die bei dem SSA in der Folgezeit eingingen, berücksichtigt worden.

In seinem Bericht an den INCOSAI von 1989 machte der Staatsschuldenausschuß mehrere Bemerkungen hinsichtlich der Rolle, die die ORPA bei der Finanzkontrolle der Staatsschulden spielen sollen. Die wachsenden Schwankungen der globalen

Finanzmärkte, das Aufkommen von komplexen Finanzierungsinstrumenten und -praktiken, die Unbeständigkeit der Verfahren zur Bewertung der Kreditinstrumente und der Mangel an Transparenz der Informationen zur Staatsschuld stellen eine große Herausforderung für die ORPA dar. Die zuvor genannten Faktoren, die die Situation verkomplizieren, beeinträchtigen den Schuldendienst und ziehen die Geltung der bisher angewandten Kriterien zur Bewertung der Schuldoperationen und zur Bestimmung ihrer Ausgeglichenheit in Zweifel. Auf der anderen Seite sind sich die gesetzgebenden Organe jedesmal mehr der Wechselbeziehung, die zwischen Staatsschuld, Finanzpolitik und Wirtschaftspolitik besteht, bewußt.

Das Verstehen der Beziehungen, die zwischen der Staatsschuld einerseits und der Finanz- und Wirtschaftspolitik andererseits bestehen, sowie die Erfüllung der Forderung der gesetzgebenden Gewalt nach Überprüfung der Schuldoperationen, sind Aufgaben, die ein immer größer werdendes Aufgabengebiet für die Finanzkontrolle durch die ORPA eröffnen. Der SSA berücksichtigt hierbei, daß man zur Bewältigung dieser Aufgaben neuer Methoden und Strategien, einer aktiveren Präsenz der ORPA und Erfindergabe zur Entwicklung des notwendigen technischen Arsenal bedarf, um die staatliche Schuldentätigkeit zu erfassen. Aus diesem Grund hat der SSA in dieses Dokument eine Zusammenstellung der wirtschaftlichen, haushaltsmäßigen und finanziellen Konzepte und Indikatoren aufgenommen, die zur Bewertung dieser Operationen herangezogen wurden.

Zur gleichen Zeit wie man die Finanzkontrolle der mit der Schuldenverwaltung verbundenen Operationen vertieft hat, sind die internen Revisionen intensiver geworden. In der Gegenwart beschreiben viele Berufsorganisationen der Rechnungsprüfer die internen Revisionen als einen Vorgang, der über die traditionellen Finanzkontrollen hinausgeht, die zum Ziel haben, die Aktiva zu bewahren und geeignete Finanzregister zu führen.

Die internen Revisionen werden heute als eine Ansammlung von Verfahren und Mechanismen definiert, die den Verwaltern helfen, die Operations-, Finanz- und Ordnungsziele zu erreichen. Die internen Revisionen werden als fortlaufender Prozeß betrachtet, den die Verwaltung einer Dienststelle ausführt, um sich die Gewißheit zu verschaffen, daß ihre Ziele in den folgenden Kategorien erfüllt werden:

- (1) Die Operationen werden effizient und erfolgreich durchgeführt.
- (2) Die Finanz- und Haushaltsberichte sowie die Berichte zur Programmbewertung sind sachdienlich und verläßlich.
- (3) Die verantwortlichen Mitarbeiter beachten die anwendbaren Gesetze und rechtsetzenden Bestimmungen.¹

¹ In den Vereinigten Staaten veröffentlichte das Komitee der Spenderorganisationen (COSO:Committee of Sponsoring Organizations) der Kommission Treadway im Jahre 1992 eine umfangreiche Studie über interne Revisionen in diesem Land mit dem Titel "Interne Revision – ein integriertes System" (Internal Control – Integrated Framework). Anschließend an den Bericht der COSO wurden ähnliche Berichte in (1) Kanada durch das Kontrollkomitee (COCO: Controls Committee); (2) in Großbritannien; (3) in den Vereinigten Staaten durch den Rechnungshof (GAO); und weltweit (3) durch die Internationale-Rechnungsprüfer-Vereinigung (IFAC, für ihre englische Abkürzung) veröffentlicht.

Wenn die periodischen Bewertungen der internen Revisionen der Staatsschuldoperationen, die die ORPA anfertigen, auch keine absolute Sicherheit bieten, so tragen sie doch dazu bei, daß die staatlichen Stellen ihre Operations-, Finanz- und Ordnungsziele hinsichtlich der Verwaltung ihrer Schulden erfüllen.

Am Beginn einer Prüfung der Staatsschuld müssen die ORPA festlegen, welche Dienststellen und Kreditinstrumente sie in ihre Revision einbeziehen können. Dies ist der geeignete Moment, damit das ORPA die Definition des Staatsschuldenkonzepts in ihren Überlegungen berücksichtigt (siehe Erklärungsfeld 1). Im Rahmen der vorliegenden Richtlinien schließt die Definition der Staatsschuld Verpflichtungen ein, die mittels eines Rechtsinstruments durch die Zentral- oder Bundesregierung; die Landes-, Provinz-, Kreis-, Regional-, Gemeinde oder Ortsbehörden; staatseigene Betriebe oder vom Staat kontrollierter Betriebe; und andere öffentliche oder quasi öffentliche Einrichtungen eingegangen wurden. Die Bankdarlehen an die Regierungen und die durch die Regierungen ausgegebenen Wertpapiere sind ein Beispiel für die Staatsschuld.

Erklärungsfeld 1: Wie die INTOSAI die Elemente der Staatsschuld definiert

Vor Beginn der Prüfung eines Staatsschuldenprogramms ist es erforderlich, daß das ORPA eindeutig das Konzept einer Staatsschuld erfaßt. Wie wir bereits in unserem vorigen Bericht des Staatsschuldenausschusses mit dem Titel "Richtlinien zur Definition und Vorbereitung von Berichten über die Staatsschuld" erläuterten, variiert die Definition des Staatsschuldenkonzepts je nach Gebrauch. Die Wirtschaftler bevorzugen die weitest mögliche Definition, um den Beitrag des privaten Sektors zur Wirtschaft zu berücksichtigen. Im Gegensatz hierzu wird die Definition bezüglich Rechnungslegungen auf die Schuld reduziert, die eine Regierungsstelle mit der hierzu erforderlichen Befugnis und Verantwortung eingegangen ist. Jedes ORPA muß sein eigenes Kriterium anwenden, um die Dienststellen und Verbindlichkeiten zu bestimmen, die in die Revision miteinbezogen werden sollen.

Quelle: Staatsschuldenausschuß der INTOSAI, "Richtlinien zur Definition und Vorbereitung von Berichten über die Staatsschuld".

Die Staatsschuld kann Verbindlichkeiten einschließen, die öffentlich-rechtliche Körperschaften wie die Zentral- oder Bundesregierung; die Landes-, Provinz-, Kreis-, Regional-, Gemeinde- oder Ortsbehörden; staatseigene Betriebe oder vom Staat kontrollierte Betriebe; und andere öffentliche oder quasi öffentliche Einrichtungen eingehen.

Jede einzelne dieser Einrichtungen übernimmt eine große Vielzahl von Verpflichtungen, die zur Staatsschuld gerechnet werden können wie diejenigen, die aus der Ausgabe von übertragbaren Wertpapieren, Bankdarlehen, Passiva aufgrund langfristiger Mietverträge, Darlehensbürgschaften, Krediten an das Behördeninnere, der Geldausgabe, aus öffentlichen Sparplänen stammender Mittel, Krediten ausländischer Regierungen und internationaler Organismen, Passiva aufgrund der Altersversorgung und dem Gesundheitsdienst für Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes und ausstehenden Rechnungen hervorgehen.

Aufgabe des ORPA

Am Beginn einer Rechnungsprüfung der Staatsschuld sieht sich das ORPA zwei grundsätzlichen Entscheidungen gegenüber gestellt: welche Elemente der internen Revision soll sie untersuchen und wie tiefgehend soll jedes dieser Elemente untersucht werden. Die Reichweite und Gründlichkeit der Rechnungsprüfung hängt vom gesetzlichen Auftrag des ORPA, der Prüfungsarbeit, die das ORPA zuvor verwirklicht hat, und der zur Durchführung der Revision zur Verfügung stehenden Mittel ab. Der gesetzliche Auftrag einiger ORPA bezüglich der Revision der Staatsschuld ist begrenzt. Andere ORPA besitzen weitreichendere gesetzliche Befugnisse, um bestimmte Aspekte der Staatsschuld zu untersuchen, verfügen aber nicht über die notwendige technische Kapazität, um komplexe Transaktionen dieser Natur zu prüfen, die in besonderer Weise mit der Finanz- und Währungspolitik verknüpft sind.

Erklärungsfeld 2: Reichweite der Prüfungen der Staatsschuld durch das ORPA: der Fall Mexiko

Das mexikanische ORPA überprüft die mit der Staatsschuld zusammenhängende Information, die die ausführende Gewalt grundsätzlich auf zwei Arten präsentiert:

1. Der Zwischenbericht über die Prüfung der Bundesfinanzverwaltung, den das ORPA jährlich vorlegt, enthält ein Kapitel, in dem die öffentlichen Finanzen im

Kontext der Ergebnisse der für dieses Jahr festgelegten Finanzpolitik analysiert werden. In seinem Bericht untersucht das ORPA die Höhe der Staatsschuld mit ihren externen und internen Komponenten, die in der Periode registrierten Schwankungen des Saldos sowie die Finanzkosten der Schulden. Das ORPA nimmt eine vergleichende Analyse des tatsächlichen und des genehmigten Verschuldungsniveaus vor. In dieser Phase führt es jedoch keine substantiellen Proben vor.

2. Das mexikanische ORPA realisiert auch grundlegende Arbeiten der Rechnungsprüfung, die alle Elemente der öffentlichen Schuldenverwaltung umfassen. Diese Arbeitsphase schließt die Überprüfung der Schuldbücher ein, auf die sich die Information stützt, die für den zuvor erwähnten jährlichen Zwischenbericht untersucht wurde. Das mexikanische ORPA ist rechtlich dazu ermächtigt, ein umfangreiches Prüfungsprogramm der Staatsschuld einzuführen. Durchschnittlich werden jedes Jahr 18 Rechnungsprüfungen diesbezüglich durchgeführt. Bei seinen Prüfungen untersucht das ORPA die Teile der internen Revision, die mit den internen Genehmigungen, den Verfahren zur Durchführung der Transaktionen und ihrer Registrierung und der Erfüllung der anwendbaren Gesetze und Verordnungen verbunden sind. Das mexikanische ORPA überprüft die folgenden Gesichtspunkte der öffentlichen Schuldenverwaltung in der Zentralregierung und den vom Staat kontrollierten Unternehmen:

- Vertragsfristen und –bedingungen;
- Verfahren zur Bezahlung des Schuldendienstes (Zinsen, Kommissionen und Kosten);
- Genehmigungen
- Neubewertung der Auslandsverschuldung;
- Verwendung der aus Auslandskrediten stammenden Mittel;
- gesetzliche Vorschriften, die das Institut zum Schutz der Banksparguthaben, das Finanzministerium, die Zentralbank, die Nationale Bank- und Wertpapierkommission und die interministerielle Kommission für Kosten-Finanzierung betreffen.
- gesetzlichen Voraussetzungen zur Verleihung von Bundesbürgschaften.

Zur Prüfung spezieller Schuldoperationen ist das mexikanische ORPA ermächtigt, die Marktstudien, -analysen und –strategien zu überarbeiten, auf die sich ihre Tätigkeit stützte. Das ORPA prüft zum Beispiel die Anlage von Banknoten, die zur Refinanzierung eines Teils des Notpakets vorgenommen wurde, das vor einigen Jahren mit der Staatskasse der Vereinigten Staaten verhandelt wurde. Insbesondere eine der Schuldoperationen, die überprüft wurden, führte zur Annullierung der Brady Schuldverschreibungen sowie zur Wiedererlangung ihrer Nebensicherheiten. Was die Vertragsbedingungen, zu denen die Schuld wiederverhandelt wurde, betrifft, machte man mit dieser Transaktion einen beträchtlichen Gewinn, da die Verfallsfristen verlängert und die Zinssätze herabgesetzt wurden.

Um die Reichweite ihrer Prüfungen der Schulden zu bestimmen, können die ORPA für ein einzelnes oder mehrere Elemente des internen Kontrollsystems optieren, die eng miteinander verbunden sind:

Kontrollumfeld
Risikoabwägung
Kontrolltätigkeiten
Information und Kommunikation
und Überwachung

Jedes dieser Elemente kann als Eingangstor zu einem möglichen Prüfungsbereich angesehen werden.

Die verschiedenen Elemente oder Eingangstore führen zu Bereichen, deren Revision je nach Reichweite und technischer Komplexität variiert. Das erste Tor - das Kontrollumfeld - führt die Prüfer zu einer Prüfung des Verhaltens, der Kenntnisse und Handlungen der öffentlichen Schuldenverwalter, soweit es die internen Revisionen betrifft. Zu diesem Tor haben die ORPA Zugang, die über die gesetzlichen Befugnisse verfügen, um die Wirksamkeit der Schuldenverwaltung zu überprüfen. Die übrigen vier Tore sind auf engere Weise mit den traditionellen Prüfungen der internen Revision verknüpft. Zum Beispiel führt die Risikoabwägung die Prüfer dazu, die Ereignisse und Umstände zu bestimmen, die die Fähigkeit zur Registrierung, Verarbeitung und Präsentation der Schuldinformationen beeinflussen können.

