

ISSAI 5422

The International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI, are issued by the International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI. For more information visit www.issai.org

INTOSAI



**Arbeitsgruppe für
Staatsschulden der INTOSAI**

**Terms of Reference für die Durchführung einer
Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung
(Performance Audit)
der öffentlichen Schulden (Entwurf)**

November, 2007

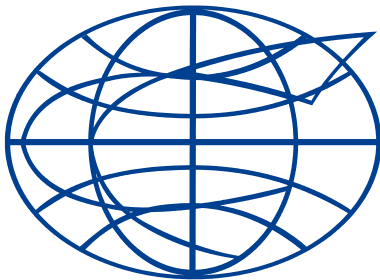
INTOSAI-Arbeitsgruppe für die Staatsschulden
Vorsitzender
Arturo González de Aragón, C. P. A., Leiter der Oberster Rechnungs kontrollbehörde
Mexiko

Mitglieder Argentinien	Dr. Leandro O. Despouy, <i>Presidente</i> Auditoría General de la Nación
Brasilien	Minister Walton Alencar Rodrigue,s <i>Presidente</i> Tribunal de Contas de União
Bulgarien	Prof. Valery Dimitrov, <i>President</i> Bulgarian National Audit Office
Fiji	Herr Eroni Vatuloka, <i>Auditor – General</i> Office of the Auditor – General
Gabun	Herr Gilbert Ngoulakia, <i>Premier Président</i> Cour des Comptes
Kanada	Frau Sheila Fraiser, FCA, <i>Auditor General</i> Office of the Auditor General
Korea	Herr Yun-Churl Jeon, <i>Chairman</i> Board of Audit and Inspection
Litauen	Frau Rasa Budbergyte, <i>Auditor General</i> Valstybes kontrole / National Audit Office of Lithuania
Portugal	Dr. Guilherme D'Oliveira Martins, <i>Presidente</i> Tribunal de Contas
Russische Föderation	Dr. Sergey Vadimovich Stepashin, <i>Chairman</i> Schetnaya Palata / Accounts Chamber of the Russian Federation
Sambia	Frau Anna O Chifungula FCCA, <i>Auditor General</i> Office of the Auditor General
Schweden	Frau Karin Lindell, <i>Auditor General</i> Riksrevisionen / Swedish National Audit Office
Ukraine	Herr Valentyn Kostiantynovych Symonenko, <i>Chairman</i> Accounting Chamber of Ukraine
Vereignite Staaten von Amerika	Herr David M. Walker, <i>Comptroller General</i> Government Accountability Office
Vereinigtes Königreich	Sir John Bourn KCB, <i>Comptroller and Auditor</i> GeneralNational Audit Office
Colaborador INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI)	Herr Magnus Borge, Director General
Beobachter Ägypten	Dr. Mohammed Gawdat Ahmet El-Malt, <i>President</i> Central Auditing Organization
Chile	Dr. Ramiro Mendoza Zúñiga, <i>Contralor General</i> Contraloría General de la República
Finnland	Dr. Tuomas Pöysti, <i>Auditor General</i> National Audit Office
Jemen	Dr. Abdullah Abdullah Al-Sanafi, <i>President</i> Central Organization for Control and Auditing
Jordanien	Herr Mustafa Al-Barari, <i>President</i> Audit Bureau

Dieses Produkt wurde für seine offizielle Veröffentlichung gesondert auf Arabisch, Deutsch, Englisch, Französisch und Spanisch von der Internationale Organisation der Obersten Rechnungs kontrollbehörden (INTOSAI)-Arbeitsgruppe für die Staatsschulden vorbereitet.

Terms of Reference
für die Durchführung
einer Organisations- und
Wirtschaftlichkeitsprüfung
(Performance Audit) der
öffentlichen Schulden
(Entwurf)

INTOSAI



Inhaltsverzeichnis

1.- Einleitung.....	5
2.- Begrifflicher Rahmen.....	9
3.- Rechts- und Verwaltungsvorschriften.....	13
4.- <i>Terms of Reference</i> für das Schuldenmanagement.....	15
4.1.- Schuldenstruktur.....	16
4.2.- Risikobewertung.....	18
4.3.- Vorsichtiges Schuldenmanagement.....	21
4.4.- Erfassung, Kontrolle und Überwachung.....	24
5.- <i>Terms of Reference</i> für die Beurteilung der Verletzlichkeit und der Schuldentragfähigkeit.....	27
5.1.- Indikatoren für die Verletzlichkeit.....	27
5.2.- Indikatoren für die Schuldentragfähigkeit.....	32

6.- Verhalten der Akteure.....	39
6.1.- Institutionen.....	39
6.2.- Personal.....	43
7.- Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern.....	45
8.-Bibliographie.....	49

November 2007

1.- Einleitung

Im Juni 2003 beschloss das INTOSAI-Komitee für Staatsschulden die Ausarbeitung von *Terms of Reference* für Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen (*Performance Audit*) im Bereich der öffentlichen Schulden. Nach Vorlage der ersten Version auf der Sitzung in Moskau im Juni 2004 wird Ihnen nun in Sofia das vorliegende Dokument unterbreitet; dieses berücksichtigt die wertvollen Beiträge der ORKB, die uns 2004 ihre Kommentare zukommen ließen.

Das Komitee hielt es für erforderlich, alle bisherigen Arbeiten in eine umfassende Studie zu integrieren, in der bereits gewonnene Erkenntnisse gebündelt und miteinander in Zusammenhang gesetzt werden, und so auf die Erstellung von Vorgaben für Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen als methodologische Hilfestellung für entsprechende Tätigkeiten der ORKB hinzuarbeiten. Daraus ergibt sich konsequenterweise die Bearbeitung von Themen, die möglichst vielen INTOSAI-Mitgliedstaaten gemeinsam sind; auf eine Vertiefung länderspezifischer Themen wird verzichtet.

Der vorliegende Entwurf enthält sechs Arbeitsbereiche. Der erste betrifft die Begrifflichkeiten, mit denen der Prüfer sich auseinanderzusetzen hat, um sicherzustellen, dass die öffentlichen Schulden und die damit verbundenen Konzepte klar und hermeneutisch einwandfrei definiert und abgegrenzt sind.

Der zweite Arbeitsbereich befasst sich mit den Themen, die in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines Landes erfasst sein müssen, um die Voraussetzungen für die Kohärenz und *Governance* des Schuldenmanagements zu schaffen.

Der dritte Arbeitsbereich umfasst die Gesichtspunkte, anhand derer beurteilt werden kann, ob das Schuldenmanagement nach *Best Practice* erfolgt. Vorgeschlagen wird die Prüfung folgender Fragen: Verfügt die Regierung über eine Verschuldungsstrategie; entspricht die Schuldenstruktur (Währungen, Laufzeiten, Zinssätze und Instrumente) dieser Strategie; beinhaltet das Schuldenmanagement eine

Risikobewertung zur Abstützung der gewählten Strategie; wird bei der Verwaltung der Schulden mit der erforderlichen Vorsicht gehandelt; wurde ein robustes und kohärentes Erfassungs- und Kontrollsystem eingerichtet; werden auf Grundlage dieses Systems Berichte nach bestimmten Qualitätsnormen ausgearbeitet?

Der vierte Arbeitsbereich betrifft die erforderliche Analyse der Verletzlichkeit (*vulnerability*) und der Schuldentragfähigkeit (*debt sustainability*) mithilfe statischer und dynamischer Indikatoren. Die statischen Indikatoren geben Antwort auf die Frage: Kann der Staat unter den aktuellen Bedingungen seinen Verpflichtungen nachkommen? Die dynamischen Indikatoren dagegen antworten auf die Frage, ob der Staat im Falle bestimmter Alternativ- oder Risikoszenarien in der Lage wäre, seinen Verpflichtungen nachzukommen.

Der fünfte Arbeitsbereich betrifft die vom Prüfer vorzunehmende Beurteilung über das Verhalten der mit dem Schuldenmanagement betrauten Institutionen und ihrer Mitarbeiter sowie die fachliche Kompetenz, die Ausbildung und die Erfahrung, über die diese Mitarbeiter verfügen müssen, und den Ethikcode, an den sie sich zu halten haben.

Der sechste und letzte Arbeitsbereich schließlich betrifft die Verpflichtung der Regierung, die Bürger auf breiter Basis zeitnah, systematisch und transparent über die Schuldensituation, die bestehenden Verpflichtungen und die damit verbundenen Risiken zu informieren, sowie regelmäßig und zeitnah umfassende Berichte diesbezüglich vorzulegen.

Die hier vorgeschlagenen *Terms of Reference* berücksichtigen nicht die sozioökonomischen Auswirkungen der öffentlichen Schulden in den verschuldeten Ländern. Obwohl derartige Gesichtspunkte in einigen Ländern nicht im Zuständigkeitsbereich der ORKB liegen, sollte sich der Ausschuss in seinen künftigen Arbeiten möglicherweise dennoch damit befassen; dies wäre von Interesse für jene ORKB, die nach dem geltenden Rechtsrahmen befugt sind, die Entscheidungen der Exekutive durch einschlägige Empfehlungen und Beratung zu unterstützen. Bei einer ersten Betrachtung würden wir davon ausgehen, dass eine solche Methodik auf Fragen zu antworten hätte, wie: In wie weit hat die Schuldenaufnahme den Schwellenländern in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung geholfen? In wie weit hat der Schuldendienst ihre Entwicklung behindert? Für welche Zwecke wurden die Gelder eingesetzt? Wie würde die Situation

aussehen, wenn diese Mittel nicht zur Verfügung gestanden hätten? Noch nicht angesprochen sind damit der durch die Ausgabe von Staatspapieren entstehende Effekt der Verdrängung privater Investitionen (*crowding out*) noch Fragen wie die folgenden: Haben die von den Privatinvestoren auf den Staat übergehenden Mittel einen stärkeren Multiplikationseffekt bei der Reproduktion des Kapitals? Wie setzt die Regierung diese Mittel ein, und wie würde ein privater Investor sie einsetzen? Wer investiert effizienter? All dies sind Themen, zu denen die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) sicherlich viel zu sagen haben.