Kontrollumfeld

Das Kontrollumfeld bildet die Grundlage der internen Revisionen aufgrund seines Einflusses auf das Verhalten des Personals, das die Staatsschuld verwaltet. Die mit der Schuldenverwaltung beauftragten Oberbehörden sind dafür verantwortlich, ein Kontrollumfeld zu schaffen und zu unterhalten, das ethische Werte, eine Personalpolitik, die zur Erfüllung der Zielsetzungen der Staatsschuld beiträgt, eine Organisationsstruktur mit klaren Verantwortungs- und Kommunikationslinien sowie Computerinformationssysteme fördert, die angemessene Sicherheitskontrollen einschließen. Diese Mitarbeiter sind ebenso dafür verantwortlich, zu überwachen, daß sich die Ziele der Staatsschuld in ihrem Verantwortungsbereich erfüllen. Sie sind weiter dafür verantwortlich, sich zu versichern, daß sich das ihm unterstehende Personal der Vorteile eines angemessenen Kontrollumfelds bewußt ist, und die äußeren Faktoren zu verfolgen, die die Fähigkeit und Bereitschaft der Regierung, den Schuldendienst zu bezahlen, beeinträchtigen können.

Integrität und ethische Werte. Die Wirksamkeit der internen Kontrollen kann nicht größer sein als die Integrität und die ethischen Werte der Individuen, die mit ihrer Festlegung, Verwaltung und Überwachung befaßt sind. Insbesondere wenn man davon ausgeht, daß sich die verantwortlichen Behörden der Schuldenverwaltung den

internen Revisionen entziehen können, sind die ethischen Werte dieser Mitarbeiter essentiell, um effiziente interne Kontrollen aufrecht zu erhalten.

Personalpolitik. Die wachsende Komplexität der öffentlichen Schuldentätigkeit – die eine Vielzahl von Währungen, variable Zinssätze und die Umstrukturierung der Schuld oder deren Umschuldung bedeuten können – macht es erforderlich, daß die Instrumente der Staatsschuld durch immer qualifizierteres Personal verwaltet werden. Die mit der Verwaltung der Staatsschuld beauftragten Behörden sind dafür verantwortlich, das notwendige Wettbewerbsniveau zu erlangen, um die Zielsetzungen auf diesem Gebiet zu erfüllen und jeder Arbeit das Personal mit der notwendigen Leistungsfähigkeit zuzuweisen.

Organisationsstruktur. Der größte Teil der für die Staatsschuldenverwaltung verantwortlichen Institutionen verfügt über verschiedene Operationseinheiten, denen unterschiedliche Verwaltungsfunktionen und Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Berichterstattung übertragen wurden. Die Verwalter der Staatsschulden haben zwei grundlegende Funktionen: eine allgemeine Funktion, die in der Koordinierung der Schuldenoperationen mit den Operationen der Finanz- und Währungspolitik der Regierung besteht; und eine Operationsfunktion, die die Durchführung spezifischer Schuldtransaktionen beinhaltet.

Die Computersysteme für die Informationen über die Schulden, die in der Mehrzahl der Länder üblich sind, sind von großer Bedeutung für die Prüfungen der Staatsschuldenoperationen. Die Prüfer müssen ausreichend ausgebildet auf dem Computergebiet sein, um Tests der internen Revisionen der Computersysteme durchzuführen, die üblicherweise in allgemeine Kontrollen und Anwendungskontrollen unterteilt werden. Die allgemeinen Kontrollen bestehen aus den Leitlinien und Verfahren allgemeinen Charakters, die das Umfeld schaffen, in dem die Anwendungen durchgeführt werden. Die allgemeinen Kontrollen untergliedern sich in sechs Hauptkategorien:

- (1) Gestaltung und Verwaltung der Sicherheitsmechanismen des Computersystems.
- (2) Kontrollen der Datenzugänge, Computerprogramme, -ausrüstung und -installationen.
- (3) Kontrollen, die verhindern, daß Computerprogramme ohne Genehmigung verwandt oder verändert werden.
- (4) Kontrollen, die den Zugang zur Hardware des Computersystems und zu den Sicherheitsanwendungen regeln.
- (5) Segregation der Verantwortungsbereiche, die zum Ziel hat zu verhindern, daß eine Person grundlegende Gesichtspunkte der Computeroperationen kontrolliert und dementsprechend Zugang zu Verzeichnissen hat, für die sie nicht autorisiert ist.

(6) Kontrollen der Kontinuität der Dienstleistungen, deren Ziel es ist, zu garantieren, daß die kritischen Operationen nicht unterbrochen werden oder mit der notwendigen Schnelligkeit wieder aufgenommen werden und da wichtige Information gegen unvorhergesehene Ereignisse geschützt ist.

Wenn die allgemeinen Kontrollen zu schwach sind oder nicht durchgeführt wurden, verringert sich die Vertrauenswürdigkeit der Anwendungskontrollen drastisch. Die Anwendungskontrollen tragen dazu bei zu garantieren, daß die Information über die Schulden, mit der das Computersystem versorgt wird, korrekt ist und korrekt verarbeitet wird. Diese Kontrollen werden üblicherweise in Eingangs-, Verfahrens- und Archivkontrollen unterteilt.

Die Eingangskontrollen garantieren die Korrektheit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Schuldinformation, die in den Computer eingegeben wird. Die Verfahrenskontrollen dienen dazu zu überprüfen, ob alle wichtigen Daten der Schuldentransaktion eingespeist werden, ob sie im richtigen (Nummern- oder Text-) Format gespeichert werden, ob die Wertpapiere in ein vorbestimmtes Rangsystem eingebunden sind und ob die Information zur Transaktion einem gültigen Register im Master-Archiv zugeordnet ist. Archivkontrollen wie die äußeren Etiketten der Archive und ihre internen nur für die Lektüre bestimmten Markierungen sind eine Garantie dafür, daß die Archive korrekt aktualisiert und nicht zerstört werden.

Im allgemeinen stellen die Anwendungskontrollen einen integralen Bestandteil des speziellen Computersystems dar, das in jedem Land installiert wurde. In der Gegenwart haben ungefähr 50 Länder das System zur Bearbeitung und Analyse der Schulden (SIGADE – Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda) übernommen. Dieses Computersystem wurde entworfen, damit die Finanzministerien und/oder Zentralbanken es bei der staatlichen Schuldenverwaltung verwenden. Das SIGADE ist eine Windowsanwendung, die das Datenverwaltungssystem Relacionales von Oracle verwendet.

Die Gesetze, Verordnungen und Praktiken schreiben die Form vor, in der die Schuldenverwalter mit dem Personal anderer Regierungsstellen wie der Haushaltsstelle und der Zentralbank zusammenarbeiten sollen. Die Prüfer müssen in der Lage sein zu bestimmen, wer der oder die Verantwortlichen der Staatsverschuldung und der Information hierüber sind. Sie müssen die Verfahren kennen, die die Schuldenoperationen regeln, und Zugang zu den Berichten haben, die ihre Verwalter vorlegen.

Die ORPA müssen den rechtlichen Rahmen und die anzuwendenden Verfahren untersuchen, um sowohl das Gebiet, auf dem die Verwalter der Staatsschuld operieren, und die Einschränkungen, denen sie unterliegen, als auch ihren eigenen Verantwortungsbereich der Finanzkontrolle auf dem Gebiet zu verstehen (siehe

Erklärungsfeld 2). Es ist beispielsweise möglich, daß es in bestimmten Ländern nicht erlaubt ist, Schulden zur Finanzierung laufender Kosten zu machen oder daß es einen Höchstbetrag der Staatsschuld gibt, der nur durch die gesetzgebende Gewalt verändert werden kann. Andere ORPA werden Schwierigkeiten haben, vollständige Informationen über die Staatsschuld zu erhalten, da die staatseigenen Unternehmen, die Schulden mit einer staatlichen Garantie eingehen, nicht verpflichtet sind, den mit der Staatsschuld beschäftigten Dienststellen Auskunft über ihre Verpflichtungen zu geben.

Als Teil einer Schuldenprüfung können einige ORPA die Art und Weise untersuchen, in der die Staatsschuldrücklagen in den Haushalt als Ursprung und Anwendung von Haushaltsmitteln eingeschlossen werden. In ähnlichen Fällen können die ORPA die Kapazität der mit den Staatsschulden befaßten Dienststelle bewerten, um der Haushaltsstelle verlässliche Informationen über die Erfordernisse des Schuldendienstes für das folgende Jahr zu liefern. Die Haushaltsdokumente können ebenfalls als ein Programm zur Plazierung der Schuld für den nächsten Haushaltszyklus betrachtet werden, da sie die Mittel schaffen, die zur Finanzierung der Investitionsprogramme und der Regierungstätigkeit erforderlich sind.

Die ORPA können auch die Form untersuchen, in der Staatskredite zur zeitweiligen Finanzierung eines Haushaltsdefizits operationalen Ursprungs verwandt wird, wozu

eine enge Kommunikation zwischen dem Personal, das den Cashflow verwaltet, und demjenigen, das die Schulden verwaltet, bestehen muß. Ein wesentliches Element für die Wirksamkeit einer Verwaltung des Barmittelfusses, welches die Operationen der Staatsschuld direkt beeinflusst, ist die Fähigkeit, Schätzungen des Barmittelflusses auf der Grundlage der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben zu machen. Die Fähigkeit zur Vornahme dieser Schätzungen hängt von der Verwendung des Regierungshaushalts und der Fähigkeit ab, günstig Bargeld zu erlangen und den Geldvorrat auf einem einzigen Konto zu konsolidieren. Die Unfähigkeit die Bargeldeingänge und –ausgänge angemessen zu koordinieren, kann zu unnötigen Staatsschulden und zu hohen Beträgen ungenutzter Mitteln führen.

Die ORPA müssen die äußeren Faktoren berücksichtigen, die die Fähigkeit und Disposition der Regierung beeinflussen, den Schuldendienst zu zahlen. Dies gilt auch in dem Fall von Rechnungsprüfungen mit reduzierter Reichweite, die sich auf eine der Dienststellen, die die Staatsschuld verwalten, beschränken. Auch können sie externe Informationsquellen zu Rate ziehen, um die von der Schuldverwaltung zur Verfügung gestellte Information zu überprüfen. Die Fähigkeit des ORPA, die äußeren Faktoren zu bewerten und Information von Dritten auf dem Gebiet der Staatsschulden zu erlangen, vergrößert seine Fähigkeit die Wahrscheinlichkeit einer Nichtbezahlung abzuwägen.

Die internationalen Institutionen, die die Staatsschuld verfolgen, gaben bekannt, daß sich die Zahl der Nichtbezahlungen in den letzten vier Jahrzehnten erhöht hat. Insgesamt hat sich die Zahl der Nichtbezahlungen der Staatsschuld von 18 Nichtbezahlungen von vier Ländern zwischen 1956 und 1965 auf 203 Nichtbezahlungen von 65 Ländern zwischen 1986 und 1994 erhöht. In den letzten Jahren wurden die wichtigsten Initiativen zur Reprogrammierung der Staatsschuld von dem Internationalen Währungsfond und der Weltbank vorgenommen. Das Ziel der Initiative zur Verringerung der Schulden der hochverschuldeten armen Länder (HVAL) ist es, den 41 Ländern bei der Reduzierung ihrer Schulden auf ein erträgliches Niveau behilflich zu sein und ihnen wirksame Lösungen anzubieten, um ständige Neuverhandlungen ihrer Schulden zu verhindern.

Wenn sie mehr Information bezüglich dieser Initiativen beziehen und Daten über die Schuld mit externen Quellen abgleichen wollen, können die ORPA sich mit den internationalen Institutionen in Verbindung setzen, die im Erklärungsfeld 3 aufgeführt sind. Zu den externen Informationsquellen über die Schulden gehören Gläubiger wie der Internationale Währungsfond und die Weltbank, internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen und die Organisation zur wirtschaftlichen Kooperation und Entwicklung, Gläubigerorganisationen wie der Londoner und Pariser Club und Agenturen, die die staatliche Schuld bewerten.

Erklärungsfeld 3: Externe Informationsquellen über die Schuld

Informationsquellen über die Schuld	Institution, Hauptkontakt, Telefon, E-Mail und Web Page.
Schuldeninformationssystem der Weltbank	Weltbank Punam Chuhan (202) 473 3922, Pchuhan@worldbank.org
Financial Flows and the Developing Countries (“Finanzflüsse und Entwicklungsländer”), vierteljährliche Veröffentlichung der Weltbank	William Shaw (202) 473 0138
Internationaler Währungsfond	Überwachungskonsultation gemäß Artikel IV der Gründungsübereinkunft des Internationalen Währungsfonds. Vorschriften zur Veröffentlichung der Schuldendaten des Internationalen Währungsfonds: http://dsbb.imf.org/
Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung	System zur Bearbeitung und Analyse der Schulden (SIGADE) Dr. Enrique Cossío-Pascal Telefon: 41 22 907 2741, E-Mail: dmfas@unctad.org , http://www.unctad.org

Commonwealth Secretariat	Debt Recording and Management System (CS-DRMS) http://www.csdrms.co.uk Dr. Dev Useree, Telefon: 44 020 7747 6434 (London. Großbritannien) E-Mail: d_useree@commonwealth.int
Agenturen, die die Staatsschuld bewerten	Standard & Poor's Corporation (212) 208 1989 Moody's Investors Service (212) 553 1653

Auch die internationalen Organisationen liefern Kriterien, die für Prüfungen der Staatsschuld nützlich sein können. Die Agenturen beispielsweise, die die staatliche Schuld bewerten, haben wirtschaftliche und politische Faktoren ausgemacht, die die Fähigkeit und Disposition eines Landes, seine Schuld zu bezahlen, bestimmen, wie die folgenden: Stabilität der Regierungsform des Landes, Inflationsniveau und seine Schwankungen; Exporte von Gütern und Dienstleistungen, durch die Divisen erlangt werden, um den Auslandsschuldendienst zu bezahlen, und die Reserven der Zentralbank (siehe Erklärungsfeld 4).

Erklärungsfeld 4: Wie Standart & Poor's die staatliche Schuld bewertet

Die von Standart & Poor's vorgenommene Qualifizierung der staatlichen Schuld– die sich im April 1997 aus Schulden in nationaler und internationaler Währung zu Lasten der Regierungen von 69 Ländern zusammensetzte – ist das Ergebnis einer Beurteilung der Fähigkeit und Bereitschaft jeder Regierung, ihre Schulden zu begleichen. Die Bewertung durch S&P gründet sich auf quantitative und qualitative Kriterien.

Der Zahlungswille ist ein qualitativer Aspekt, der die staatlichen Schuldner von der Mehrheit der übrigen Schuldner unterscheidet, weil eine Regierung die Erfüllung ihrer Verpflichtungen ganz oder teilweise einstellen kann, selbst wenn sie über die notwendige Finanzkraft verfügt, um ihren Schuldendienst angemessen zu bezahlen.

Die wirtschaftlichen und politischen Risiken, die S&P hauptsächlich zur Bewertung der Auslandsverschuldung heranzieht, schließen folgende ein:

Politische Institutionen. Die Stabilität der Regierungsform eines Landes und die Legitimität, die man ihr zuspricht, bestimmen die Parameter, nach denen sich die Wirtschaftspolitik richtet. Die kreditmäßige Beurteilung Frankreichs beispielsweise ("AAA") spiegelt zum Teil ein demokratisches politisches System wider, das die Formulierung der Regierungspolitik transparent behandelt und es zuläßt, die Art und Weise vorzusagen, in der die Regierung angesichts ihrer politischen Fehler reagieren wird.

Inflation und Staatsschuld. Eine nicht unbeträchtliche Umwandlung der Haushaltsdefizite in Geld fördert die Inflation, was der Regierung die Unterstützung des Volkes entziehen kann. Eine vergleichbare Situation stellt einen fruchtbaren Boden für die Nichterfüllung der staatlichen Zahlungsverpflichtungen dar. Aus diesem Grunde ist S&P der Ansicht, daß der Inflationsindex der wichtigste Einzel-Indikator für die Tendenzen der Staatsschuld in nationaler Währung ist.

Auslandsverschuldung. Um die Höhe der Auslandsverschuldung zu bewerten, vergleicht S&P sie mit dem jährlichen Exportfluß von Gütern und Dienstleistungen, die die notwendigen Devisen zur Zahlung des Schuldendienstes liefern. Soweit es die 69 Länder betrifft, deren Staatsschuld im April 1997 bewertet wurde, betrug das Verhältnis zwischen der Netto-Auslandsverschuldung des öffentlichen Sektors und den Exporten durchschnittlich 53%.

Rücklagen. Die Rücklagen der Zentralbank sind ein weiterer externer Indikator, aber ihre Bedeutung variiert je nach Qualifizierung. Im allgemeinen dienen die Rücklagen der Regierung als finanzieller Stoßdämpfer, sobald die Zahlungsbilanz unter Druck steht. Die Hinlänglichkeit der Rücklagen wird an den Importen sowie in Funktion des Defizits auf dem laufenden Konto und des gesamten Schuldendienstes gemessen, die für das Jahr geplant sind.

Europäische Währungsunion (EWU). Die Beurteilung der Mitgliederstaaten der EWU stellt einen besonderen Fall dar. Die Regierungen, die der EWU beigetreten sind (die 1999 in Kraft trat) haben ihre Geld- und Devisenverantwortlichkeiten auf die Europäische Zentralbank übertragen. Deshalb hofft S&P, die Schuld dieser Länder in

ausländischer Währung nach den selben Kriterien beurteilen zu können. Die finanzielle Analyse, die in der Vergangenheit wichtig war, wird das Hauptkriterium sein, um die Qualität der Kredite der unterschiedlichen Regierungen innerhalb der EWU zu unterscheiden.

Quelle: Standart & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer", en CreditWeek, 16. April 1997.

Einige ORPA verwenden allgemeine Indikatoren oder Alarmzeichen, um die Ausgeglichenheit der Schulden, die Haushaltsflexibilität und die Anfälligkeit für Nichtbezahlungen zu messen. Die Ausgeglichenheit der Schuld ist das Ausmaß, in dem die Regierung seine in Ausführung befindlichen Programme finanzieren und die gegenwärtigen Anforderungen der Gläubiger befriedigen kann, ohne die Schuldenlast in der Wirtschaft zu erhöhen. Die Flexibilität der Schuld ist der Grad, in dem eine Regierung mehr finanzielle Mittel erlangen kann, um seine wachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, indem es ihre Einkünfte oder die Schuldenlast erhöht. Die Verletzlichkeit der Schuld ist das Ausmaß, in dem sich die Regierung von den Finanzquellen abhängig macht, die sich außerhalb ihrer Kontrolle oder ihres Einflusses befinden. In einer späteren Studie untersuchte der SSA in größerem Umfang die Beziehung, die zwischen diesen Indikatoren und anderen Alarmzeichen

(wie denen, die mit der Durchführbarkeit und Transparenz der Finanzagenturen zusammenhängen) sowie einer angemessenen Schuldenverwaltung besteht.

Erklärungsfeld 5: Abwertungskrise und Kontrolle der Fremdwährungsschuld

Die Abwertungskrisen sind im allgemeinen mit einem unerträglichen Niveau der kurzfristigen Fremdwährungsschuld verbunden. Die Länder, die die Möglichkeit haben, Finanzierungen im Ausland zu erhalten, können größere Investitionen tätigen als wenn sie alleine von internen Ersparnissen abhängen würden. Aber letztendlich müssen ihre Exporte für die notwendigen Devisen sorgen, um den Schuldendienst in ausländischer Währung bezahlen zu können.

Wenn die Zahlungen des Schuldendienstes in ausländischer Währung schneller wachsen als die Netto-Investitionen, hätte das Land Probleme mit seiner Zahlungsbilanz, da seine internationalen Rücklagen unter das kritische Niveau fallen und die nationale Währung abgewertet werden würde. Die Länder, deren Fremdwährungsschuld in verstärkter Weise wächst, müssen deshalb interne Revisionen einführen, die in geeigneter Weise die für die Formulierung der Regierungspolitik Verantwortlichen warnen, wenn sich die Auslandskredite und die Zahlungen der Auslandsschulden an ein kritisches Niveau annähern.

Wenn das ORPA einmal die äußeren Faktoren bewertet hat, die die Fähigkeit der Regierung beeinträchtigen könnten, seine Schulden zu bezahlen, ist sie dazu in der Lage, die fünf Elemente der internen Revision der Staatsschuldenverwaltung oder der mit dieser Funktion beauftragten Dienststelle zu überprüfen.

Erklärungsfeld 6: Wie die Organisationsstruktur die Verwaltung der Staatsschulden beeinträchtigt

In einigen Ländern konzentrierten sich die Versuche, die Innenrevisionen zu verbessern und zu verstärken darauf, die Verantwortung für die Verwaltung der Staatsschulden hauptsächlich dem Finanzministerium zu übertragen. In diesen Fällen überwacht das Finanzministerium in Zusammenarbeit mit der Zentralbank die Schuld und autorisiert die Kontrahierung aller Staatsschulden und Regierungskredite.

Trotz der bis heute unternommenen Anstrengungen in diesem Sinne bleibt viel zu tun in den Ländern, in denen das Finanzministerium formell für die Schuldenverwaltung zuständig ist, die institutionelle Verantwortung für ihre Überwachung jedoch zwischen dem Finanzministerium, dem mit der Planung beauftragten Ministerium und der Zentralbank aufgeteilt ist. Auf der anderen Seite ist das Finanzministerium in bestimmten Ländern noch nicht zum Zugriff auf die Kreditverzeichnisse, die der zuvor eingegangenen Staatsschuld entsprechen, ermächtigt. Der fehlende direkte Zugang zu diesen Verzeichnissen erschwert es dem Finanzministerium, die Verpflichtungen des Schuldendienstes korrekt zu veranschlagen und sie rechtzeitig zu bezahlen.

Risikoabwägung

Die Risikoabwägung ist der Prozeß, durch den die Situationen und Ereignisse bestimmt werden, die verhindern können, daß die mit der Schuldenverwaltung beauftragten Oberbehörden ihre Zielsetzungen erfüllen, und die Wahrscheinlichkeit, daß diese Möglichkeiten eintreten. Die Schuldenverwalter sind dafür verantwortlich, die internen und externen Risiken zu bestimmen und Pläne zu deren Kontrolle aufzustellen. Die Operationsrisiken entstehen während des normalen Verlaufs der Vornahme der Schuldtransaktionen. Die Betrugsrisiken hängen mit ungesetzmäßigen Aktionen zusammen, die absichtlich begangen werden, um persönliche Vorteile zu erlangen. Um die Schäden zu vermeiden oder zu verkleinern, die diese Risiken mit sich bringen, müssen die Verwalter der Staatsschuld einen Risikoplan aufstellen. In ihren Prüfungen der mit diesen Risiken verbundenen internen Revision könnten die ORPA den Risikoplan untersuchen und die Tätigkeit der Schuldenverwalter in Beziehung zu diesem Plan bewerten.

Operationsrisiken

Die Operationsrisiken hängen mit den Schuldtransaktionen zusammen, die in den Hilfsbereichen der mit der Verwaltung der Staatsschuld beauftragten Dienststelle vorgenommen werden. Die ORPA könnten die Operationsrisiken als Teil ihrer

Revision der Organisationsstruktur dieser Dienststelle bewerten. Die Operationsrisiken sind folgende:

- i. **Fehlende Segregation der Verantwortlichkeiten und Funktionen.** Die Staatsschuldtransaktionen müssen getrennt behandelt, bestätigt, bewertet und überprüft und durch eine unabhängige Verwaltungseinheit kontrolliert werden.
- ii. **Unqualifiziertes Personal.** Die Prüfer müssen über die notwendige Kompetenz verfügen, um zu verhindern, daß diejenigen, mit denen sie die Schuld verhandeln, sie als bloße Autorisierungsstempel betrachten. Das Hilfspersonal bildet in der Regel die erste Verteidigungslinie, um mögliche Irrtümer und Unregelmäßigkeiten bei der Bearbeitung der Schuldtransaktionen zu erkennen.
- iii. **Mit den Produkten verbundene Risiken.** Es ist möglich, daß die neuen Schuldinstrumente sehr komplex sind und nicht hinreichend verstanden werden. Das wiederum kann dazu führen, daß es dem Hilfspersonal nicht möglich ist, die neuen Kreditinstrumente zu verarbeiten, zu bewerten und zu kontrollieren.
- iv. **Die mit den Systemen und der Technologie verbundenen Risiken.** Diese Risiken treten auf, wenn sich das Personal nicht bezüglich der mit den neuen Informationssystemen zusammenhängenden technischen Fortschritte

aktualisiert hat oder Computerinformationssysteme zur Verwaltung der Schulden übernommen hat, ohne die Gebrauchspraxis anzupassen.

- v. **Die mit den Verfahren zusammenhängenden Risiken.** Sie entstehen, wenn die der Schuldenverwaltung innewohnenden Funktionen nicht formell mittels schriftlich niedergelegten Verfahren reguliert wurden und der Arbeitsfluß nicht in vorhersehbarer Weise und entsprechend eines geeigneten Entwurfs mit passenden Prüfungshinweisen strukturiert wurde. Die schriftlich niedergelegten Verfahren sind um so wichtiger, je komplexer die Schuldinstrumente sind.
- vi. **Mit der Katastrophenbekämpfung verbundene Risiken.** Sie bestehen, wenn die Organisation, die die staatliche Schuld verwaltet, nicht andere Orte, Informationsmedien, Kommunikationssysteme, Finanzmittel, kommerzielle Einrichtungen und sonstige Hilfsdienste für den Katastrophenfall vorgesehen hat. Diejenigen, die auf dem Schuldenmarkt operieren, müssen über Einrichtungen und alternative technische Mittel verfügen, um im Katastrophenfall die Möglichkeit zu haben, ihre Transaktionen nach einer kurzfristigen Unterbrechung wieder aufzunehmen.
- vii. **Dokumentationsrisiken.** Sie sind gegeben, wenn die Schuldtransaktionen nicht durch Übereinkommen formalisiert werden, die in Anlehnung an geeignete Modelle erstellt, gesetzlich autorisiert und in allen ihren Bedingungen ausgeführt werden, und die Operationen nicht in oportuner Weise durch geeignete Bescheinigungen untermauert werden. Der

Rechtsbereich und der Bereich des Hilfspersonals benötigen Modellverträge und –bescheinigungen.

- viii. **Abwägungsrisiken.** Sie entstehen, wenn das Hilfspersonal nicht fähig ist, zumindest in regelmäßiger Weise, eine unabhängige Schätzung aller Schuldinstrumente vorzunehmen oder seine Schätzung von der durch das ORPA oder Dritte vorgenommenen Schätzung abweicht.