Ferner ist zu bedenken, dass der Entwicklungsstand eines Landes einen Einfluss auf Schuldenmanagement und -verwaltung hat. Die mit dem Entwicklungsstand eines Landes verbundenen Gesichtspunkte werden in den Kapiteln über Risikobewertung, Verletzlichkeit und Schuldentragfähigkeit behandelt. Es mag evident erscheinen, dass diese Kriterien umso vorsichtiger zu analysieren sind, je weniger weit entwickelt ein Land ist. Der Entwicklungsstand eines Landes kann sich auf seine Fähigkeit zu einem angemessenen Schuldenmanagement auswirken.

Angesichts des hohen Gewichts der Schulden in den öffentlichen Finanzen ergibt sich ganz klar die Notwendigkeit, Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen in diesem Bereich ins Auge zu fassen. Die vorliegende Studie schlägt einen Grundrahmen für derartige Prüfungen vor. Wir erwarten dazu Überlegungen des Ausschusses, um diesen Entwurf weiter zu verbessern.

2.- Begrifflicher Rahmen

Nach Auffassung des INTOSAI-Komitees für Staatsschulden muss eine korrekte Definition des Schuldbegriffs mehreren Kriterien genügen: sie muss präzise sein, um Zweifel über die Einbeziehung bestimmter Einzelaspekte zu vermeiden; sie muss klar sein, damit die einschlägigen Berichte leicht zu verstehen sind; sie muss von einem Jahr zum anderen konstant bleiben; und sie muss zweckgemäß sein und genügend Spielraum bieten, damit alle Einzelaspekte erfasst werden können.

Die wichtigsten Komponenten des Schuldbegriffs müssen so fixiert sein, dass Schuldenverwaltung, Rechenschaftslegung und Schuldenprüfung stets auf der gleichen Grundlage erfolgen und Zeitreihen gebildet werden können. Darüber hinaus muss die Definition die international üblichen Termini berücksichtigen, damit *Benchmarking* betrieben werden kann.

Bei einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung in Bezug auf die Verschuldung kommt es darauf an, dass der zugrunde liegende begriffliche Rahmen eine ausreichend weit gefasste Definition des Schuldbegriffs enthält, damit ausgehend davon sowohl die Schuldenverwaltung als auch die Verletzlichkeit des Landes, die Schuldenfähigkeit, die Kompetenz der Akteure wie auch die Rechenschaftslegung analysiert und bewertet werden können. Es müssen die gesamten Schulden des Zentralstaates, seiner Organe und Unternehmen, des staatlichen Finanzsektors (Entwicklungsbanken), der Regionen und Kommunen sowie der Währungsbehörde, aber auch die Eventualverbindlichkeiten und das mögliche Vorhandensein verdeckter Verbindlichkeiten erfasst sein.

Unter Eventualverbindlichkeiten versteht man Verpflichtungen, die dem Staat aufgrund des Eintretens eines eventuellen Ereignisses entstehen; die Verpflichtungen wie auch der Umfang ihres Fälligwerdens sind ungewiss, da sie sich als Konsequenz eines eventuellen künftigen Ereignisses ergeben.

Verdeckte Verbindlichkeiten sind jene, die nicht in den Büchern, Finanzausweisen und Haushaltsplänen erscheinen, aber irgendwann als öffentliche Schuld fällig werden. Es handelt sich um Verbindlichkeiten,

die der Regierung offiziell nicht bekannt sind und erst aufgrund einer Prüfung oder entsprechender Forderungen zum Vorschein kommen. Derartige Verbindlichkeiten sind im Allgemeinen in halbstaatlichen Produktions-, Finanz- oder Treuhandunternehmen anzutreffen, oder auch im Zusammenhang mit Einspruchsverfahren gegen die Höhe der Entschädigung bei Enteignungen.

Eine breit angelegte Definition des Schuldbegriffs bedeutet nicht, dass die ORKB in ein und demselben Prüfungsvorhaben sämtliche Praktiken der öffentlichen Schuldenverwaltung zu untersuchen hat. Es ist zuweilen besser, sich gezielt auf bestimmte Probleme verursachende Praktiken zu konzentrieren. Jede ORKB kann ihre Strategie entsprechend dem jeweiligen Rechtsrahmen und den verfügbaren personellen und materiellen Mitteln so planen, dass alle bei der Schuldenverwaltung involvierten Bereiche nach und nach schrittweise, aber systematisch geprüft werden. Die Prüfungen sollten sich vorzugsweise auf ganz gezielte Fragen beziehen, wobei jedoch vertiefte Analysen in angemessener Qualität durchzuführen sind, damit die verfolgten Ziele – Erarbeitung sachdienlicher Empfehlungen und Förderung besserer Praktiken für die Schuldenverwaltung – tatsächlich erreicht werden.

Der begriffliche Rahmen – so der Vorschlag an die Prüfer – sollte mindestens die Elemente der von der Weltbank und vom Internationalen Währungsfonds vorgeschlagenen Risiko-Matrix für staatliche Finanzrisiken enthalten.

Risiko-Matrix für staatliche Finanzrisiken

Ursprung der Verpflichtungen	Unmittelbare Verpflichtungen	Eventualverpflichtungen
Ausdrückliche, gesetzlich oder vertraglich anerkannte staatliche Verpflichtungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staatsschulden ▪ Haushaltliche Ausgabeverpflichtungen ▪ Gesetzesverbindliche Ausgabeverpflichtungen 	Bürgschaften für Darlehen von Teilstaaten, Regierungen von Teilgebieten oder Körperschaften des Privatsektors
Implizit vorhandene staatliche Verpflichtungen aufgrund moralischer Verpflichtungen gegenüber der Bevölkerung oder wegen sozialen Drucks	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renten* ▪ Soziale Sicherheit ▪ Finanzierung des Gesundheitswesens ▪ Kosten öffentlicher Vorhaben 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probleme wegen nicht garantierter Schulden von Teilstaaten ▪ Zusammenbruch von Banken ▪ Verdeckte Verbindlichkeiten in privatisierten Unternehmen ▪ Defizits durch nicht garantierte Renten, Beschäftigungsfonds, Sozialfonds ▪ Negativsalden bei der Zentralbank oder bei den Verpflichtungen in Fremdwährung ▪ Umweltkatastrophen, Militärfinanzierung

QUELLE: Weltbank und Oxford University Press (2002), "Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk", Kapitel I, Seite 23

* Sofern keine gesetzliche Maßgabe zur Deckung dieser Verpflichtungen durch den Staat existiert. Falls eine solche gesetzliche Maßgabe besteht, sind die betreffenden Verpflichtungen der Kategorie der "unmittelbaren ausdrücklichen Verpflichtungen" zuzurechnen.

3.- Rechts- und

Verwaltungsvorschriften

Das öffentliche Schuldenmanagement muss sich auf einen Korpus allgemeiner Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Regelung der damit verbundenen Tätigkeiten und Transaktionen stützen. Dieser Rechtsrahmen muss eine klare Festlegung der Befugnisse zur Aufnahme von Schulden, Ausgabe neuer Instrumente, Veranlagung oder Verwendung daraus erzielter Mittel, Gewährung von Bürgschaften sowie generell zur Durchführung der hierfür gegebenenfalls erforderlichen Transaktionen enthalten.

Darüber hinaus müssen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine angemessene Gliederung der Aufgaben und Funktionen aller mit dem öffentlichen Schuldenmanagement betrauten Stellen gewährleisten. Es gibt hier verschiedene Möglichkeiten für die Aufgabenteilung; unabhängig vom jeweils gewählt Ansatz muss der institutionelle Rahmen jedoch ganz genaue Vorgaben bezüglich der Befugnisse aller beteiligten Stellen, der Koordinierungserfordernisse und des Informationsaustausches, der erforderlich ist machen, um Entscheidungen zu treffen und die Eventualverbindlichkeiten abgrenzen zu können.

Die meisten Staaten verfügen in ihren politischen Verfassungen über verbindliche allgemeine Leitlinien für die Billigung, die Aufnahme und das Management von Staatsschulden. In der Regel sind im Verfassungs- und Verwaltungsrecht der einzelnen Länder entsprechende Vorgaben in Bezug auf Verantwortlichkeiten, Mechanismen für die Koordinierung und Abwicklung budgetärer und außerbudgetärer Tätigkeiten, wie auch die Beziehungen zu anderen Stellen, zur Zentralbank, zu den unter staatlicher Kontrolle stehenden Finanzunternehmen und sonstigen Unternehmen usw. enthalten. Eines der Themen, die ebenfalls in den Regularien berücksichtigt sein müssen, betrifft die so genannten verdeckten Verbindlichkeiten oder außerbudgetären Ausgaben (*off budget expenditures*), die irgendwann zum Vorschein kommen, wie Schulden fällig werden können, so dass

entsprechende Haushaltsansätze nicht dafür gebildet worden wären.

Die Billigung von Schulden obliegt im Allgemeinen der gesetzgebenden Gewalt. Die Kompetenz für die Aufnahme und Verwaltung von Schulden sowie die diesbezügliche Informationspflicht liegt bei der Exekutive. Es ist zu prüfen, dass die Verantwortlichkeiten innerhalb der Exekutive genau festgelegt sind. Ist dies nicht der Fall, ergeben sich daraus möglicherweise Auswirkungen auf die Kommunikation und die Koordinierung unter den staatlichen Stellen, den Entscheidungsprozess und die Rechenschaftslegung.