Betrugsrisiken

Bei der Behandlung eines der Hauptthemen des XVI INCOSAI von 1998 – Vorbeugung und Aufdeckung von Betrügen und Korruptionsfällen - wurden die Situationen hervorgehoben, die zu Verlusten aufgrund von Betrug führen, und die Prüfungsmethoden, die angewandt werden können, um betrügerische Aktivitäten aufzudecken und zu verhindern. Die Betrüge auf dem Gebiet der Staatsschulden treten normalerweise auf, wenn sich folgende drei Situationen präsentieren:

- (i) Personen, die Schuldoperationen kontrollieren, brauchen oder wünschen Finanzmittel aufgrund einer unvorhergesehenen Krise zu erlangen, haben den Wunsch, ihren Konsum zu erhöhen, oder handeln aus purem Geiz;
- (ii) diejenigen, die Betrüge begehen, sind fähig, ihre ungesetzmäßigen Akte zu rationalisieren – “die Regierung schuldet mir”. Die betrügerischen Aktionen werden mit dem Ziel rationalisiert, eine illegale Handlung mit allgemein

akzeptierten Vorstellungen von Anstand und Ehrlichkeit in Einklang zu bringen;
und

- (iii) diese Individuen haben die Möglichkeit, betrügerische Schuldtransaktionen durchzuführen und zu verbergen.

In den vorangehenden Situationen üben die Regierungsbehörden direkte Kontrolle über die Betrugsmöglichkeiten aus. Um das Betrugsrisiko abzuwägen, müssen die Prüfer die "roten Alarmleuchten" suchen, die in früheren Betrugsfällen beobachtet wurden. Die häufigsten Betrugsindizien schließen die folgenden ein:

- (1) Es wurden keine grundlegenden Kontrollen hinsichtlich der Staatsschuldoperationen eingeführt wie die Segregation von Aufgaben, die die Durchführung der Schuldentransaktionen und ihre Buchung mit sich bringen;
- (2) Die Regierungsbeamten haben nicht die nötigen Mittel ergriffen, um in früheren Rechnungsprüfungen aufgedeckte Mängel und Unregelmäßigkeiten zu korregieren;
- (3) Es werden Schuldtransaktionen durchgeführt, die kein klares Ziel hinsichtlich der Finanzen oder der Regierungspolitik haben; und
- (4) Die Schuldenverwalter weigern sich, den Urkundenbeweis vorzulegen, den die Prüfer beantragt haben.

Kontrollaktivitäten

Die Kontrollaktivitäten sind diejenigen, die gemäß der Politik und den Verfahren vorgenommen werden, die dazu beitragen zu garantieren, daß die Verfügungen der Regierung erfüllt und die notwendigen Handlungen vorgenommen werden, um ihre Ziele auf dem Schuldenebiet zu erreichen. Eine wichtige Komponente der internen Kontrollen ist es, einen wirksamen Winkel zwischen den Schuldzielen und den Kontrollaktivitäten zu etablieren.

Ziele

In der Mehrheit der Länder beziehen sich die Ziele der Schuldenverwalter auf die Befriedigung der grundlegenden Bedürfnisse auf lange und kurze Sicht, die hierarchisch höhergeordnete und von den Schuldenverwaltern unabhängige Regierungsbehörden bestimmt haben. Typischerweise gehören zu den Zielen der Staatsschuld die folgenden:

Liquidität der Staatskasse. Das Hauptziel der Schuldenverwalter ist es, die Liquidität der Staatskasse zu garantieren. Dies bedeutet, daß man sich nicht nur dagegen absichert, daß die Fälligkeitsdaten der Schuld in vernünftigen Abständen erfolgen, sondern auch dagegen, daß man über genügend Barmittel verfügt, damit

die Regierung ihre kurzfristigen Verpflichtungen erfüllt, ohne die Notwendigkeit auf die Geldausgabe zurückzugreifen. Wenn einmal eine Liquidität garantiert ist, müssen eine Serie von Sekundärzielen erfüllt werden, die in der Folge dargestellt werden.

Bewahrung eines Gleichgewichts zwischen den Kosten der Schuld und ihrer Stabilität. Vorausgesetzt, daß man die notwendige Liquidität erlangen kann, besteht eines der Hauptziele darin, ein Gleichgewicht zwischen den Kosten und der Stabilität der Schulden zu schaffen, wobei die Risiken niedrigerer Kosten zu berücksichtigen sind. Unterstellt, daß die Zinssätze im Fall von langfristigen Schuldverschreibungen im allgemeinen höher sind, erzielt man die niedrigsten Kosten in der Regel durch die Ausgabe von Instrumenten mit kürzeren Laufzeiten. Trotzdem erhöht sich damit das Risiko. Je kürzer die Laufzeiten der Instrumente sind, desto mehr ist die Schuld den Schwankungen der Zinssätze, der Inflation und dem Wechselkurs ausgesetzt.

Errichtung und Bewahrung eines internen effizienten Kapitalmarkts. In den Ländern, in denen ein Markt für Schuldverschreibungen operiert, in dem die Regierung einer der Hauptausgeber ist, ist die es von grundlegender Bedeutung, gerechte und transparente Regeln hinsichtlich der Ausgabe und dem Kauf von Schuldverschreibungen zu garantieren, um sowohl die Emittenten als auch die Investoren zu stimulieren, an dem Markt teilzuhaben.

Strategien

Die Strategien der Staatsschuld müssen direkt mit ihren Zielen verbunden sein und in der Weise definiert werden, daß sie bewertet werden können. Die Schuldstrategien bestimmen sich allgemein anhand Charakteristika der Schuld, die sie eingehen wollen, wie die folgenden:

Beziehung zwischen konsolidierter und nicht konsolidierter Schuld. Im allgemeinen ist jede verhandelbare Schuld, die in mehr als 12 Monaten fällig wird oder Neubewertet wird, konsolidiert. Kanada z.B. wandte die Politik an, dieses Verhältnis von 50% in 1990 auf 65% in 1989 zu erhöhen. Einer der Gründe, den Anteil der konsolidierten Schuld zu erhöhen, ist die Notwendigkeit, die Kosten des Schuldendienstes auf lange Sicht zu stabilisieren.

Profil der Schuldfälligkeiten. Die Vorteile einer Erhöhung des Verhältnisses zwischen konsolidierter und nicht konsolidierter Schuld leiten sich aus der Kostenstabilität ab, die durch die Plazierung der Schuld zu längeren Fristen erreicht wird. Je länger die Fälligkeitsfrist ist, je größer ist die Stabilität. Jedoch kann eine größere Stabilität zu einer Erhöhung der Kosten führen. Den Schuldenverwaltern muß es möglich sein, die Zweckmäßigkeit abzuwägen, für geringere Kosten oder Stabilität zu optieren, wobei sie das Risiko berücksichtigen müssen, welches eine Schuld, die im untersten Extrem der Ertragskurve angesiedelt ist, mit sich führt.

Notwendigkeit, die Schuldinstrumente zu diversifizieren. Vorausgesetzt, daß eine Regierung einen internen Wertpapiermarkt errichten und aufrechterhalten will, in dem sie der größte Emittent ist, ist sie dafür verantwortlich sich zu versichern, daß in diesem Markt ausreichend begehbbare Wertpapiere mit einer großen Vielzahl von Fälligkeitsfristen vorhanden sind, um seine Effizienz zu garantieren.

Verhältnis zwischen der Schuld in ausländischer und nationaler Währung.

Unterstellt, daß in einem Land ein Markt in nationaler Währung für die Schulden besteht, gibt es zwei Hauptgründe, um Auslandsschulden einzugehen: Kostenreduzierung und Unterhaltung von Devisenreserven als Teil der Wechselkurspolitik des Landes. Trotzdem stellen die Auslandskredite ein Währungsrisiko dar, das mit den Vorteilen dieser Finanzierungen abwogen werden muß.

Verhältnis zwischen Schulden zum realen Diskont und zum Bankdiskont. Eine

relativ neue Praxis der Regierungen besteht darin, eine Schuld zu plazieren, die entsprechend der Inflation variiert. Der auf das Instrument anwendbare Diskont ist ein Basissatz (den die Wirtschaftler realen Diskontsatz nennen) zu dem ein Inflationsausgleich hinzugefügt wird. Im Fall dieser Schuld übernehmen nicht die Gläubiger, sondern die Regierung das Inflationsrisiko. Wenn die Regierung in die

Wirksamkeit seiner Politik zur Inflationsbekämpfung vertraut, wäre eine ähnliche Finanzierungspolitik vorteilhaft. Ein weiterer Grund, um Schuldinstrumente zu diesen Bedingungen auszugeben ist der, durch das Angebot einer Vielzahl verhandelbarer Instrumente zur Effizienz des Marktes beizutragen.

Operationsplan

Zur Ausführung eines Staatsschuldenprogramms ist ein Operationsplan aufzustellen, der mit den Zielsetzungen und Strategien der Staatsschuld übereinstimmt. Der Plan schließt Verfahren zum Verkauf von Wertpapieren, zur Aufrechterhaltung der Beziehungen zu Gläubigern und Zeichnern und zur Einführung von Kontrollsystemen zur Registrierung, Bewertung und Berichterstattung der Schuldtransaktionen sowie zur Information über das Schuldenniveau und seine Risiken ein. Ein Schuldenprogramm würde folgende Aktionen beinhalten:

Auswahl der örtlichen und/oder ausländischen Hauptspekulanten. Die Mehrheit der Regierungen benutzen Spekulanten/Zwischenhändler/Zeichner, um ihre Wertpapiere zu plazieren. Die Auswahl der Spekulanten (in Funktion ihres Sitzes, Nationalität,etc.) und ihre größtmögliche Beteiligung an jeder Ausgabe von Schuldverschreibungen muß sich auf Kriterien stützen, die mit der Schuldstrategie kompatibel sind.

Entwurf eines geeigneten Prozesses zur Plazierung der Schuld (mittels Versteigerung oder anderer Mittel). Die Wertpapiere werden im allgemeinen mittels Versteigerungen oder in direkter Weise und fortlaufend auf die Spekulanten verteilt. Der Prozeß muß in der Form gestaltet werden, daß die Integrität des Marktes garantiert ist. Dies bedeutet, daß die Märkte transparent, geordnet, solvent und effizient sein müssen.

Erstellung eines Programms zur Unterhaltung von Beziehungen mit Interessenten. Es ist wichtig, daß das Vertrauen in den Emittenten sowohl in Bezug auf die wirtschaftliche Stabilität des Landes als auch auf die Transparenz der Regierung in ihrer Eigenschaft als Ausgeber von Wertpapieren aufrechterhalten wird. Wenn die Nationen auch souverän sind, so hängen sie doch von dem Vertrauen der Investoren ab. In diesem Sinne gereichen Überraschungen nicht zur Freude der Märkte, die erwarten, daß die Regierungen in aufrichtiger und konsistenter Weise handeln. Um ein Schuldenprogramm aufrecht zu erhalten, das Vertrauen und Transparenz bietet, ist es notwendig, regelmäßig die Interessenten hinsichtlich des Prozesses im allgemeinen, seiner Verbreitung, der Programmierung der Ausgaben, etc. zu konsultieren

Erstellung eines Programms zur Bestimmung und Kontrolle der Operationsrisiken. Dieser Aspekt wird im Kapitel "Risikoabwägung" untersucht.

Einführung von Verfahren zur Bewahrung der finanziellen Integrität. Ein wesentliches Kontrollelement ist die Reduzierung der mit Betrug, finanzieller Fahrlässigkeit, Verletzung der finanziellen Regeln und Verlust der Aktiva oder öffentlicher Gelder verbundenen Risiken.

Aufstellung von Zielsetzungen und Verfahren der Rechnungsprüfung. Das Ziel der Rechnungsprüfung in diesem Fall ist es, Sicherheit zu bieten, unabhängig davon, daß geeignete Kontrollen eingeführt wurden, um zu garantieren, daß die Handlungen vorgenommen werden, die die Verwaltung für notwendig hält, um die Risiken zu kontrollieren, die mit der Erfüllung ihrer Ziele verbunden sind. Das impliziert, Prüfungsverfahren zur Revision der Kontrollen in jeder Phase der Operation einzuführen, damit die Verwaltung sich versichert, daß alltägliche Aktivitäten mit den Zielen des Programms kongruent gehen. Diesbezüglich muß der Prüfer vier Hauptaspekte untersuchen: die Tätigkeitskontrollen, die Operationskontrollen, die Berichterstattung und die Überwachung.

Erklärungsfeld 7: Prüfungen der Staatsschuld durch das ORPA: Der Fall Argentinien.

Das ORPA Argentinien führt Rechnungsprüfungen hinsichtlich folgender Aspekte durch:

1. Finanzielle Prüfungen der Staatsschuld im allgemeinen

Das argentinische ORPA führt selektive Prüfungen der Ausgabe von Regierungsschuldverschreibungen durch, welche die Revision der aufgrund dieses Konzepts erlangten Einnahmen, die Erfüllung der anwendbaren Gesetze und Ordnungsvorschriften, die Buchung der Operationen, den Zahlungskalender der Hauptforderung und der Zinsen und die an finanzielle Mittler gezahlten Kommissionen mit einschließen. Rechnungsprüfungen dieser Art konzentrieren sich auf die Buchhaltungssysteme und die Innenrevisionen des Ministeriums für Wirtschaft und öffentliche Bauten und Dienstleistungen.

Als Teil seiner Prüfungen der Staatsschuld hat das argentinische ORPA finanzielle Anhaltspunkte ausgemacht, um das mit den äußeren Faktoren verbundene Risiko abzuschätzen. Die Internationalen Organismen (IO) und die Abteilung für internationale Konten des Ministeriums für Wirtschaft und öffentliche Bauten und Dienstleistungen liefern die notwendige Information, um diese Anhaltspunkte berechnen zu können. Das argentinische ORPA verwendet eine große Vielzahl von finanziellen Anhaltspunkten, um zu messen, ob der Regierungshaushalt ausreichend ist, um die Zinsen zu zahlen, und um die Beziehungen Schuld-Bruttoinlandprodukt,

Schulden-Rücklagen der Zentralbank, Schulden-Exporteinkünfte und Zinszahlungen-Exporteinkünfte zu messen. Dieser finanzielle Index wird jährlich aufgestellt, um die Solvenz der Regierung zu verfolgen. Die finanziellen Anhaltspunkte, die in Argentinien benutzt werden, sind denen ähnlich, die in anderen Ländern Lateinamerikas wie Mexiko, Brasilien und Chile angewandt werden.