Jedes Land sollte auf jeden Fall über einen Rechtsrahmen verfügen, in dem zumindest folgende Aspekte festgelegt sind:

- Formulierung politischer Leitsätze und Strategien für die Schuldenproblematik
- Ausdrückliche Festlegung der Ziele und des Bestimmungszwecks der aufgenommenen Mittel
- Benennung der Organe, die befugt sind, im Namen der Nation Kredite aufzunehmen und über die Rückzahlung von Schulden zu bestimmen
- Für die Billigung von Schulden zuständige Körperschaft
- Zur Aufnahme von Schulden befugte Körperschaften
- Festlegung der Körperschaft oder des Bereichs, der zur Erfassung und Verwaltung der öffentlichen Schulden, zur Durchführung bzw. Bewilligung sämtlicher Transaktionen im Zusammenhang mit öffentlichen Krediten sowie zur Übernahme von Bürgschaften im Rahmen von Kreditgeschäften befugt ist. Unabhängig davon, wenn es ein Amt für Schuldenverwaltung gibt oder nicht, ist es zu prüfen, dass diese Verantwortlichkeiten klar definiert sind.
- Voraussetzungen und Bedingungen für die Gewährung einer staatlichen Bürgschaft
- Verpflichtungen in Bezug auf die Veröffentlichung von Berichten über die Schuldensituation sowie allgemein die Bereitstellung von Informationen

4.- *Terms of Reference* für das *S*chuldenmanagement

Unter Schuldenmanagement versteht man sämtliche Maßnahmen, die erforderlich sind, um zum notwendigen Zeitpunkt finanzielle Mittel im erforderlichen Umfang zu beschaffen und den Schuldendienst möglichst kostengünstig zu realisieren. Das Hauptziel der Schuldenverwaltung besteht darin, mit möglichst niedrigen Kosten eine stabile Finanzierung für die Durchführung staatlicher Aktivitäten gewähzuleisten. Hierzu gehört die Ausgestaltung der Darlehensaufnahme anhand einer kurz-, mittel- und langfristigen Planung, in der folgende vier Gesichtspunkte festzulegen sind: Schuldenstruktur (Währungen, Gläubiger, Verzinsung, Fristigkeiten, Instrumente und Kreditnehmer); Risikobewertung; vorsichtige Verwaltung der Schulden; sowie buchmäßige Erfassung, Kontrolle und Überwachung des gesamten Prozesses.

Unter Schuldenplanung versteht man die Ausarbeitung und Umsetzung einer Schuldenverwaltungsstrategie mit dem Ziel, die Bereitstellung der festgelegten Finanzierungen zu erwirken, die Risiko- und Kostenziele sowie die Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen zu erreichen, und allen sonstigen Zielen der öffentlichen Schuldenverwaltung, die sich die betreffende Regierung vorgegeben hat, gerecht zu werden. Die zum Einsatz kommende Strategie muss sicherstellen, dass der Finanzierungsbedarf des Staates sowie die Erfüllung seiner Zahlungsverpflichtungen kurz-, mittel- und langfristig möglichst kostengünstig und im Einklang mit einem vorsichtigen Risikomanagement gedeckt werden können. Demzufolge muss die Planung der Schuldenverwaltung eine ganze Reihe von Tätigkeiten umfassen, die sich an folgenden Zielen orientieren:

- Gewährleistung der Liquidität der Staatskasse
- Eine die Liquidität des Staates wahrende Fälligkeitsstruktur
- Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts zwischen Kosten,

Verzinsung und Fristigkeiten unter Berücksichtigung der Kostenminimierung verbundenen Risiken

- Schaffung einer angemessenen Koordinierung mit den externen Märkten
- Schaffung und Aufrechterhaltung eines effizienten internen Kapitalmarkts
- Existenz einer adäquaten buchmäßigen Erfassung anhand klarer und konsequenter Methoden, die eine entsprechende Rechenschaftslegung ermöglicht

Die Durchführung der öffentlichen Schuldenplanung setzt die Ausarbeitung eines mit den verfolgten Zielen und Strategien kohärenten operativen Programms voraus, in dem u.a. neben Verfahren für Wertpapierverkauf sowie den Umgang mit Gläubigern auch Kontrollsysteme zur Information über den Verschuldungsgrad und die diesbezüglichen Risiken vorgesehen sind. Der erste Schritt zur operativen Umsetzung des öffentlichen Schuldenmanagements besteht darin, die öffentlichen Schulden so zu strukturieren, dass die Zahlung des Schuldendienstes im Zeitverlauf gesichert und die dadurch entstehende Belastung möglichst gemildert wird.

4.1.- Schuldenstruktur

Bei der Evaluierung der Schuldenstruktur sind die maßgeblichen Variablen – Währungen und Gläubiger, Verzinsung, Fristigkeiten, Instrumente, staatlicher Kreditnehmer – in Kombination miteinander zu betrachten.

In der Regel hat die Einschätzung der Probleme, mit der eine Regierung aufgrund der Strukturierung der öffentlichen Schulden konfrontiert sein kann, anhand folgender Indikatoren zu geschehen:

- Verhältnis zwischen langfristigen Schulden (*fixed debt*) und kurzfristigen Schulden (*floating debt*). Als langfristig gelten Schulden, die erst nach mehr als 12 Monaten fällig bzw. refinanzierbar werden, als kurzfristig die Schulden mit einer Restlaufzeit von unter einem Jahr. Ebenso ist das Verhältnis zwischen den Schulden mit einer Gesamtlaufzeit von unter einem Jahr und den Schulden mit längerer Gesamtlaufzeit auch zu analysieren. Der erstgenannte

Indikator zeigt, über wie viel Zeit die Regierung im Rahmen des Fälligkeitsplans zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen verfügt. Als Faustregel gilt: Je länger die jeweils längste Frist, umso günstiger ist dieses Verhältnis, da dann längere Zeiträume zur Verfügung stehen, sodass die finanzierten Projekte bzw. Investitionen "reifen" und die erforderlichen Mittel für die fälligen Zahlungen beschafft werden können. Analog dazu ist der zweite Verhältniswert günstiger, wenn der größere Teil der Schulden als langfristig betrachtet werden kann.

- Fälligkeitsprofil der Schulden: durchschnittliche gewichtete Laufzeit und *Duration*. Für eine solche Bewertung ist eine Erfassung sämtlicher im In- und Ausland in Umlauf befindlichen Instrumente erforderlich. Das Fälligkeitsprofil gibt Aufschluss über die Merkmale der Schulden in Bezug auf die Laufzeiten und die Zeitpunkte, zu denen Divisen zur Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen erforderlich werden.
- Diversifizierung der Schuldinstrumente. Die Regierung muss sicherstellen, dass sowohl auf dem Inlandsmarkt als auch auf den Auslandsmärkten genügend handelbare Schuldtitel mit unterschiedlichen Fristigkeiten vorhanden sind, um eine möglichst große Effizienz zu garantieren. Abgesehen davon eröffnet die Diversifizierung der Schuldinstrumente auch Alternativen in Bezug auf Währungen und Zahlungsbedingungen. Je ausgeprägter die Diversifizierung, desto geringer ist z.B. das Risiko, dass die Aufwertung einer Währung zu einer erheblichen Verteuerung der Schulden führt.
- Verhältnis zwischen Inlandsschulden und Auslandsschulden, aufgeschlüsselt nach verschiedenen Kriterien (Währungen, Gläubiger). Die Inlandsverschuldung gilt insofern als weniger gefährlich, als die Regierung mehr Möglichkeiten zur Steuerung der Inlandsverschuldung hat.
- Verhältnis zwischen Kapitalmarktschulden (Schuldverschreibungen) und vertraglichen Schulden (z.B. Bankkredite). Je nach Marktbedingungen kann es zweckmäßig

bzw. sogar erforderlich sein, entweder Anleihen zu begeben oder Bankdarlehen aufzunehmen. Gleichzeitig dürfte es aus Gründen der Vorsicht meistens besser sein, sich an internationale Institutionen zu wenden.

Eine solide Schuldenverwaltung muss auch Ziele zur Leistungsbeurteilung der Schuldenverwaltung in der Praxis beinhalten.

4.2.- Risikobewertung

Die Kontrolle und Evaluierung der Schuldenmanagement-Strategie erfolgt anhand verschiedener Indikatoren und Verfahren zur Bewertung der durch die Schuldenstruktur bedingten Risiken.

Unter Risikobewertung versteht man dabei die Ermittlung der Sachverhalte und Ereignisse, welche die mit der Schuldenverwaltung betrauten Behörden u.U. an der Erfüllung ihrer Verpflichtungen hindern können, und deren Eintrittswahrscheinlichkeit.

Die häufigsten Risiken, mit denen das Schuldenmanagement sich auseinanderzusetzen hat, sind folgende:¹

- Marktrisiko. Durch das Schwanken der Marktpreise – z.B. Zinssätze, Wechselkurse, Rohstoffpreise usw. – bedingtes Risiko, das sich auf die Kosten des Schuldendienstes niederschlägt.
- Umschuldungsrisiko. Es handelt sich dabei um das Risiko, dass bestimmte Schulden nur zu außergewöhnlichen hohen Kosten oder in Extremfällen sogar überhaupt nicht umgeschuldet werden können. Wenn der Staat seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen kann, ist er gezwungen, im jeweiligen Umfang neue

¹ Siehe IWF und Weltbank, “Guidelines for Public Debt Management”, 21. März 2001. Komitee für Staatsschulden, INTOSAI, “Mögliche Rolle der ORKB beim Management öffentlicher Schulden und der Begrenzung finanzwirtschaftlicher Gefahren”, Februar 2003. Weltbank und Oxford University Press, “Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk”. IWF, “Risk Management of Sovereign Assets and Liabilities”

Schulden aufzunehmen und muss angesichts seiner schwierigen Lage möglicherweise die auferlegten Konditionen akzeptieren. Dieses Risiko lässt sich nur dadurch mindern, dass man bei der Aufnahme von Schulden vor vornherein darauf achtet, die entsprechenden Fälligkeiten einhalten zu können.