2. Prüfungen der Zinszahlungen

Das argentinische ORPA führt genaue Prüfungen der Zinszahlungen durch, wozu es die Information benutzt, die ihm die Leitung der Staatsschuldenverwaltung, der Rechnungshof, die oberste Finanzbehörde, das nationale Büro für Staatskredite und die nationale Haushaltsbehörde liefern. Diese Prüfungen konzentrieren sich hauptsächlich auf die Verwaltungswege, die mit dem Schuldendienst und den Schuldkommissionen sowie den entsprechenden internen Revisionen zusammenhängen. Zu diesem Zweck wird die beweiskräftige Dokumentation der Zahlungen und Haushaltsmittel überprüft.

Das argentinische ORPA ist auch dafür verantwortlich, die folgenden Informationen über die Staatsschuld vorzulegen:

a) Berichterstattung über Finanzprüfungen an die IO

Das argentinische ORPA überprüft die Kredite, die die Weltbank, die Interamerikanische Entwicklungsbank und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen an Institutionen dieses Landes verleihen. Das ORPA legt einen Abschlußbericht über die Rechnungsprüfung für jedes einzelne mit diesen Krediten finanzierte Programm vor.

b) Berichterstattung über Ausführungsprüfungen an die IO

In ähnlicher Weise überprüft das ORPA Argentiniens die Erfüllung der Ziele der durch die IO finanzierten Programme und Projekte und beobachtet im allgemeinen diese Programme und Projekte im Hinblick auf ihre Wirksamkeit, Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Das ORPA beurteilt die Nichterfüllungen und Unterschiede zwischen den wirklichen und vorhergesehenen Ergebnissen.

c) Informationen über die Untersuchung der Entwicklung der Staatsschuld

Das argentinische ORPA untersucht die nationale Staatsschuld zum 30. Juni und 31. Dezember jeden Jahres. Das ORPA erlangt die Information hierzu vom Ministerium für Wirtschaft und öffentliche Bauten und Dienstleistungen und vergleicht sie mit seinen eigenen Daten, die es mittels Untersuchungen der Kreditübereinkommen und anderer Quellen erlangt. Die Revisionsergebnisse bestimmen die Ziffern der Staatsschuld an diesen zwei Daten. Die Schuld wird auf folgende Weise analysiert und reportiert: (1) Regierungsschuldverschreibungen in nationaler und ausländischer Währung; (2) Finanzierungen internationaler Organismen; und (3) kommerzielle Darlehen, bilaterale Kredite und mit dem Club von Paris eingegangene Schulden.

Andere Bewertungen, die das argentinische ORPA vornimmt, beziehen sich auf den Einfluß des Wechselkurses und der Zinssätze auf die Schulden, die Fälligkeitszeiten und die Klassifizierung der Schulden nach Währungen und Zinssätzen.

Information und Kommunikation

Um die Zielsetzungen auf dem Gebiet der Staatsschulden zu erfüllen, müssen sich diejenigen, die die Regierungspolitik formulieren, auf ein System von Informationen stützen, das sachdienliche und verlässliche Informationen zur Staatsschuld aufnimmt und schafft. Diese Information kann leichter erlangt werden, wenn folgende Bedingungen bestehen:

- i. Zur Registrierung der Operationen des Haushalts, der Staatskasse und der Staatsschuld wird in konsistenter Weise ein einheitliches Buchhaltungssystem der Regierung verwandt.
- ii. Eine integrierte Datenbank liefert bestandskräftige Information über das Barvermögen, den Haushalt und die Staatsschulden und erleichtert den Informationsfluß zwischen den unterschiedlichen operativen Stellen und in deren Inneren.
- iii. Die mit der Aufstellung von Buchhaltungsregeln befaßte Körperschaft hat ein einheitliches Buchhaltungssystem sowie die Voraussetzungen etabliert, die die Berichte sowohl hinsichtlich ihrer Form als auch hinsichtlich ihres Inhalts erfüllen müssen.
- iv. Gruppen verschiedener Dienststellen werden koordiniert, um die Entwicklung der Informationssysteme in vollständiger und effizienter Weise zu überwachen.

Für die Buchführung der Staatsschuldtransaktionen wird die Akkumulationsbasis anstelle der Hybrid- oder Bargeldbasis empfohlen. Die Regierungen, die die Transaktionen gemäß der Bargeldgrundlage registrieren, könnten Verbindlichkeiten gegenüber Lieferanten von Gütern und Dienstleistungen, die sie empfangen aber nicht bezahlt haben und die im allgemeinen beträchtliche Passiva schaffen, außerachtlassen. In ähnlicher Weise könnten Regierungen, die Schuldprogramme betreiben, die von der Regierung auf einer Bargeldbasis garantiert werden, ihre Verbindlichkeiten erkennen, wenn sie gezahlt und nicht wenn sie eingegangen werden, was dazu führen würde, daß die Höhe der Staatsschulden unterschätzt wird und den Schuldenverwaltern unzulässige Anreize verliehen werden.

Sachdienliche Berichte bezüglich der Staatsschuld tragen dazu bei, Unregelmäßigkeiten zu vermeiden und die Aktiva zu bewahren. Da die Staatsschuldoperationen große Summen vor Bargeld bedeuten, könnte eine oportune Information bezüglich der mit den Staatsschuldtransaktionen zusammenhängenden Bargeldeinnahmen und –ausgaben diejenigen, die Betrugsabsichten haben, von ihren Plänen abbringen.

Erklärungsfeld 8: Wie die Regierung über ihre Schuldoperationen informiert: der Fall Kanada

Seit 1991 hat das Finanzministerium der kanadischen Regierung einen Bericht über die Schuldoperationen vorgelegt (der gegenwärtig *Bericht der Schuldenverwaltung* genannt wird), in dem verschiedene Aspekte des Schuldenprogramms sowohl bezüglich des letzten Jahres als auch aus historischer Perspektive beschrieben und erklärt werden. Dieser Bericht bezieht sich auf die Aktivitäten, die mit der Verwaltung der Regierungsschuld, der Erlangung von Krediten und der Bargeldverwaltung verbunden sind, und liefert den Hintergrund für die Schulden, die die Körperschaften der Krone (öffentliche Unternehmen) eingegangen sind. Der letzte dieser Berichte ist mehr auf die Zukunft ausgerichtet, damit diejenigen, die am Markt teilhaben, mehr über die Schuldstrategien der Regierung und ihrer diesbezüglichen Prioritäten informiert werden. Man informiert beispielsweise darüber, wie die Regierung in der Gegenwart aufgrund der Verkleinerung des Defizits und der Abschaffung der wachsenden Verschuldung des öffentlichen Sektors ihre Kräfte auf die Bewahrung eines solventen und effizienten Marktes konzentriert.

In dem Bericht der Schuldenverwaltung von 1997 wird eine allgemeine Vision der aktuellen Strategie für die Verwaltung der Bundesschulden angeboten und über den Stand der federalen Schuldenprogramme zum 30. November 1997 und der Schuldoperationen auf Bundesebene bezüglich des Haushaltsjahrs 1996-97 informiert. Der Bericht besteht aus den folgenden Abschnitten:

- der Bereich der Verwaltung der Bundesschulden, einschließlich ihrer Höhe und Struktur und der aktuellen fiskalischen Rahmenbedingungen;
- eine allgemeine Vision der aktuellen Strategie für die Bundesschuldenverwaltung und der ihr unterstehenden Behörden;
- die aktuelle Problematik der Schuldenverwaltung und die Initiativen, um sie zu lösen;
- Einzelheiten der Bundesschuldenprogramme;
- Verteilung des Schuldenbesitzes der kanadischen Regierung auf dem Markt;
- Beschreibung der Schuldoperationen in nationaler und ausländischer Währung, die die Regierung im Rechnungsjahr 1996-1997 ausgeführt; und
- statistische Zusammenfassung der Schuldoperationen, die die Bundesregierung und ihre Dienststellen im Rechnungsjahr 1996 – 1997 verwirklicht.

Überwachung

Es existiert praktische keine Organisation, deren Struktur und Operation von der Notwendigkeit von Veränderungen ausgeschlossen wären. Es müssen deshalb geeignete Mechanismen eingeführt werden, um die Veränderungen zu verfolgen, damit die mit der Entscheidungsfindung beauftragten Verantwortlichen informiert sind, sobald die Rahmenbedingungen Wechsels unterliegen, die die Operation beeinträchtigen, und damit sie die Möglichkeit haben, angemessen auf diese Veränderungen zu reagieren. Die Überwachung der internen Revisionen der Staatsschuld könnte den Gebrauch externer Information wie Berichte an Interessenten im Ausland einschließlich institutioneller Gläubiger, Agenturen, die die staatliche Schuld bewerten und internationaler Organismen umfassen.

Die Überwachung kann sowohl begleitend zu regulären Operationen der Staatsschuld als auch mittels auf spezifische Punkte konzentrierte Rechnungsprüfungen durchgeführt werden. Die Schuldenverwalter müssen wachsam sein, um über unvorhergesehene Veränderungen, auf die in den periodischen Berichten über die Schulden und in den außerordentlichen Nachforschungen oder Untersuchungen, die interne und externe Interessenten durchführen, verwiesen wird, informiert zu sein.

Von Zeit zu Zeit könnten die mit den Schulden befaßten Oberbehörden eine unabhängige und detaillierte Bewertung der internen Revisionen anordnen. Mittels dieser externen Revision wird die Sachdienlichkeit, Regelmäßigkeit und Effizienz der Kontrollaktivitäten überprüft.

Prüfungsziele und -verfahren

In diesem Abschnitt werden die Zielsetzungen und Verfahren der Rechnungsprüfung für jedes der fünf internen Kontrollelemente vorgeschlagen: Kontrollumfeld, Risikoabwägung, Kontrollaktivitäten, Information und Kommunikation und Überwachung. Die folgenden Informationsquellen werden üblicherweise in den Rechnungskontrollverfahren verwandt, auf die sich dieser Abschnitt bezieht.

- Ergebnisse früherer Rechnungskontrollen;
- Interviews mit den verantwortlichen Mitarbeitern der Schuldenverwaltung;
- Biographische Daten der wichtigsten Mitarbeiter, die mit der Staatsschuld befaßt sind;
- Organigramme;
- Verfahrensanleitungen;
- Anwendbare Gesetze und reglementierende Vorschriften zur Eingehung von Staatsschulden und der Vorlage von Berichten hierzu;
- Tätigkeitsberichte;
- Berichte über die internen Rechnungsprüfungen; und
- Versammlungsprotokolle.

Kontrollumfeld¹

Wie wir bereits bei Gelegenheit darstellten, können die Elemente des Kontrollumfelds in die folgenden Kategorien eingeteilt werden: (A) Integrität und ethische Werte, (B) Personalpolitik und (C) Organisationsstruktur. Die Zielsetzungen und Verfahren der Rechnungsprüfung, die den vorangehenden Elementen entsprechen, werden in der Folge dargestellt:

a) Integrität und ethische Werte

Ziel 1: Bestimmen, ob ein Verhaltenskodex existiert, und die Form seiner Anwendung

Vorgehensweise: Das ORPA müßte die mündlichen und schriftlichen Beweise zur Beantwortung folgender Fragen erlangen:

- i. Hat die Direktion einen schriftlichen Verhaltenskodex eingeführt, der sowohl auf das Führungspersonal als auch auf die Subalternbeamten anwendbar ist und als Bezugspunkt für die Einschätzung der Einstellung und des Verhaltens beider dient?

¹ Die Fragen dieses Abschnitts wurden dem Dokument Control Environment Questionnaire ("Kontrollumfeld - Fragebogen") entnommen, den der Nationale Rechnungshof des Vereinigten Königreichs zur Verfügung stellte.

- ii. Berücksichtigt der Verhaltenskodex die Interessenkonflikte oder führt er ethische Regeln zur Reglamentierung des Personalverhaltens ein?
- iii. Wurde der Verhaltenskodex in der ganzen Dienststelle, die mit der Schuldenverwaltung befaßt ist, verteilt?
- iv. Wird diese Verteilung regelmäßig beim Personal rückbestätigt?
- v. Hat man dem Personal mitgeteilt, wie es sich verhalten soll, wenn es unangemessenes Verhalten beobachtet?
- vi. Wurden die Leitlinien zur Regelung der Beziehungen zwischen der Direktion und dem untergeordneten Personal, den Klienten, Gläubigern und Versicherern schriftlich niedergelegt?
- vii. Wurden die Leitlinien bezüglich Transaktionen mit Dritten schriftlich festgelegt?
- viii. Wurden die Leitlinien hinsichtlich der Gefälligkeiten und Gastgeschenke festgelegt, die das Personal entgegen nehmen darf?
- ix. Wurden die Leitlinien schriftlich festgehalten, die die höhergestellten Mitarbeiter verpflichten, ihre Geldgewinne und finanziellen Interessen im Ausland (einschließlich ihrer Beratereinkünfte, Kommissionen und Teilhabe in Aufsichtsräten) bekanntzugeben?
- x. Werden unabhängige Revisionen durchgeführt, um gemeinsames Eigentum, Beteiligung in Aufsichtsräten und familiäre Verbindungen aufzuspüren, bevor wichtige Transaktionen der Staatsschuld angeordnet werden?

Ziel 2: Bestimmung der Haltung der Schuldenverwalter in Bezug auf die internen Revisionen.

Vorgehensweise: Durch Beobachtung und oportune Dokumentierung könnte das ORPA die notwendigen Beweise zur Beantwortung folgender Fragen erlangen:

- i. Fördert die Direktion externe Bewertungen des Kontrollumfelds und der internen Revisionen und handelt sie in Übereinstimmung mit den Ergebnissen dieser Bewertung?
- ii. Werden die Briefe externer Prüfer an die Verwaltung auf Direktionsniveau beantwortet?
- iii. Fördert die Direktion die internen Prüfungsberichte zu den Revisionen?
- iv. Wurde ein Prüfungskomitee eingerichtet, das die Beziehungen mit den internen und externen Prüfern überwacht?
- v. Schreitet die Direktion ein, wenn das Personal den Verhaltenskodex oder anwendbare gesetzliche Vorschriften verletzt?
- vi. Wurden die disziplinären Maßnahmen, die in diesen Fällen angewandt werden, in der ganzen Organisation bekannt gegeben?
- vii. Handelt die Direktion gelegentlich entgegen der Verfahren, Verhaltenskodexe oder internen Revisionen? Werden diese Überschreitungen dokumentiert und untersucht?
- viii. Liefert die Direktion ausreichende Mittel zur angemessenen Ausführung der Arbeiten der internen Rechnungsprüfung? Hierbei muß berücksichtigt werden,

ob die Funktion der internen Rechnungskontrolle mit der notwendigen Reichweite, Qualität und Unabhängigkeit erfüllt wird.

b) Personalpolitik

Ziel 1: Bestimmung der Leitlinien und Praktiken, die die Direktion anwendet, um das Personal zu rekrutieren, zu halten und zu bezahlen.

Vorgehensweise: Das ORPA untersucht die sachdienliche Dokumentation, um die folgenden Fragen zu beantworten:

- i. Werden die freien höheren Posten umfassend unter den Personen bekannt gegeben, die über die notwendige Befähigung verfügen, um sie zu besetzen (inner- und außerhalb der Organisation)?
- ii. Sind die Mechanismen zur Ernennung und Förderung des Personals transparent und basieren sie auf objektiven und geeigneten Kriterien, um Bevorzugungen und Vetternwirtschaft zu vermeiden?
- iii. Werden unabhängige Revisionen zur Überprüfung der Löhne einschließlich der Zahlungen, die an das Personal geleistet werden, das aus dem Dienst ausscheidet (z.B. mittels einer Beratungseinheit oder einem Rat auf dem Gebiet) durchgeführt?
- iv. Wurden bei den Bewertungen der Tätigkeit andere Faktoren neben der Erfüllung der kurzfristigen Tätigkeitsziele berücksichtigt?

- v. Wurden bei der Bewertung der Tätigkeit Kriterien wie Integrität und Ethik angewandt?
- vi. Wurden unabhängige Revisionen (zum Beispiel mittels eines Organs der Innenprüfung, Außenprüfung oder eines Aufsichtsorgans) der Funktion und der Kompetenz der wichtigsten Mitarbeiter durchgeführt?
- vii. Existieren Arbeitsplatzbeschreibungen? Im positiven Falle, enthalten sie ausreichende Verweise auf mit der Revision verbundene Verantwortlichkeiten?
- viii. Werden die Führungsfunktionen den geeigneten Direktionsniveaus zugeteilt?
- ix. Wird die Verantwortung in geeigneter Weise verteilt?

Ziel 2: Bestimmung der Leitlinien und Praktiken, die die Direktion bei der Rekrutierung und Weiterbildung des Personals anwendet

Vorgehensweise: Mittels Beobachtung und durch Untersuchung der sachdienlichen Unterlagen würde das ORPA die notwendigen Beweise zur Beantwortung folgender Fragen erlangen:

- i. Wurde die Rekrutierungspolitik schriftlich fixiert? Werden die Arbeitsgesuche und Einstellungsgespräche von Personal mit der notwendigen Qualifizierung untersucht und durchgeführt, das ausreichend über die Erfordernisse der freien Stellen informiert ist und über die Fähigkeiten verfügt, Einstellungsgespräche zu führen?

- ii. Wurden geeignete Verfahren zur Überprüfung der Erfahrung, Kompetenz und Referenzen der Kandidaten eingeführt?
- iii. Sehen die Leitlinien zur Einstellung des Personals die Überprüfung von Vorstrafen vor?
- iv. Wird das neu eingestellte Personal über seinen Verantwortungsbereich und die Erwartungen der Verwaltung, vorzugsweise mit einer detaillierten Beschreibung des Arbeitsplatzes, informiert, die während seiner Tätigkeit aktualisiert wird?
- v. Führt das Verwaltungspersonal regelmäßig eine Tätigkeitsbewertung jedes Angestellten durch, die von den entsprechenden höheren Stellen überprüft wird?
- vi. Werden bei der Tätigkeitsbewertung des Personals sowohl die Befriedigung seiner derzeitigen Weiterbildungs- und Entwicklungsbedürfnisse als auch seiner zukünftigen Bedürfnisse in dieser Hinsicht berücksichtigt?
- vii. Wurden geeignete Verfahren zur Korrektur und Vorsorge gegen Tätigkeitsmängel eingeführt?
- viii. Wurden geeignete Disziplinarverfahren für Fälle eingeführt, in denen das Personal den Verhaltenskodex der Organisation verletzt oder anderes inakzeptables Verhalten an den Tag legt?

c) Organisationsstruktur

Ziel: Bestimmung der Organisationsstruktur der mit der öffentlichen Schuldenverwaltung beauftragten Dienststelle

Vorgehensweise: Mittels Beobachtung und durch Untersuchung der sachdienlichen Unterlagen erlangt das ORPA die notwendigen Beweise zur Beantwortung folgender Fragen erlangen:

- i. Ist die Organisationsstruktur klar definiert? Wurden klare Linien zur Vorlage von Berichten, die alle Funktionen und das Personal der Organisation umfassen, eingeführt?
- ii. Wurden die Verantwortungsbereiche der mit der öffentlichen Schuldenverwaltung beauftragten Mitarbeiter (vorzugsweise schriftlich) klar definiert?
- iii. Sind die mit diesen Mitarbeitern abgeschlossenen Arbeitsverträge vernünftig (bezüglich ihrer Laufzeit, Entlohnung, Arbeitsbedingungen, etc.)?
- iv. Besteht ein ausgewogenes Kräfteverhältnis innerhalb der Direktion (zum Beispiel, existieren Direktoren ohne ausführende Funktionen, haben sie sich in Prüfungskomitees integriert, wurden die Verantwortungsbereiche des Präsidenten und Generaldirektors getrennt und wird die Überwachung von der geeigneten Autorität ausgeübt)?

- v. Besitzt der Vorstand (oder sein Pendant) die notwendige Kompetenz und Erfahrung (auf Gebieten wie Wirtschaft, Finanzen, Buchhaltung und Informationssysteme)?
- vi. Verfügt man über aktualisierte Verfahrensanleitungen, die sowohl die operativen Verfahren als auch finanzielle/buchhaltärische Verfahren, die die Schuldenverwaltung anwenden soll, enthalten?

d) Computersysteme zur Schuldinformation

Ziel 1: Bewertung der allgemeinen Kontrollen des Computersystems der Schuldinformation

Vorgehensweise: Das ORPA erlangt die notwendigen Beweise zur Beantwortung folgender Fragen:

- i. Wird das Computerinformationssystem zur Schuldenverwaltung von einem hochrangigem Mitarbeiter verwaltet, der die Oberbehörden des Finanzministeriums, die Zentralbank oder beide Institutionen informiert?
- ii. Wurden den Personen, die mit der Entwicklung der Computerprogramme beauftragt sind, verboten, die Computer zu operieren und die Programme mit reellen Werten zu verwenden?
- iii. Sind das Schuldenprogramm und seine Information geschützt und gibt sie der für seine Betreuung Verantwortliche nur an autorisiertes Personal weiter?

- iv. Hat der für die Betreuung des Schuldenprogramms und seine Information Verantwortliche Zugang zu der Computerausrüstung, um Programme zu benutzen oder Daten zu verändern?
- v. Werden die Paßwörter formell zugeteilt, regelmäßig geändert und geschützt, um zu vermeiden, daß sie von nicht autorisierten Personen benutzt werden?
- vi. Wurden den Terminals Identifizierungsschlüssel zugeteilt, um zu vermeiden, daß nicht autorisierte Terminals Zugang zu den Kommunikationslinien haben?
- vii. Existieren autorisierte Personallisten, die die Grenzen der Befugnisse spezifizieren, und werden diese Listen aktualisiert und überprüft?
- viii. Werden die Ausdrücke brisanter Information regelmäßig zerstört bevor sie weggeworfen werden? Wird die auf Diskette oder Magnetband gespeicherte Information vollständig gelöscht anstatt die Archivadresse einfach aus dem Archivverzeichnis herauszunehmen?
- ix. Wird vertrauliche Information verschlüsselt, um sie gegen Weitergabe zu schützen?
- x. Hat die mit den Schulden zusammenhängende Hardware eine mit Nummern versehene Steuerbanderole aufgeklebt und wurde sie spezifischem Personal zugeteilt? Stimmen die Finanzregister mit den Ergebnissen der Bestandsaufnahme überein?
- xi. Werden Proben gemacht, um zu überprüfen, ob die Information korrekt verarbeitet wird, wenn die Computerprogramme verändert werden?

Ziel 2: Bewertung der Anwendungskontrollen des Computerinformationssystems bezüglich der Schulden.

Vorgehensweise: Das ORPA müßte Beweise erlangen, um die folgenden Fragen zu beantworten:

- i. Enthält das Computersystem Regeln wie Druckkontrollen, um die Genauigkeit der Information, die in den Computer eingespeist wurde, zu überprüfen?
- ii. Werden die verantwortlichen Mitarbeiter der Schuldenverwaltung in geeigneter Weise über Irrtümer bei der Verarbeitung der entsprechenden Transaktionen informiert?
- iii. Werden Archivkontrollen angewandt, um zu überprüfen, ob die richtige Information aktualisiert wird und um zu vermeiden, daß ungewollt Archive zerstört werden?
- iv. Werden Sicherheitskopien der Archive, Programme und mit der Schuld verbundener Unterlagen aufbewahrt?
- v. Wurden die Programme, Anwendungen und Verfahren, die zur Verarbeitung der mit der Schuld zusammenhängenden Information verwandt werden, ordnungsgemäß dokumentiert?
- vi. Werden die Schuldenverwalter in oportuner Weise über die Mängel informiert?
Werden die Mängel untersucht und geheilt?

Risikoabwägung

Wie wir bereits zuvor dargestellt haben, sind die mit den Schuldenoperationen verbundenen Risikofaktoren größer, wenn in der mit der Schuldenverwaltung beauftragten Dienststelle die kritischen Aufgaben nicht getrennt wurden und man nicht über kompetentes Personal, Systeme, die den technischen Normen entsprechen, strukturierte Arbeitsverfahren, Kapazität, regelmäßig die Kreditinstrumente zu bewerten, und vollständige Unterlagen zu den Schuldentransaktionen verfügt.

In der Folge werden die Ziele und Prüfungsverfahren hinsichtlich des Operations- und Betrugsrisiken aufgezählt.

Ziel 1: Bestimmen, ob in der mit der Schuldenverwaltung beauftragten Dienststelle Indizien für ein Operationsrisiko bestehen.

Vorgehensweise: Erlangung der notwendigen Beweise, um folgende Fragen zu beantworten:

- i. Ist das für die Betreuung der Aktiva (Schuldinstrumente, Bargeld, etc.) zuständige Personal von der Buchhaltung getrennt?

- ii. Hat das für die Buchhaltung der Staatsschuld zuständige Personal Zugang zum Bargeld, zu den Schuldinstrumenten und den Bankkonten?
- iii. Ist das Personal, das für die Genehmigung der Staatsschuldentransaktionen zuständig ist, von der Betreuung der entsprechenden Aktiva getrennt?
- iv. Ist das Verzeichnis der Staatsschuldentransaktionen in der Art und Weise segregiert, daß dasselbe Personal nicht eine Transaktion von ihrem Anfang bis zu ihrer Schlußbuchung im Hilfs- und Hauptbuch registrieren kann?
- v. Haben die Spezialisten, die an den Schuldtransaktionen beteiligt sind, ihre Aufseher und das Personal, das die Information verarbeitet, vergleichbare technische Erfahrungs- und Fähigkeitsniveaus auf dem Gebiet der Schuldenverwaltung?
- vi. Wird das Personal ausreichend weitergebildet, bevor neue komplexe Schuldprodukte auf dem Markt eingeführt werden, damit es in der Lage ist, sie zu bewerten, zu verhandeln und zu verarbeiten?
- vii. Sind die zur Erfassung, Verarbeitung und Berichterstattung der Schuldtransaktionen eingerichteten Systeme verläßlich? Erfüllen sie die gültigen technischen Normen?
- viii. Wurden die Verfahren der mit der Schuldenverwaltung befaßten Dienststelle schriftlich niedergelegt, sind sie vorhersehbar, ist ihr Design sachdienlich und enthalten sie Verweise auf geeignete Rechnungsprüfungen?

- ix. Hat die Dienststelle, die die Schulden verwaltet, einen alternativen Ort sowie Informationsressourcen, Kommunikationssysteme, Installationen und andere notwendige Hilfsdienste vorgesehen, um Transaktionen im Katastrophenfall durchzuführen?
- x. Werden die Schuldtransaktionen ordnungsgemäß mittels Übereinkommen, die gemäß einem geeigneten Model verfaßt wurden, formalisiert, die in allen ihren Bestimmungen vollstreckt werden, und sind sie ausreichend durch Unterlagen dokumentiert? Werden die Transaktionen gemäß den Gesetzen, restriktiven Vorschriften (einschließlich der Vorschriften, die sich auf die Hinterlegung von Regierungsaktiva als Garantie und auf Mittel beziehen, die aus Finanzierungen stammen) und Schuldumstrukturierungsabkommen ausgeführt?
- xi. Ist das Personal, das die Schulden verwaltet, befähigt, alle Schuldinstrumente nach ihrem Marktwert zu schätzen?