- Liquiditätsrisiko. Es gibt zwei Arten von Risiken in diesem Bereich: die bei schwacher Nachfrage entstehenden Nachteile für Emittenten, die versuchen, Wertpapiere auf dem Markt zu platzieren; das für den Schuldner bestehende Risiko, wenn er wegen unvorhergesehener Verpflichtungen oder nicht geplanten Barmittelbedarfs zur Verwertung liquider Vermögenswerte gezwungen ist oder er Schwierigkeiten hat, über kurzfristige Darlehen Mittel zur Bedarfsdeckung aufzunehmen; oder beides. Voraussetzung für eine korrekte Bewertung dieses Risikos ist eine konsequente und genau aufgeschlüsselte buchmäßige Erfassung der liquiden Vermögenswerte des Staates.
- Risiko des Nichterzielens der erwarteten Einnahmen (steuerlicher und nicht steuerlicher Art). Mangelnde Schuldentragfähigkeit resultiert nicht nur aus Faktoren, die direkt die bestehenden Schulden betreffen (wie z.B. Zinssätze oder Wechselkurse), sondern ist u.U. auch darauf zurückzuführen, dass das Steuersystem die vorgesehenen Einnahmeziele nicht erreicht und der Staat deshalb seinen Verpflichtungen nicht nachkommen kann. Um dieses Risiko zu mindern, müssen die Staaten ihre Steuer- und Steuereinzugssysteme ständig verbessern.
- Kreditrisiko. Risiko der Nichterfüllung durch den Darlehensnehmer bzw. Vertragspartner, wenn dieser nicht in der Lage ist, Vermögenswerte zu verkaufen, mit denen er seinen Verpflichtungen nachkommen wollte, oder wenn die von einem Staat emittierten Wertpapiere am Markt nicht akzeptiert werden. Mangelnde Akzeptanz auf den internationalen Finanzmärkten hängt

im Allgemeinen damit zusammen, dass die betreffenden Papiere ein hohes Risiko aufweisen bzw. die Verzinsung nicht attraktiv genug ist, um gewisse Investoren zur Inkaufnahme des Risikos zu bewegen.

- Zahlungsausfallrisiko. Für einen Staat entstehender Verlust, wenn einer seiner Schuldner eine fällige Zahlung nicht leistet und deshalb kann er seinerseits Verpflichtungen gegenüber seinen Gläubigern nicht nachkommen. Ein solches Risiko liegt vor, wenn bei der Vergabe von Krediten unnötige oder überzogene Risiken eingegangen wurden.

- Risiko von naturbedingten oder durch soziale Missstände verursachten Katastrophen, die eine Umverteilung von Ressourcen erforderlich machen.

- Länderrisiko. Für die Schwellenländer wird es nach dem von J.P. Morgan entwickelten *Emerging Markets Bond Index Plus* (EMBI+) bewertet; gemessen wird hier der bei einem bestimmten Land bestehende “Gefährdungsgrad” für ausländische Investitionen. Es besteht ein direkter Zusammenhang mit dem erhöhten Zinssatz, den ein Land für seine Anleihen auf dem internationalen Finanzmarkt zu zahlen hat, wie auch mit der Verzinsung, die es den Investoren bei Emission von Schuldinstrumenten anbieten muss.

- Operative Risiken. Dies sind die Risiken im Zusammenhang mit den schuldenbezogenen Transaktionen in den unterstützenden Bereichen der mit der Schuldenverwaltung betrauten Stelle; im Einzelnen handelt es sich um folgende:

- o Mangelnde Klarheit bezüglich der Kompetenz, d.h. Aufgaben und Verantwortlichkeiten der einzelnen Verwaltungseinheiten.

- o Personal ohne ausreichende Fachkenntnis, z.B. für den

Umgang mit komplexen Schuldinstrumenten und der damit verbundenen Technologie oder für die Bewertung von Risiken.

o Verfahrensbezogene Risiken. Diese entstehen, wenn die Funktionen der Schuldenverwaltung nicht durch schriftlich niedergelegte Verfahren formal geregelt wurden, und der Arbeitsablauf nicht in angemessener und vorhersagbarer Art und Weise strukturiert wurde.

o Risiken im Bereich der Dokumentation. Solche Risiken treten dann auf, wenn schuldenbezogene Transaktionen nicht durch Vereinbarungen nach hierfür geeigneten, rechtlich gebilligten und lückenlos angewandten Modellen formalisiert werden; oder wenn Vorgänge nicht durch wechselseitige Bestätigungen in entsprechender Form abgesichert werden. Der Prüfer muss sich vergewissern, dass die Rechtsabteilungen und die unterstützenden Bereiche über Modelle für Vereinbarungen und Bestätigungen verfügen.

o Betrugsrisiken. Bedingt durch mangelnde interne Kontrollen oder Undurchsichtigkeit der Verwaltung.

In einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung müssen die vom zuständigen Gremium oder den zuständigen Personen durchgeführten Maßnahmen zur Überwachung von Problemen im Bereich der öffentlichen Schulden untersucht werden. Die Prüfer sollten sich vergewissern, dass die verwendeten Methoden und Modelle eine wirksame Erkennung und Kontrolle der mit den Schulden verbundenen Risiken gestatten.

4.3.- Vorsichtiges Schuldenmanagement

Alle Staaten sind hinsichtlich der Ziele des Schuldenmanagements, des akzeptablen Risikos, des Umgangs mit Eventualverbindlichkeiten oder auch der Kriterien für die Verwendung der mittels Schuldenaufnahme gewonnenen Ressourcen stets mit vielfältigen Optionen konfrontiert.

Staaten mit institutionellen Rahmenbedingungen, die der Finanzdisziplin förderlich sind, messen und erfassen die unmittelbaren Verbindlichkeiten

wie auch die implizit gegebenen Eventualverbindlichkeiten. Gute Beispiele hierfür sind die in Deutschland, Australien, Kanada und den Niederlanden bestehenden Systeme für die mehrjährige Budgetierung und Datenmeldung².

Der Prüfer muss kontrollieren, dass bei der Schuldenverwaltung mit entsprechender Vorsicht vorgegangen wird.

- Die Befugnisse aller derer, die berechtigt sind, im Namen des Staates Schulden aufzunehmen, neue Schuldeninstrumente auszugeben sowie Investitionen oder sonstige Transaktionen vorzunehmen, müssen in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften klar festgelegt werden. Es ist ebenfalls zu prüfen, ob die mit dem Schuldenmanagement betrauten Verwaltungsämter über eine solide operative Struktur mit klarer und genau definierter Delegation und Zuordnung von Verantwortlichkeiten auf die beteiligten öffentlichen Akteure verfügen.
- Gegenüberstellung von Risiken und Kosten. Es sind Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Schuldenverwaltern ermöglichen, das Verhältnis zwischen den erwarteten Kosten und Risiken im Schuldenportfolio zu ermitteln und abzuwägen. Zum Zwecke der Risikobewertung haben die Schuldenverwalter regelmäßig die Belastbarkeit des Schuldenportfolios zu testen; diese Belastungstests stützen sich im Allgemeinen auf Modelle mit den verschiedenen Störungen, denen eine Regierung bzw. ein Land ausgesetzt sein können – wie z.B. Refinanzierungsrisiken oder die Risiken bei hoher Volatilität der Finanzmärkte im In- und Ausland. Zur Analyse der Kosten und Risiken gehört auch eine Beurteilung der Zinssätze und der Fristigkeiten.

² Polackova, Hana, “Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability” (Oktober 1998). World Bank Policy Research Working Paper Nr.1989.

- Betreffend die Eventualverbindlichkeiten:
 - Definition der Sachverhalte, die zu Eventualschulden oder -verpflichtungen führen können
 - Komplette Erfassung und Verfolgung der bis zu einem bestimmten Zeitpunkte eingegangenen Eventualverbindlichkeiten oder -verpflichtungen und Einschätzung des Risikos, dass daraus feste Verbindlichkeiten oder haushaltliche Belastungen werden.
 - Ermittlung (anhand von Schätzungen) des Umfangs dieser Verbindlichkeiten und Verpflichtungen sowie der Haushaltsmittel, die zu deren Erfüllung notwendig wären
 - Bewertung des daraus (d.h. aus den genannten Verbindlichkeiten und Verpflichtungen) resultierenden Risikos hinsichtlich der kurz-, mittel- und langfristigen finanziellen Tragfähigkeit in Anbetracht der möglichen Auswirkungen auf die Wirtschaft im Allgemeinen
 - Herbeiführen schuldenpolitischer Entscheidungen zur Minimierung der künftig zu erwartenden Finanzierungskosten, um starken Druck oder abrupte Veränderungen im Staatshaushalt zu vermeiden
 - Ordnungsgemäße Information der Legislative und generell der Gesellschaft über Umfang und Veränderungen der Eventualverbindlichkeiten sowie die diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen.
- Aus "mikroadministrativer" Sicht ist schließlich zu prüfen, dass das Schuldenmanagement sich an einem klaren makroökonomischen Rahmen orientiert, auf dessen Grundlage die Regierung sicherstellen kann, dass das Verhältnis der Schulden zu den

gesamtwirtschaftlichen Indikatoren wie auch die Zuwachsrate der öffentlichen Schulden tragbar sind. Die Prüfer müssen bewerten, ob die Behörden genügend Aufmerksamkeit auf die Formulierung einer Strategie verwenden, die Maßnahmen für ein vorsichtiges Schuldenmanagement beinhaltet und in optimaler Weise mit einem soliden gesamtwirtschaftspolitischen Rahmen abgestimmt ist.

4.4.- Erfassung, Kontrolle und Überwachung

Die Erfassung der Schulden wie auch die von der Regierung gemeldeten Verschuldungsdaten müssen bestimmten qualitativen Basiskriterien genügen, und es müssen Mechanismen zur Verfügung stehen, mit denen der Legislative wie auch den Bürgern des Landes die Richtigkeit und Sachdienlichkeit der Daten bescheinigt werden kann. Zu den diesbezüglichen Grundsätzen und Praktiken gehören auch Standards hinsichtlich der Datenqualität.