Ziel 2: Bestimmen, ob Indizien für einen Betrug oder ein hohes Risiko bei den Operationen der Staatsschuld bestehen.

Vorgehensweise: Erlangung der notwendigen Beweise zur Beantwortung folgender Fragen:

- i. Weigern sich die mit der Verwaltung der Staatsschuld beauftragten Mitarbeiter Information an die Prüfer weiterzugeben?

- ii. Wurden Maßnahmen ergriffen, um Schwachstellen der internen Revision, die bei früheren Rechnungsprüfungen festgestellt wurden, zu beseitigen?
- iii. Ist das Risiko, daß die für die Schuldenverwaltung verantwortlichen Mitarbeiter den Leitlinien und anwendbaren Verfahren aus unrechtmäßigen Gründen und zu Bereicherungszwecken zuwider handeln oder daß mit der Staatsschuld zusammenhängende Information oder die Erfüllung der Normen der Materie geschminkt werden, groß?
- iv. Wurden die Unterlagen, die bei den Staatsschuldtransaktionen verwendet werden, fortlaufend nummeriert?
- v. Fehlen Schulddokumente oder existieren lediglich Kopien?
- vi. Werden Transaktionen der Staatsschuld durchgeführt, die nicht gerechtfertigt sind oder kein klares Ziel verfolgen?
- vii. Werden Transaktionen der Staatsschuld durchgeführt, die nicht von den entsprechenden höheren Behörden autorisiert wurden?
- viii. Wurden Staatsschuldinstrumente mit privaten Investoren zu einem anderen als ihrem Marktwert eingetauscht?
- ix. Benutzen Regierungsbeamte Bankkonten im Ausland, die auf den Namen eines Unternehmens lauten?
- x. Bestehen unüberbrückbare Unterschiede zwischen den Zahlen der Bankein- und -ausgänge und den in der Buchhaltung registrierten Zahlen?

- xi. Werden Staatsschuldtransaktionen durchgeführt, die nicht gerechtfertigt sind und mit inaktiven Bankkonten im Zusammenhang stehen?
- xii. Bestehen unerwartete Überziehungen oder Verringerungen der Kontostände der Konten, in denen die Staatsschuldtransaktionen registriert werden?
- xiii. Wurden kürzlich wichtige Veränderungen an den gesetzlichen Vorschriften, die die Schuld regeln, oder an den Buchführungsvorschriften vorgenommen, die nicht durchgesetzt wurden?
- xiv. Wurden neuem Personal, das noch nicht ausreichend trainiert wurde, Kontrollfunktionen zugeteilt?
- xv. Wurden neue Computerinformationssysteme installiert, ohne die notwendigen Proben durchzuführen?
- xvi. Wurden neue Schuldtransaktionen oder –instrumente eingeführt, ohne wirklich ihre Auswirkungen auf die Finanzsituation oder den Haushalt der Regierung zu kennen?

Kontrollaktivitäten

Wie wir bereits zuvor erläuterten, tragen die Kontrollaktivitäten dazu bei zu garantieren, daß das Personal, das die Schulden verwaltet, die notwendigen Handlungen vornimmt, um die Ziele der Regierung auf diesem Gebiet zu erfüllen. Für die Effizienz der Kontrollaktivitäten ist es erforderlich, daß die verantwortlichen Behörden der Schuldenverwaltung klare Zielsetzungen in spezifischen Aspekten wie der Liquidität der Staatskasse, der Kosten der Schuld und der Stabilität des Schuldendienstes festsetzen. Die Kontrollaktivitäten, die an der Erfüllung der Schuldziele orientiert sind, ergänzen sich mit allgemeinen Kontrollaktivitäten, die die ordnungsmäßige Genehmigung der Transaktionen, ihre vollständige Anerkennung und Buchung und den Schutz der Aktiva fördern.

Ziel 1: Bestimmen, ob die Regierung die Schuldziele, -leitlinien und -verfahren klar festgelegt hat.

Vorgehensweise: Erlangung der erforderlichen Beweise zur Beantwortung der folgenden Fragen:

- i. Hat die Regierung einen Strategieplan und eine Verfahrensanleitung festgesetzt, um die Schulden zu verwalten?

- ii. Werden die Schuldtransaktionen gemäß den Vorschriften und Anweisungen der für ihre Verwaltung verantwortlichen Oberbehörden genehmigt und ausgeführt, um die spezifischen Zielsetzungen wie die Garantie der notwendigen Liquidität zu erfüllen, damit die Regierung ihren Verpflichtungen ordnungsgemäß nachkommt, ein bestimmtes Fälligkeitsprofil der Schulden zu erhalten, ein bestimmtes Verhältnis zwischen Schulden in nationaler und ausländischer Währung aufrecht zu erhalten und über einen aktiven inländischen Kapitalmarkt zu verfügen?

Ziel 2: Bestimmen, ob die Schuldtransaktionen in Übereinstimmung mit der allgemeinen Kontrollpolitik durchgeführt werden, soweit es ein wirksames und effizientes Register, den Schutz der Aktiva, die Abstimmung der Buchführungszahlen und die Transparenz der diesbezüglichen Berichterstattung betrifft.

Vorgehensweise: Erlangung der notwendigen Beweise, um folgende Fragen zu beantworten:

- i. Wurden geeignete Formate für das Verzeichnis der Staatsschulden entwickelt, die korrekt benutzt werden, um alle Bestimmungen, mit denen eine Schuld eingegangen wurde, zu verbuchen, einschließlich solcher Angaben wie das Datum der Transaktionen, ihre Originalhöhe, eine Nebensicherheit, die Zahlungsperiode, anwendbare Zinssätze, der Gläubiger, die Währung, die Fälligkeitsdaten der Hauptschuld und der Bürge?

- ii. Wird die Information über die Schulden an einem einzigen Ort registriert, um Irrtümer aufgrund der Verdopplung des Registers oder mangelnder Übereinstimmung in der Berichterstattung zu vermeiden und um Kosten zu sparen?
- iii. Stimmt das System, das zur Nummerierung der Schuldtransaktionen und – Instrumente verwandt wird, mit dem, das angewandt wird, um die Interessenten im Ausland wie die Weltbank zu informieren, überein?
- iv. Erfüllen die Berichte über die Schulden die Richtlinien der Präsentation und Transparenz, die die internationale Gemeinschaft festgelegt hat?
- v. Ist der Zugang zu den Schuldunterlagen und zu den Mitteln, die aufgrund ihrer Platzierung erlangt wurden, beschränkt?
- vi. Stimmen die Bescheinigungen der Schuldoperationen mit der Buchung der Regierung überein?
- vii. Überprüft ein unabhängiger Prüfer die internen Revisionen, wenn die Zentralbank als Finanzagent der Regierung bei Schuldtransaktionen fungiert?

Information und Kommunikation

Ziel der internen Revisionen, die mit der Information und Kommunikation zusammenhängen, ist es, den höheren Regierungsbehörden verlässliche Berichte zur Schuld vorzulegen, die sie benötigen, um in geeigneter Weise Entscheidungen auf dem Gebiet der Inanspruchnahme von Finanzierungen, des Haushalts und des Bargeldflusses zu treffen.

Ziel: Bestimmen, ob die höheren Regierungsbehörden die Informationen über die Schulden erhalten, die sie benötigen, um ihre ministeriellen Verpflichtungen zu erfüllen.

Vorgehensweise: Erlangung der notwendigen Information zur Beantwortung folgender Fragen:

- i. Erlangen die höheren Regierungsbehörden in oportuner Weise die Informationen über die Schulden, die sie brauchen, damit der Haushalt verlässliche Rücklagen für den Schuldendienst enthält?
- ii. Erhalten die Mitarbeiter, die die Schulden verwalten, täglich Information hinsichtlich des Stands des Cashflows der Regierung mit dem Ziel, die notwendigen Finanzierungen abzuschließen, um ihre Liquidität zu vernünftigen Kosten zu garantieren?

- iii. Verfügen die höheren Regierungsbehörden der armen hochverschuldeten Länder (AHVL) über sachdienliche und verlässliche Informationen über die Schulden, um alle Vorteile aus der Initiative zur Reduzierung der Schulden in diesen Ländern zu erlangen?
- iv. Enthalten die Berichte über die Staatsschuld aktualisierte Informationen über die neuesten Finanzierungen, die Umstrukturierung der Schulden und die Schulden der vom Staat unterstützten Privatunternehmen, die mit Garantien der Zentralregierung eingegangen wurden?
- v. Werden die Berichte über die Schulden gemäß den allgemein akzeptierten Regeln der Buchhaltung des betreffenden Landes und den Bestimmungen, die die internationale Gemeinschaft diesbezüglich aufgestellt hat, vorgelegt?

Überwachung

Die Überwachung der internen Kontrollen wird durch das Personal der Innenrevision durchgeführt; es können externe Berater eingestellt werden, um weitreichendere und tiefergehendere Revisionen diesbezüglich durchzuführen.

Ziel: Bewertung der Effizienz der regulären Überwachungstätigkeit.

Vorgehensweise: Erlangung der erforderlichen Beweise, um folgende Fragen zu beantworten:

- i. Bestehen Verzeichnisse aus früheren Innenrevisionen über die Schuldtransaktionen? Überprüfung der aus den Innenrevisionen abgeleiteten Empfehlungen und Rückversicherung, daß die sachdienlichen Korrekturhandlungen vorgenommen wurden.
- ii. Wurden die Berichte zu den Innenrevisionen den Oberbehörden vorgelegt, die für die Festlegung der Schuldenpolitik verantwortlich sind?
- iii. Erlangung der Verzeichnisse der Innenrevisionen und der Berichte der Verwaltung, in denen die Haushaltszahlen mit den tatsächlichen Ziffern verglichen werden, soweit es die Eingehung von Staatsschulden, den Schuldendienst und die Zinsausgaben betrifft.

- iv. Bestehen bedeutende Schwankungen zwischen den im Haushalt vorgesehenen und den reellen Zahlen hinsichtlich der erhaltenen Kredite, der Zahlungen auf die Hauptschuld und der Zinskosten? Überprüfen und erklären diejenigen, die die Schulden verwalten, auch ihre Saldos?
- v. Wenn eine beschränkte Zahl von Staatsschuldtransaktionen mit sehr hohen Beträgen durchgeführt wurde, müßten die Prüfungsverfahren ausgeweitet werden, um zu überprüfen, ob die mittels Finanzierungen erhaltenen Fonds im Kassenkonto registriert wurden und ihr Eingang durch entsprechende Empfangsbescheinigungen abgesichert ist.
- vi. Werden die Mitteilungen der Gläubiger, der regulierenden Institutionen und anderer Interessenten verfolgt, um wichtige Informationen für die Schuldenverwaltung zu erlangen?
- vii. Wird die Effizienz der regulären Kontrollaktivitäten überprüft, wenn neue Buchhaltungs- und Informationssysteme entwickelt und eingeführt werden?
- viii. Werden die Buchführungs- und Informationssysteme verbessert, wenn sich das Volumen und die Komplexität der Information über die Transaktionen und die Höhe der Schulden sichtlich erhöhen?
- ix. Ist das Personal verpflichtet, mit seiner Unterschrift zu belegen, daß wichtige Aktivitäten der internen Revision ausgeführt wurden?
- x. Werden die Beschwerden der Investoren in oportuner Weise untersucht, um ihre Ursachen festzustellen?

Anhang

Glossar der Staatsschuld

Analyse der Schuldausgeglichenheit (DSA: Debt Sustainability Analysis)

Studie, die Mitarbeiter des IWF und der Weltbank zum Ende der ersten Anwendungphase der Initiative zur Reduzierung der Schulden in den Armen Hochverschuldeten Ländern (AHL) zusammen mit dem Schuldnerland und nach Beratung mit den Gläubigern durchführen, um zu entscheiden, ob dieses Land geeignet ist, Hilfe im Sinne dieser Initiative zu empfangen. (Quelle: BM, 12/96)

Offizielle Gläubiger

Institutionen des öffentlichen Sektors, die Kredite vergeben. Einige dieser Gläubiger sind multilateral, da es sich um internationale Finanzorganismen wie die Weltbank handelt. Andere sind bilateral, da es sich um Regierungsinstitutionen zweier Länder wie die Zentralbanken handelt. (Quelle: BM, 1994)

“Stand by”-Abkommen

Ein Abkommen, das der IWF mit einem Mitgliedstaat abschließt, gemäß welchem Käufe zu Lasten der Kredittranche, die diesem Staat verliehen wurde, nur bis zu einem bestimmten Betrag und für eine bestimmte Zeit - normalerweise 12 bis 18

Monate – durchgeführt werden können. Die Mittel des IWF werden in Teilen gemäß den “Stand by”- Abkommen vergeben und unterliegen Bedingungen, die sich im allgemeinen auf die Kreditpolitik, die Darlehen an die Regierung oder den öffentlichen Sektor , die Außenhandelspolitik und die Verwendung der externen Kredite beziehen. (Quelle: BM, 1994).

“Stand still”-Abkommen

Übergangsabkommen zwischen dem Schuldnerland und den Gläubigerhandelsbanken, durch welches die mittel- und langfristigen Zahlungen auf die Kapitalschuld gestundet und die kurzfristigen Verpflichtungen erneuert werden, während die Umstrukturierung der Schuld vereinbart wird. Ziel ist es, daß das Schuldnerland weiterhin Zugang zu einem Minimum von Finanzierungen zu Handelszwecken hat während die Verhandlungen durchgeführt werden, und zu verhindern, daß einige Banken abrupterweise ihre Kreditmittel zum Schaden anderer zurückziehen. (Quelle: BM, 1994).

Gute-Willens-Klausel

Diese Klausel wurde in den Abkommen des Pariser Clubs seit 1978 aufgenommen, um den Ländern entgegenzukommen, die Hilfe nach Ablauf der gewöhnlichen Konsolidierungsphase von 12 bis 18 Monaten benötigen. Gemäß der ursprünglichen Gute-Willens-Klausel akzeptieren die Gläubiger des Pariser Clubs grundsätzlich,

jedoch ohne jegliche Verpflichtung für sie, die Hilfsanträge wohlwollend zu bescheiden, die ein Schuldnerland, das das Programm des IWF erfüllt hat und ähnliche Hilfen bei anderen Gläubigern beantragt hat, in Zukunft stellt. Die abgeänderte Gute-Willens-Klausel, die 1983 eingeführt wurde, verbessert das Original, weil sie die neue Konsolidierungsperiode spezifiziert. (Quelle: BM, 1994).

Klausel der meistbegünstigten Nation

Die mit dem Pariser Club unterschriebenen Abkommen verpflichten den Schuldner, von anderen Gläubigern keinen Schuldenerlaß zu günstigeren Bedingungen zu erlangen als denen, die sie von den Gläubigern, die Mitglieder des Pariser Clubs sind, erhalten haben.

Überweisungsklausel

Vorschrift, die die Schuldnerregierung verpflichtet, die unverzügliche und unbeschränkte Überweisung von Devisen zu garantieren, die ihr in all den Fällen zustehen, in denen der Privatsektor seinen Schuldendienst in nationaler Währung an die Gläubiger des Pariser Clubs leistet. (Quelle: BM, 1994).

“Pull back”-Klausel

In einem Umschuldungsabkommen etabliert diese Klausel, daß eine genehmigte Kostenaufstellung “nichtig und unwirksam” sei, es sei denn, daß bestimmte Handlungen vor Ablauf der zu diesem Zweck vereinbarten Fristen vorgenommen wurden. (Quelle: BM, 1994).

Londoner Club

Bezeichnung, die allgemein verwandt wird, um sich auf eine Gruppe von Handelsbanken zu beziehen, die sich versammeln, um die Umstrukturierung der Passiva zu Lasten von Gemeinschuldern zu verhandeln. (Quelle: BM, 1994).

Pariser Club

Ist das Forum, in dem die offiziellen Gläubiger Umschuldungen seit 1956 verhandelt haben. Die teilhabenden Gläubigerländer charakterisieren sich dadurch, daß alle über Exportkreditversicherungssysteme verfügen, da die Passiva, die im Pariser Club reprogrammiert werden, grundsätzlich garantierten (oder versicherten) Exportkrediten entsprechen. Den Präsidenten des Clubs und seinen Sekretär stellt die französische Staatskasse. (Quelle: BM, 1994).

Exportkredit

Ein Darlehen, das zur Finanzierung der Käufe von speziellen Gütern oder Dienstleistungen in dem Gläubigerland vergeben wird. Die Exportkredite, die die Lieferanten von Gütern vergeben, sind als Lieferantenkredite bekannt, und die, die Bank des Lieferanten vergibt, werden als Kundenkredit bezeichnet. (Quelle: BM, 1994)

Schulden mit öffentlicher Garantie

Sind die externen Passiva zu Lasten der Schuldner des privaten Sektors, deren Zahlung durch öffentliche Einrichtungen garantiert ist. (Quelle: BM, 1994).

Nicht konsolidierte Schulden

Schulden, die völlig oder teilweise von der Reprogrammierung ausgeschlossen wurden. Der Teil dieser Schulden, der nicht reprogrammiert wurde, muß zu den vereinbarten Bedingungen gezahlt werden. (Quelle: BM, 1994).

Subventionselement

Das Ausmaß, mit dem ein Darlehen subventioniert wird. Der Subventionierungsgrad wird als die Differenz zwischen dem Nominalwert und der Summe der Zahlungen mit Nachlaß, die der Schuldner aufgrund seines Schuldendienstes leistet, kalkuliert wird und wie ein Prozentsatz des Nominalkreditwertes ausgedrückt wird. (Quelle: BM, 1994)

Verzugszinsen

Zinsen, die die reprogrammierten Schulden verursachen. Im Pariser Club verhandelt das Schuldnerland in bilateraler Weise mit jedem einzelnen Gläubiger den Satz der Verzugszinsen, weshalb er je nach Gläubiger variiert. Im Londoner Club, wo man davon ausgeht, daß alle Gläubiger Zugang zu den Fonds zu ähnlichen Zinssätzen

haben, wendet man denselben Zinssatz für Verzugszinsen auf alle Passiva an, die gemäß desselben Abkommens reprogrammiert werden. (Quelle: BM, 1994).

Genehmigte Kostenaufstellung

Die genehmigte Kostenrechnung legt die allgemeinen Bedingungen einer Reprogrammierung der Schulden fest, die die Gläubiger, die Mitglieder des Pariser Clubs sind, mit dem Schuldnerland vereinbaren, und wird von den Vertretern der Gläubigerländer unterzeichnet, die sich verpflichten, diese Bedingungen ihren entsprechenden Regierungen zu empfehlen. Die genehmigte Kostenrechnung spezifiziert den Schuldendienst aufgrund der Reprogrammierung und den entsprechenden Zeitabschnitt. Der auf die reprogrammierte Schuld anwendbare Zinssatz ist Gegenstand der Verhandlungen, die zum Abschluß bilateraler Übereinkommen zwischen dem Schuldnerland und den unterschiedlichen Gläubigern des Pariser Clubs führen. (Quelle: BM, 1994).

Arme Hochverschuldete Länder (AHL)

Eine Gruppe, die sich ursprünglich aus 41 Entwicklungsländern zusammensetzte, von denen 32 ein Bruttoinlandprodukt pro Kopf von USD 695 in 1993 hatten und in denen im selben Jahr das Verhältnis Schulden–Exporte höher als 220% oder das Verhältnis Schulden–Bruttoinlandprodukt größer als 80% war. Sie schloß auch neun Länder ein, die eine Reprogrammierung ihrer Schulden zu den bevorzugten Bedingungen der Gläubiger des Pariser Clubs erhielten (oder die Voraussetzungen erfüllten, um diese

Reprogrammierung zu erhalten). Die Originalliste der AHL wird im Laufe der Einführung der Initiative für die AHL verändert und erweitert werden, um mehr Länder einzuschließen, deren Schulden unerträglich sind, nachdem alle traditionellen Mechanismen zur Erleichterung ihrer Schuld angewandt wurden und Anpassungsprogramme mit Hilfe der Weltbank und des IWF in Angriff genommen wurden. (Quelle: BM, 12/96).

Verringerung der Schulden und des Schuldendienstes (DDSR: Debt and Debt Service Reduction)

Umschuldungsabkommen, die die souveränen Staaten mit Konsortien der Gläubigerhandelsbanken abschließen und die eine Kombination von Wiederkauf der Schulden, dem Umtausch von Bankkrediten mit Nachlässen gegen Schuldverschreibungen oder dem Umtausch von Bankkrediten gegen Schuldverschreibungen zum Nennwert, aber zu niedrigeren als den Marktzinssätzen einschließen. In der Mehrheit der Fälle werden die neuen Finanzinstrumente mit Gutscheinen der Staatskasse der Vereinigten Staaten garantiert. In Übereinstimmung mit dem Plan Brady von März 1989 werden die Abkommen durch Darlehen offizieller Gläubiger abgesichert. (Quelle: BM, 1994).

Schuldausgeglichenheit

Dies ist die Situation der Schulden in einem Land, wenn die Anhaltspunkte des aktualisierten Nettowertes der Schulden/Exporte und des Schuldendienstes/der

Exporte unter den speziellen Zielen liegen, die für dieses Land etabliert wurden, mit Rängen von je 200-250% 20-25%. Zum Zwecke dieser Messung werden sowohl die Staatsschulden als auch die Schulden mit öffentlicher Garantie berücksichtigt. (Quelle: BM, 12/96).

Verstärkte Überwachung

Gemäß dem Artikel IV seines Gründungsabkommens überwacht der IWF den wirtschaftlichen Fortschritt jener Länder, die, auch wenn sie von seinen Mitteln keinen Gebrauch mehr machen, weiterhin Hilfe empfangen, um ihre Schulden gemäß den Umschuldungsabkommen zu entlasten. Die Länder sind ermächtigt, ihren offiziellen und kommerziellen Gläubigern veränderte Versionen der Berichte der Mitarbeiter des IWF zukommen zu lassen. (Quelle:BM,1994).

Bedingungen von Neapel

Bevorzugte Bedingungen zur Reduzierung der Schulden der Länder mit niedrigem Einkünften, die der Pariser Club im Dezember 1994 genehmigte und die je nach Einzelfall angewandt werden. Diese Länder können eine Reduktion bis zu 67% des aktualisierten Nettowertes ihrer Auslandsschulden erhalten, die die Voraussetzungen erfüllen, um Gegenstand dieser Bedingungen zu sein. (Quell: BM 12/96).

Bedingungen von Toronto

Spezielle Bedingungen für die Reprogrammierung der Schulden der armen hochverschuldeten Länder, die von Oktober 1988 bis Dezember 1991 gültig waren.

(Quelle: BM, 1994)

Aktualisierter Nettowert der Schulden (ANW)

Ist die Summe aller mit dem aktuellen Schuldendienst verbundenen Verpflichtungen (Zinsen und Kapital) abzüglich des Marktzinssatzes. Wenn ein Zinssatz eines Darlehens geringer ist als der des Marktes, ist der aktualisierte Nettowert der Schulden geringer als ihr Nominalwert und der Unterschied spiegelt das Subventionselement wider. (Quelle: BM, 12/96).

Tabelle 1: Arme hochverschuldete Länder

Land	Auslandsschuld 1994 (US \$Billionen)	Schulden der Weltbank und anderer Organismen (Prozent)
Angola	8,5	1,9
Benin	1,5	52,1
Bolivien	4,2	54,4
Burkina Faso	1,0	84,7
Burundi	1,1	82,8
Kamerun	6,2	26,1
Zentralafrikanische Republik	0,8	73,1
Tschad	0,7	79,3
Kongo	4,7	14,9
Cote d'Ivoire	13,9	24,3
Äquatorial-Guinea	0,2	44,9
Äthiopien	4,8	44,1
Ghana	4,1	65,0
Guinea	2,9	45,3
Guinea-Bissau	0,7	49,5
Guyana	1,8	34,0
Honduras	4,0	51,8
Kenia	6,2	44,6
Laos	2,0	26,2
Liberia	1,1	38,6

Madagaskar	3,6	44,8
Mali	2,6	47,0
Mauretanien	2,1	39,9
Mosambik	5,0	20,9
Myanmar	6,1	23,9
Nicaragua	9,0	14,6
Niger	1,5	56,3
Nigeria	28,5	16,9
Rwanda	0,9	82,8
Sao Tome und Principe	0,2	72,3
Senegal	3,1	56,9
Sierra Leone	0,7	45,2
Somalia	1,9	40,0
Sudan	16,6	17,0
Tansania	6,2	42,3
Togo	1,2	55,5
Uganda	3,0	68,6
Vietnam	22,2	1,0
Jemen	5,3	22,7
Zaire	9,3	25,1
Sambia	4,9	40,8

Quelle: World Bank Deptor Reporting System and IMF staff estimates.

Bibliographie

Bank für Internationale Zahlungen, Internationaler Währungsfond, Organisation für Zusammenarbeit und wirtschaftliche Entwicklung und Weltbank, *Debt Stocks, Debt Flows and the Balance of Payments*, 1994.

The Canadian Institute of Chartered Accountants, *Indicators of Government Financial Condition*, 1997.

System der Bundesreserven, Regierungsversammlung, *Trading and Capital Market Activities Manual*, 1999.

Internationaler Währungsfond, *Official Financing for Developing Countries*, Dezember 1995.

Internationaler Währungsfond, *Debt Relief for Low-Income Countries, The HIPC Initiative*, Pamphlet Series No. 51, 1999.

INTOSAI, Komitee für Interne Revisionen, *Guidelines for Internal Control Standards*, Juni 1992.

INTOSAI, "Recognizing Fraud Indicators", in *International Journal of Government Auditing*, April 1999.

INTOSAI, Staatsschuldenausschuß, *Richtlinien zur Definition und Vorbereitung der Berichte über Staatsschulden*.

INTOSAI, Staatsschuldenausschuß, *Guidance on the Measurement and Identification of Actual and Contingent Public Debt*, 1999.

Klein, Thomas, *External Debt Management: An Introduction*, World Bank Technical Paper 245, 1994.

Standart & Poor's, "Sovereign Credit Ratings: A Primer", in *CreditWeek*, 16. April 1997.

Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, *Debt Management*, November 1997.

Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, *Debt and Sustainable Human Development*, Technical Advisory Paper No. 4, Mai 1999.

Rechnungshof der Vereinigten Staaten, *Standards for Internal Control in the Federal Government* (Entwurf), GAO/AIMD-99-21.3.1., Mai 1999.

Rechnungshof der Vereinigten Staaten, *Federal Information Systems Controls Audit Manual*, GAO/AIMD-12.19.6., Januar 1999.

Rechnungshof der Vereinigten Staaten, *Developing Countries: Status of the Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative*, GAO/NSIAD-98-229, September 1998.

Weltbank, *Financial Flows and Developing Countries*, vierteljährliche Veröffentlichung.

Weltbank, *Global Development Finance*, jährliche Veröffentlichung.