Die INTOSAI, der Internationale Währungsfonds, die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) und die Weltbank haben sich zusammen mit anderen internationalen Organisationen für die Ausarbeitung von Handbüchern und Standards zur Gewährleistung der Datenqualität eingesetzt. Zu den wichtigsten Empfehlungen in diesem Zusammenhang gehört die Überlegung, dass mittels Gegenprobe die interne Kohärenz des Datenmaterials geprüft werden und ein regelmäßiger Abgleich der Daten aus verschiedenen Quellen erfolgen sollte. Darüber hinaus müssen die Daten einer von der Exekutive unabhängigen Evaluierung unterliegen, und es müssen sowohl der Legislative als auch den Bürgern von Zeit zu Zeit Berichte über die Integrität der von der Regierung präsentierten Rechnungslegung vorgelegt werden.

Um die vorstehend ausgeführten Ziele in Bezug auf ein angemessenes Schuldenmanagement erfüllen, und die für die staatliche Verwaltung möglicherweise gegebenen Risiken messen und bewerten zu können, bedarf es eines Informationssystems, das relevante, zuverlässige und zeitnahe Daten erfasst bzw. generiert.

Das System zur Erfassung der Schulden muss folgenden Bedingungen gerecht werden:

- Für die Erfassung von Vorgängen im Bereich des Haushalts,

der Liquidität und der öffentlichen Schulden ist ein einheitliches staatliches Rechnungslegungssystem konsequent zu verwenden.

- Es muss eine integrierte Datenbasis vorhanden sein, um kohärente Daten über die Barbestände, den Haushalt sowie die unmittelbaren Schulden und die Eventualschulden der öffentlichen Hand zu liefern und den Informationsfluss zwischen wie auch innerhalb der verschiedenen operativen Einheiten zu erleichtern.
- Die mit der Herausgabe von Rechnungslegungsnormen beauftragte Stelle muss neben einem einheitlichen Rechnungslegungssystem auch die formalen und inhaltlichen Anforderungen an die Berichterstattung festlegen.
- Zwischen den Verantwortlichen der verschiedenen Stellen muss eine Koordinierung erfolgen, damit die Weiterentwicklung der Informationssysteme ganzheitlich und effizient gesteuert werden kann.

Ziel der internen Kontrolltätigkeiten ist es, diejenigen, die mit dem Schuldenmanagementbeauftragten sind, als Unterstützung für Entscheidungen – hauptsächlich in Bezug auf die Aufnahme von Finanzierungen, sowie Haushalts- und Liquiditätsbelange – eine zuverlässige Berichterstattung zur Verfügung zu stellen.

Die Kontrolle bezieht sich im Wesentlichen auf die Einrichtung angemessener Mechanismen zur Überwachung von Veränderungen, sodass die verantwortlichen Entscheidungsträger unterrichtet werden und in ihren Analysen die Veränderungen des nationalen wie auch internationalen Umfelds berücksichtigen können.

Schließlich muss der Prüfer sich auch vergewissern, dass es für die Erfassung, Kontrolle und Überwachung Handbücher gibt, die Gewähr für die Klarheit und Kohärenz aller Vorgänge zur Dokumentierung und Verbuchung öffentlicher Schulden wie auch die Aufdeckung finanzieller Unwägbarkeiten bieten, aus denen sich u.U. Verpflichtungen für den Staat ergeben können.

5.- *Terms of Reference*

für die Beurteilung der

Verletzlichkeit und der

Schulden­tragfähigkeit

Die Verträglichkeit der öffentlichen Schulden wird anhand von zwei großen Kategorien von Indikatoren geprüft: die einen messen die Verletzlichkeit (*vulnerability*); d.h. das Risiko, dass die aktuellen Bedingungen den Schuldenstatus eines Landes erschüttern; die anderen geben Anhaltspunkte dafür, ob der Staat unter bestimmten Bedingungen mit eventuellen negativen Ereignissen in der Zukunft fertigwerden kann. Bei der ersten Kategorie handelt es sich um statische Indikatoren, da sie sich auf Beobachtungen oder zu festen Zeitpunkten vorhersehbare Daten stützt. Die zweite Kategorie dagegen besteht aus dynamischen Indikatoren, die auf vorausschauenden Betrachtungen basieren.

5.1.- Indikatoren für die Verletzlichkeit

Für Verletzlichkeitsanalysen braucht man Indikatoren, die es ermöglichen, Sachverhalte, die die Fähigkeit eines Staates zur Begleichung seiner Schulden beeinträchtigen können, zu “messen” und ihnen vorzubeugen. Dafür sind eine Reihe fundamentaler Fragen zu beantworten: Wird die Regierung angesichts der gegebenen Bedingungen in der Lage sein, ihren Verpflichtungen nachzukommen? Gibt es Elemente oder Phänomene, die

die aktuellen Gegebenheiten hinfällig machen oder erschüttern können?
Zu den statischen Indikatoren gehören folgende:

- Indikatoren bezüglich der Gesamtverschuldung

Die Indikatoren hinsichtlich der Inlands- und Auslandsschulden beinhalten die Fälligkeitsprofile, die Zahlungszeitpläne, die Zinsempfindlichkeit und die Zusammensetzung der Schulden in Fremdwährung. Diese Indikatoren setzen u.a. die Auslandsschulden, die Ausfuhr, die Gesamteinnahmen des Staates und das BIP miteinander ins Verhältnis. Sie sind nützlich zur Gewinnung von Erkenntnissen über die Entwicklung der Verschuldung und der Zahlungsfähigkeit und liefern außerdem Hinweise auf eine eventuelle Verschlechterung der wirtschaftlichen Bedingungen. Allerdings weisen diese Indikatoren insofern Begrenzungen auf, als sie immer nur für einen bestimmten Zeitpunkt Informationen liefern.

- o Indikatoren wie die Verhältniszahlen Verschuldung/BIP, Defizit/BIP, Verschuldungskosten/BIP, Steuereinnahmen/BIP, Steuereinnahmen / Verschuldung, Gesamteinnahmen/ Verschuldung sind wichtig zur Beurteilung der Finanzlage einer Regierung.

- o Ebenfalls wichtig sind Anhaltspunkte über das Tempo, mit dem sich die Gesamtverschuldung erhöht, im Verhältnis zum Wirtschaftswachstum.

- o Die Indikatoren für die finanzielle Solidität bewerten die Qualität der Vermögenswerte und der bilanzneutralen Positionen, die Rentabilität und Liquidität sowie das Tempo und die Qualität des Kreditwachstums.

- o Weitere wichtige Indikatoren, die es bei der Beurteilung der Schuldenstrategie zu berücksichtigen gilt, sind die durchschnittliche Fälligkeit der Verträge bzw. Schuldinstrumente und deren *Duration*. Der erstgenannte Indikator bewertet die durchschnittliche Restlaufzeit

der Schulden. Der zweite gibt eine Einschätzung über den Gegenwartswert künftiger Zahlungsströme, die zur Erfüllung der bestehenden Verpflichtungen entsprechend ihren Fristigkeiten erforderlich sind.

o Die Auswirkungen der Wechselkurs- oder Zinsschwankungen auf die Staatsschulden hängen von der Exposition gegenüber Wechselkurs- und Zinsrisiken ab. Demzufolge sind strukturelle Indikatoren wie die Schuldenanteile in Fremdwährung oder mit variablem bzw. indexiertem Zinssatz relevant.

▪ Indikatoren bezüglich der Auslandschulden³

o Auslandsverschuldung/BIP. Ein nützlicher Indikator zur Prüfung der Zahlungsfähigkeit.

o Das Verhältnis Schuldendienst für öffentliche Auslandsschulden/ Exporteinnahmen ist ein nützlicher Maßstab für die Zahlungsfähigkeit, da die Ausfuhren eine wichtige Deviseneinnahmequelle für die Liquidität des Systems darstellen.

o Ein häufig verwendeter Indikator in Bezug auf die Auslandsverschuldung ist das Verhältnis der Fremdwährungsschulden zur Gesamtverschuldung, das uns Aufschluss darüber gibt, wie viel Devisen die Wirtschaft für die Schuldendienstzahlungen und zur Deckung des Importbedarfs generieren muss.

o Der Umfang der Devisenreserven im Verhältnis zu den kurzfristigen Auslandsschulden ist ein nützlicher Indikator für die Liquidität. Gemessen wird damit die Fähigkeit der Wirtschaft zur Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen über einen einjährigen Zeithorizont. Diesem Ansatz

³ Siehe IWF (2000), "Debt and Reserve Related Indicators of External Vulnerability", zusammengestellt von der Abteilung Policy Development and Review

liegt die *Guidotti Rule*⁴ zugrunde. Ein deutlich positiver Devisensaldo mindert nicht nur die Wahrscheinlichkeit, dass einem Land der Zugang zu Krediten auf den internationalen Kapitalmärkten abgeschnitten wird, sondern trägt auch zur Verbesserung der Kreditwürdigkeit des betreffenden Landes und zur Verringerung der Kosten bei der Aufnahme von Auslandsschulden bei.

- o Gewichtete durchschnittliche Verzinsung der Schulden
- o Strukturelle Indikatoren: Aufteilung der Auslandsschulden in Finanzmarktschulden und vertragliche Schulden; Aufteilung nach Arten von Schuldinstrumenten; Aufteilung nach Fälligkeiten.

- Indikatoren bezüglich der Inlandsschulden

- o Inlandsverschuldung/BIP. Ein nützlicher Indikator zur Prüfung der Zahlungsfähigkeit.
- o Strukturelle Indikatoren: Verhältnis folgender Größen zu den Inlandsschulden: ausländische Gläubiger, indexierte oder wechselkursabhängige Schulden, Schulden mit einer Laufzeit bzw. Fälligkeit von unter einem Jahr.
- o Gewichtete durchschnittliche Fristigkeit und *Duration*.
- o Gewichtete durchschnittliche Verzinsung der Schulden (sowohl Finanzmarktschulden als auch vertragliche Schulden).

Dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zufolge⁵ müssen die Indikatoren für die Verletzlichkeit eines Landes den öffentlichen Sektor, den Finanzsektor, die privaten Haushalte und die Unternehmen umfassen. Wenn eine Volkswirtschaft Spannungen ausgesetzt ist, breiten die in einem Sektor bestehenden Probleme sich gewöhnlich auch auf die übrigen Sektoren aus. So können z.B. Zweifel hinsichtlich des öffentlichen Defizits

⁴ Siehe J. Onno de Beaufort Wijnholds und Arend Kapteyn (2001), "Reserve Adequacy in Emerging Market Economies", IMF Working Paper wp/01/143

⁵ Siehe J. Onno de Beaufort und Arend Kapteyn (2001), "Reserve Adequacy in Emerging Market Economies", IMF Working Paper wp/01/143

eines Landes spekulative Wechselkursbewegungen hervorrufen oder das Vertrauen gegenüber den Banken, die öffentliche Schuldtitel besitzen, erschüttern und damit eine Bankenkrise auslösen.

Unter den Indikatoren, denen der IWF im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit besondere Beachtung schenkt, sind folgende zu nennen:

- Die Indikatoren bezüglich der Inlands- und Auslandsschulden, einschließlich Fälligkeitsprofilen, Zahlungszeitplan, Zinsempfindlichkeit und Zusammensetzung der Schulden in Fremdwährung. Die Verhältniszahlen $\text{Auslandsverschuldung/Ausfuhren}$ und $\text{Auslandsverschuldung/BIP}$ sind nützliche Indikatoren hinsichtlich der Entwicklung der Schulden und der Fähigkeit zur Erfüllung der Verpflichtungen. Im Falle hoher Verschuldung des öffentlichen Sektors kommt auch dem Verhältnis $\text{Verschuldung/Steuerereinkommen}$ bei der Beurteilung der Zahlungsfähigkeit eines Landes besondere Bedeutung zu.
- Um die Zahlungsfähigkeit eines Landes zu bewerten und Liquiditätskrisen zu vermeiden, sind jene Indikatoren besonders wichtig, die zeigen, ob das Land über genügend Reserven verfügt. Ein Schlüsselparameter zur Einschätzung der Verletzlichkeit der Länder mit Zugang zu den Kapitalmärkten ist das Verhältnis zwischen den Reserven und den kurzfristigen Schulden.
- Zur Bewertung von Schwächen und Stärken des Finanzsektors eines Landes kommen die Indikatoren für die finanzielle Solidität zum Einsatz. Diese berücksichtigen die Kapitalisierung der Finanzinstitutionen, die Qualität der Vermögenswerte, die bilanzneutralen Positionen, die Rentabilität und Liquidität sowie das Tempo und die Qualität des Kreditwachstums. Sie werden z.B. verwendet, um die Sensibilität des Finanzsystems gegenüber dem Marktrisiko und gegenüber Zins- und Wechselkursschwankungen abzuschätzen.

Indikatoren über die Privatwirtschaft (Verschuldungsgrad, Zahlungszeitpläne der Unternehmen...) sind besonders wichtig, um sich ein Bild von den möglichen Auswirkungen bei Zins- und Wechselkursschwankungen machen zu können. Ebenfalls von Bedeutung sind die Indikatoren in Bezug auf *Gearing* (Nettoverschuldung: Eigenkapital), Rentabilität, *Cashflow* und Finanzstruktur der Unternehmen, deren eventuelle Schwierigkeiten, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, Rückwirkungen auf die gesamte Wirtschaft hätten.

Die ORKB könnten die Regierungen dazu ermutigen, ein möglichst komplettes und bedarfsgerechtes Indikatorensystem zur Überwachung der verschuldungsbedingten Anfälligkeit zu schaffen und dem Risikomanagement eine Priorität einzuräumen. Neben der dadurch erzielten Verringerung der finanziellen Verletzlichkeit können solide Strategien und Praktiken auch zur Senkung der durch den Schuldendienst verursachten Kosten beitragen, mit den daraus resultierenden positiven Effekten auf die Schuldentragfähigkeit.

Diese Indikatoren müssen auch die Eventualverbindlichkeiten mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit berücksichtigen, wie z.B. im Zusammenhang mit Renten, Bürgschaften, dem Ausgang gerichtlicher Verfahren, *Bailout*-Maßnahmen usw.

Ebenfalls wichtig zu prüfen ist, dass die Träger der Verantwortung für die öffentlichen Schulden Mechanismen zur Ermittlung von Umfang und Fälligkeitsprofil der privaten Auslandsschulden eingerichtet haben. Die Verantwortung für diese Schulden liegt zwar bei anderen Akteuren, aber die Informationen darüber sind nützlich, um eventuellen Druck bei der Devisennachfrage und somit auch auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht erkennen zu können.

5.2.- Indikatoren für die Schuldentragfähigkeit

Überaus wichtig ist es, Solvenz und Schuldentragfähigkeit kontinuierlich zu analysieren und anhand von Simulationen das dynamische Verhalten der Schulden in bestimmten Problemszenarien oder Belastungssituationen zu untersuchen. Bei der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung wird man nach verschiedenen Alternativen zur Messung der finanziellen

Tragfähigkeit suchen; einfach ausgedrückt, geht es darum, ob der Gegenwartswert aller künftigen Einnahmen des Staates über dem seiner künftigen Ausgaben einschließlich des Schuldendienstes liegt. Ausgehend davon lassen sich einfache Bezugsgrößen definieren und somit Indikatoren für die Überwachung der öffentlichen Finanzen gewinnen.

Die Messung der Schuldentragfähigkeit dient zur Beantwortung der Frage, ob die Regierung ihren bisherigen Kurs in Bezug auf Einnahmen und Ausgaben beibehalten kann oder ob sie Kurskorrekturen vornehmen muss, damit das anteilige Verhältnis der Verschuldung zum BIP zumindest gleich bleibt. Die Indikatoren sind so konzipiert, dass sie auf Fragestellungen antworten, wie: Kann das aktuelle finanzpolitische Vorgehen weiter so praktiziert werden, ohne eine explosionsartig wachsende öffentliche Verschuldung hervorzurufen? Muss die Regierung die Steuern anheben oder ihre Ausgaben senken, um eine Schuldenexplosion zu vermeiden?

Die Ermittlung der Indikatoren für die Schuldentragfähigkeit erfolgt anhand eines Grund Szenarios, das von den aktuellen Wirtschaftsbedingungen ausgeht. Bei der Analyse der Frage, ob der Staat seinen künftigen Verpflichtungen nachkommen können wird, stützt man sich auf eine Reihe makroökonomischer Variablen entsprechend den jeweils herrschenden Wirtschaftsbedingungen. Es besteht jedoch die Wahrscheinlichkeit bzw. das Risiko, dass die betreffenden Variablen erheblichen Veränderungen unterliegen. Deshalb muss auch die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei Eintreten derartiger Veränderungen gleichzeitig evaluiert werden. So kann man Erkenntnisse darüber gewinnen, ob der Staat auch bei ungünstigen Rahmenbedingungen in der Lage sein wird, seinen Verpflichtungen nachzukommen.

Ausgangspunkt für die Tragfähigkeitsanalyse ist die “Haushaltsrestriktion” (*budgetary restriction*), denen die Regierung unterliegt: der Gegenwartswert ihrer künftigen Einnahmen muss mindestens genauso hoch oder höher sein als der der Ausgaben einschließlich des Schuldendienstes. Nach Blanchard⁶ kann die Finanzpolitik *ceteris paribus* dann als tragfähig bezeichnet werden, wenn die reale Verschuldung nicht rascher als der Zinssatz wächst; die reale Verschuldung darf also im

⁶ Siehe Blanchard, Oliver J. (1990) “Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators”, OECD. Working Paper Nr. 79

Verhältnis zum BIP nicht schneller als die (positive) Differenz zwischen dem Zinssatz und der Wachstumsrate der Wirtschaft wachsen.

Abgesehen vom prozentualen Verhältnis der Verschuldung und des Primärdefizits zum BIP muss die von der intertemporalen Restriktion (*intertemporal restriction*), der der Staat unterliegt, ausgehende Tragfähigkeitsanalyse noch weitere makroökonomische Indikatoren einbeziehen. Durch Annahme bestimmter Werte für diese Variablen wird ein Basisszenario generiert, in dem verschiedene Indikatoren sich darstellen lassen. Einer davon ist die Schätzung des Primärüberschusses, der notwendig ist, um die Verschuldung konstant zu halten.

Da die anfallenden Zinsen die Schuld erhöhen, muss diese Erhöhung durch einen Primärüberschuss gleichen Umfangs ausgeglichen werden, damit die Verschuldung konstant bleibt. Der betreffende Indikator gibt an, wie hoch der Primärüberschuss sein muss, um die Zinszahlungen zu decken und somit die Verschuldung konstant zu halten. Die Differenz zwischen dem so geschätzten und dem erwarteten Überschuss ist ein Maßstab für die finanzpolitische Kurskorrektur, die vorzunehmen ist, um wieder zu einem tragfähigen Kurs zu gelangen. Eine solche Analyse erfordert bestimmte Hypothesen bezüglich der bereits erwähnten makroökonomischen Variablen, die für den Umfang der Zinsen und das prozentuale Verhältnis der Verschuldung zum BIP maßgeblich sind. Umso wichtiger ist es, über Prognosen bezüglich des Verhaltens finanzieller Variablen wie z.B. der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zu verfügen.

Talvi und Végh⁷ schlagen eine Variante des oben beschriebenen Indikators zur Bewertung der finanziellen Tragfähigkeit vor. Ihr Ansatzpunkt ist die Differenz zwischen den effektiven realen Zinszahlungen auf die anfängliche Staatsschuld und dem verbleibenden Primärüberschuss. Wenn diese Differenz null beträgt, ist die Finanzpolitik tragfähig; ist die Differenz dagegen positiv, wird der geplante Kurs in Bezug auf öffentliche Einnahmen und Ausgaben der intertemporalen Haushaltsrestriktion nicht gerecht, da der Primärüberschuss zur Finanzierung der Zinszahlungen nicht ausreicht. Zwecks Vereinfachung der Analyse wird ein im Zeitverlauf

⁷ Talvi, Ernesto und Carlos Végh (2000) "Fiscal Policy Sustainability: A Basic Framework", in: Ernesto Talvi und Carlos Végh (Hrsg.), "How to put together the fiscal puzzle? New sustainability indicators", Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

konstanter Primärüberschuss angenommen. Obwohl verschiedene Annahmen getroffen werden müssen, um die Berechnung zu vereinfachen, liefern die so ermittelten Indikatoren einen Anhaltspunkt dafür, in welche Richtung die finanzpolitischen Instrumente verändert werden müssen.

Bei einer anderen Variante dieser Art von Indikatoren, die von der Haushaltsrestriktion abgeleitet sind, schlägt Blanchard vor, die Differenz zwischen der Steuerquote, mit der die anfänglich Schuld aufrechterhalten werden könnte, und der tatsächlich beobachteten Steuerquote zu ermitteln. Ist diese Differenz positiv, bedeutet dies, dass der bisher verfolgte Kurs im Sinne einer Anhebung der Steuern oder einer Ausgabensenkung korrigiert werden muss. Je größer die Differenz, umso deutlicher muss die Korrektur ausfallen, um eine Krise bzw. Zahlungseinstellung zu vermeiden. Freilich muss auch die ursprüngliche Steuerquote berücksichtigt werden, denn wenn die Steuerquote ohnehin bereits hoch ist, ist es schwieriger, die Steuern anzuheben.

Die beschriebenen Tragfähigkeitsindikatoren müssen von einer Analyse anhand unterschiedlicher gesamtwirtschaftlicher Szenarien begleitet werden. Dies ist deshalb so wichtig, weil die auf dem erwarteten Szenario basierenden oder vom langfristigen Niveau der Variablen ausgehenden Werte möglicherweise ein tragfähiges Bild vermitteln, aber bei Veränderungen einer der makroökonomischen Variablen, wie z.B. der Wachstumsquote des Bruttoinlandsprodukts oder der Zinsen, verschlechtern sich die Gegebenheiten derart, dass es zur Krise kommen kann. Deshalb muss die Schuldendynamik unter verschiedenen Rahmenbedingungen erforscht werden.

Im Rahmen einer Analyse verschiedener Stressszenarien kann man z.B. eine Rezession annehmen und das Verhalten der Verschuldung über einen bestimmten Zeitraum untersuchen. Ebenso kann man auch eine drastische Veränderung bei den Zinssätzen, den Preisen der exportierten Rohstoffe oder den Wechselkursen annehmen, oder auch die Materialisierung von Eventualverbindlichkeiten; auf diese Weise lassen sich auch Markt- bzw. Kreditrisiken in die Betrachtung einbeziehen.

Ratingagenturen, Investmentbanken wie auch verschiedene internationale Organisationen ziehen üblicherweise die vorstehend beschriebenen Berechnungen heran, um die öffentliche Finanzlage eines Landes zu

beurteilen. Insbesondere der Internationale Währungsfonds befürwortet nachdrücklich den Einsatz dieser Indikatoren zur Untersuchungen des Verhaltens der finanzpolitischen Führung.

Man muss die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen evaluieren, um sich eine Vorstellung davon zu verschaffen, ob der Staat unter Zugrundelegung eines bestimmten Musters für die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung und bestimmter Annahmen für die gesamtwirtschaftlichen Hauptvariablen seinen Schuldverpflichtungen nachkommen kann. Außerdem erhält man auch Aufschluss darüber, in welchem Umfang fiskalische Kurskorrekturen vorzunehmen sind, um wieder zu einer tragfähigen Situation zu gelangen.

Das Schuldenmanagement bezieht sich auf die wesentlichen von der Zentralregierung kontrollierten Verpflichtungen. Folglich müssen die Schuldenverwalter und die Führung der Zentralbank angesichts der Interdependenz der von ihnen verwendeten Instrumentarien zu einem Einverständnis über die Ziele der Politik in Bezug auf das Schuldenmanagement wie auch der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik gelangen. Das Schuldenmanagement muss mit einem klaren makroökonomischen Rahmen einhergehen, um die Tragbarkeit von Höhe und Zuwachsrate der öffentlichen Schulden sicherzustellen.

In diesem Sinne gilt es bei solchen vorausschauenden Überlegungen unbedingt auch die Eventualverbindlichkeiten zu berücksichtigen. Gerade die Eventualverbindlichkeiten haben nämlich in verschiedenen Ländern die schwersten Krisen verursacht. Das Eintreten von Ereignissen, aufgrund derer praktisch von einem Moment auf den anderen völlig unerwartet enorme Mittel fällig werden, kann die der Schuldentragfähigkeit zugrunde gelegten Szenarien radikal verändern.

All diese Evaluierungen und Analysen müssen von den Verantwortlichen für die Schuldenproblematik realisiert werden. Die ORKB müssen sich vergewissern, dass die einschlägigen Untersuchungen kontinuierlich und konsequent durchgeführt werden und deren Ergebnisse die Tragfähigkeit der Schulden nachweisen.

Eine angemessene Schuldenstruktur verringert die Krisengefahr; sie muss jedoch einhergehen mit einer zielgerechten Finanz- und Geldpolitik. Wenn der von der gesamtwirtschaftlichen Politik vorgegebene Rahmen nicht

stimmt, reicht ein angemessenes Schuldenmanagement allein nicht aus, um eine Krise zu verhüten. Aus den bereits angeführten Überlegungen ergibt sich, dass die öffentliche Schuldenpolitik zumindest immer im Zusammenhang gesehen werden muss mit:

- der Wirtschaftspolitik: wegen der Auswirkungen der öffentlichen Verschuldung auf den Ressourceneinsatz;
- der Geldpolitik: wegen der Auswirkungen der öffentlichen Verschuldung auf das Geldmengenangebot;
- der Finanzpolitik: wegen der Notwendigkeit, eine ausgewogene Verteilung der Finanzlasten zwischen den heutigen und den künftigen Steuerzahlern herbeizuführen und die Tragbarkeit der Kosten des Schuldendienstes und der Schuldentilgung sicherzustellen;
- der Wechselkurs- und der Zahlungsbilanzpolitik, denn wenn die öffentlichen Auslandsschulden einen erheblichen Teil der Auslandsschulden eines Landes darstellen, kann die Aufteilung der öffentlichen Gesamtverschuldung in Landeswährung und Fremdwährungen sowie inländische Gläubiger und ausländische Gläubiger einen Einfluss auf die Wechselkurs- und die Zahlungsbilanzpolitik haben.
- dem zur Vermeidung von Volatilität auf dem Devisenmarkt geeigneten Umfang der Devisenreserven.

Viele der Schuldenkrisen in den 1980er Jahren, waren auf eine Überschuldung zurückzuführen, mit der man die Mängel der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Staaten zu kaschieren versuchte.

6.- Verhalten der Akteure

6.1.- Institutionen

Die Evaluierung der Institutionen, die mit dem öffentlichen Schuldenmanagement betraut sind, ist bei einer Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung überaus wichtig. Angesichts der Bedeutung der betreffenden Ressourcen für das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen des Landes müssen diese Institutionen eine außerordentlich große fachliche Kompetenz und Erfahrung besitzen. Zu analysieren ist der Werdegang der betreffenden Institution innerhalb der staatlichen Verwaltung: Wie ist sie entstanden, wie hat ihre Aufgabenstellung im Laufe der Zeit sich entwickelt, wie hat sie sich mit den Schwierigkeiten und Risiken, die mit dem Ressourcenmanagement verbunden sind, auseinandergesetzt; welche Kontrollen und politischen Grundsätze hat sie eingeführt und welchen politischen und institutionellen Status hat sie im Laufe ihrer Geschichte und der verschiedenen Regierungsregimes innerhalb der Staatsstruktur des Landes erhalten?

Aufbauend darauf lassen sich die Schwächen und Stärken dieser Institutionen ermitteln, die damit beauftragt sind, durch sachdienliche Bemerkungen und Empfehlungen ein ordnungsgemäßes und effizientes Management der öffentlichen Schulden sicherzustellen.

- Organisatorischer Aufbau⁸

Selbstverständlich gibt es kein universell akzeptiertes Modell, das als Paradigma einer Organisationsstruktur für das Schuldenmanagement und die damit verbundenen Funktionen dienen kann. Gleichwohl müssen jedoch auf jeden Fall entsprechende Organe oder Einrichtungen zur Durchführung aller erforderlichen Funktionen vorhanden sein.

⁸ Siehe DMFAS-Programm der UNCTAD, "Effective Debt Management", sowie Pal Borresen und Enrique Cosio Pascal, "Role and Organization of a Debt Office". Vereinte Nationen, New York und Genf, 2002

o Exekutivorgan. Dies ist die höchste Autorität für alles, was mit der Verschuldung zusammenhängt; das Exekutivorgan legt die Politik, die geltenden Regularien und sämtliche Belange in Bezug auf Entscheidungen, Orientierungen und Vorschriften allgemeiner Art fest. Seine Mitglieder gehören der höchsten Ebene an: Finanzminister und/oder Zentralbankgouverneur.

o Kontroll- und Koordinierungsorgan. Dieses Organ ist verantwortlich für die Beobachtung und Überwachung. Es gewährleistet die Beachtung und Anwendung der Vorschriften und gesetzlichen Verpflichtungen; u.a. muss es sich vergewissern, dass den verschiedenen Stellen entsprechend den Entscheidungen des Exekutivorgans ausreichende und geeignete personelle, materielle und finanzielle Mittel für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie zur Verfügung stehen.

o Operative Organe. Bei den operativen Aufgaben lassen sich zwei Phasen unterscheiden: die Verhandlungen und der Schuldendienst. Das mit den Verhandlungen betraute Organ ist dafür zuständig, die Konditionen der Darlehen zu prüfen, die dem Land auf den diversen Finanzmärkten bzw. aus den verschiedenen Finanzierungsquellen angeboten werden. Seine Verantwortung besteht darin, unter Zugrundelegung der Gesamtstrategie so zu verhandeln, dass bestmögliche Konditionen erzielt werden. Das mit dem Schuldendienst beauftragte Organ ist für die Betreuung der verschiedenen Darlehen zuständig; es muss dafür sorgen, dass die Zahlungen termingerecht erfolgen, muss die für die fällig werdenden Zahlungen erforderlichen Mittel bereitstellen und die Forderungen der Gläubiger auf ihre Richtigkeit überprüfen. Dieses Organ übt also Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten aus und muss in engem Kontakt mit

dem für die Schuldenerfassung zuständigen Organ stehen.

o Für die Schuldenerfassung zuständiges Organ. Dieses Organ sammelt die Detailinformationen über die einzelnen Darlehen – allerdings nicht unbedingt aus buchhalterischer, sondern aus statistischer Sicht; ein kombiniertes Buchhaltungs- und Statistiksistem ist jedoch durchaus möglich und akzeptabel.

o Für die Analyse zuständiges Organ. Dieses Organ stützt sich auf die Informationen, die es von dem mit der Schuldenerfassung betrauten Organ erhält, und muss seine Analysen an das Exekutivorgan, das für den Schuldendienst zuständige Organ und das Kontrollorgan übermitteln. Allerdings kommen allen Bestandteilen des Schuldenmanagementsystems Analyseaufgaben zu; sie alle haben die Verpflichtung, ihre Tätigkeit im Sinne einer möglichst rationellen Abwicklung zu prüfen und zu analysieren.

Unabhängig davon, wo die genannten Organe angesiedelt sind und welcher Struktur sie angehören, ist es wichtig, dass zwischen ihnen eine gute Kommunikation und Zusammenarbeit besteht.

▪ Träger der Schuldenverwaltung und Verwaltungskosten

Die Schuldenverwaltungen der verschiedenen Länder sind je nach Entwicklungsstand dieser Länder, den Märkten, auf denen sie Mittel aufnehmen und auch der Art von Schulden, die sie aufnehmen, unterschiedlich strukturiert. Unabhängig davon muss der Prüfer sich jedoch darüber im Klaren sein, dass eine gut organisierte Schuldenverwaltungs- und Schuldenmanagementstruktur den Informationsfluss und die Qualität der Informationen verbessert und somit dazu beiträgt, dass die getroffenen Entscheidungen den Erfordernissen des betreffenden Landes wirklich gerecht werden.

Der Prüfer muss folgende Gesichtspunkte prüfen:

- o Der Tätigkeitsbereich der Schuldenverwaltung muss in den Gesetzen, Vorschriften und Regelungen genau definiert sein, und diese müssen zur Anpassung an die herrschenden Bedingungen kontinuierlich überarbeitet werden.
- o Existenz eines Handbuchs über die verschiedenen Funktionen, mit detaillierter Beschreibung der Verantwortlichkeiten und Aufgaben der zuständigen Stelle(n)
- o Existenz eines Verfahrenshandbuchs mit detaillierter Beschreibung der Informationsflüsse
- o Die entsprechenden Organigramme
- o Existenz einer Aufgabenbeschreibung für jeden einzelnen Beamten
- o Vorhandensein eines Buchhaltungssystems, mit dem sich die realen Kosten im Zusammenhang mit den verschiedenen Funktionen des Schuldenmanagements ermitteln lassen.

▪ Die Verwaltungskosten

Dieser Faktor lässt sich mithilfe eines Kostenindikators bewerten, welcher der Summe der Schuldenverwaltungsaufwendungen im Verhältnis zur Gesamtschuld entspricht; das Ergebnis gibt Aufschluss darüber, welchen Prozentsatz der anfallende Aufwand im Verhältnis zum zugrunde liegenden Schuldenbetrag ausmacht. Anhand dieses Indikators kann man dann mittels *Benchmarking* ermitteln, ob das Land unter oder über dem weltweiten Durchschnitt liegt.

Wichtig dabei ist, dass die durch das Schuldenmanagement entstehenden Verwaltungskosten klar identifiziert werden können, denn die damit befassten Verwaltungsämter und nachgeordneten Stellen haben üblicherweise noch andere Tätigkeiten. Ein gutes staatliches Rechnungslegungssystem muss die diversen Funktionen

und Kosten im Zusammenhang mit dem Schuldenmanagement genau identifizieren und ausweisen, damit der oben erwähnte Indikator für die Verwaltungskosten bestimmt werden kann.

Generell umfassen die Kosten der Schuldenverwaltung folgende Bestandteile, die jeweils auf ihre Angemessenheit zu prüfen sind:

- o direkte Kosten für Personal, Material, Büro- und Dienstleistungen
- o Provisionszahlungen an Makler oder Institutionen, die Schuldinstrumente platzieren, bzw. Provisionen für die Krediterteilung
- o Steuerzahlungen in den Ländern, in denen die Schuldinstrumente platziert werden
- o Bürgschaftsprovisionen
- o Kosten im Zusammenhang mit einer spezifischen Schuldenstrategie

6.2.- Personal

Das Ziel der Personalpolitik einer Institution besteht darin, deren Anforderungen für die optimale Erfüllung der Zwecke, für die sie geschaffen wurde, möglichst gut zu entsprechen. Sie muss folglich in der Lage sein, möglichst kompetente Fachleute einzustellen und die Leistung ihres Personals auf hohem Niveau zu halten; dies wiederum bedeutet, dass sie ein attraktiver Arbeitgeber sein muss, mit einem gut etablierten Personalmanagement und dem konsequenten Bemühen, ein hohes Maß an Kompetenz zu erreichen.

Dank der von vielen Staaten unternommenen Anstrengungen zur Stärkung und Planung ihrer Aktivitäten wird heute den Programmen hinsichtlich Personalentwicklung, Ausbildung und Wohlergehen ihrer Bediensteten mehr Aufmerksamkeit zuteil. Eine Konsequenz dessen ist die Einführung einer gesetzlich geregelten Beamtenlaufbahn.

Da die für die Schuldenverwaltung verantwortlichen Behörden sich den internen Kontrollen möglicherweise entziehen können, sind die Integrität

und die moralischen Werte der Beamten für die Aufrechterhaltung wirksamer interner Kontrollen besonders wichtig.

Das Verhalten der Beamten muss sich an klaren und auf breiter Basis bekannten ethischen Standards wie dem von den Vereinten Nationen verabschiedeten Verhaltenskodex “*International Code of Conduct for Public Officials*”⁹ orientieren.

Ebenfalls sehr wichtig sind die fachliche Kompetenz und die Ausbildung/Schulung der Mitarbeiter. Die Anforderungen an fachliche Kompetenz, Kenntnisse und Fähigkeiten, Schulbildung und berufliche Bildung, Erfahrung und Verantwortlichkeiten der Bediensteten müssen aus dem so genannten Stellenkatalog und dem Stellenprofil ersichtlich und entsprechend definiert sein. Im Rahmen der Prüftätigkeit ist nachzuweisen, dass es für jede Stelle angemessene Regelungen mit genauen Angaben über die jeweiligen Aufgaben und Verantwortlichkeiten gibt, und dass jeder einzelne öffentliche Bedienstete dem Profil der von ihm bekleideten Stelle in vollem Umfang entspricht.

Die Leistungsmessung der Bediensteten, die mit dem Schuldenmanagement befasst sind, hat zwar Fortschritte gemacht, befindet sich aber nach wie vor erst in der Entwicklung: In wie weit kann man den Bediensteten eine Verantwortung abverlangen, wenn die schuldenbedingte Verletzlichkeit und die Schuldentragfähigkeit doch vom wirtschaftlichen Gebaren und vom internationalen Umfeld abhängen kann, mit dem ein Land zu einem bestimmten Zeitpunkt konfrontiert ist? Die Kosten der Verschuldung und die Laufzeiten, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt auf den internationalen Finanzmärkten erzielen lassen, hängen vielfach vom wirtschaftlichen und politischen Zustand eines Landes insgesamt ab. Gleichwohl könnte der Prüfer zumindest den Trend dieser Parameter bewerten: dass sich also z.B. bei den Kosten, den Fristigkeiten, den Währungen, der Verzinsung und den im Umlauf befindlichen Instrumenten eine zunehmend günstigere Entwicklung feststellen lässt.

⁹ “International Code of Conduct for Public Officials”, verabschiedet von der 82. Plenartagung der Vereinten Nationen am 12. Dezember 1996

7.- Rechenschaftslegung

Gegenüber den Bürgern

In den Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat sich der moderne Trend zur “Service-Qualität” stark durchgesetzt. Ziel dieser Bewegung ist es, Reformen der öffentlichen Verwaltung herbeizuführen, um durch die Förderung und Förderung einer stärkeren Leistungsorientierung die Reaktionsfähigkeit und Sensibilität der öffentlichen Institutionen zu verbessern. Die Bürger erhoffen sich eine permanente Leistungsverbesserung der Staatsdiener, so dass sie für die gezahlten Steuern qualitativ bessere Güter und Dienstleistungen bekommen.

Die von der OECD-Abteilung für Öffentliche Verwaltung herausgegeben Veröffentlichung “*Administration as Service, The Public as Client*”¹⁰ legt nahe, dass eine an den Kundenbedürfnissen orientierte Dienstleistung folgende Merkmale aufweisen sollte:

- **Transparenz:** Die Kunden sollten wissen, wie die Verwaltung arbeitet, wer für was verantwortlich ist und welche Handhabe zur Verfügung steht, falls die Dinge nicht ordnungsgemäß verlaufen.
- **Einbeziehung des Kunden:** Die Kunden wollen nicht wie passive Empfänger der “Gaben” der Verwaltung behandelt werden.
- **Zugänglichkeit:** Die Verwaltung muss für die Kunden “physisch” leicht erreichbar sein, und sie müssen einfach und verständlich formulierte Informationen erhalten.

Diesem qualitätsorientierten Ansatz gemäß kann der Bürger

¹⁰ *Administration as Service, The Public as Client*. OECD, 1987. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/36/1910557.pdf>

berechtigterweise erwarten, dass in angemessener und zweckdienlicher Form über den Umgang mit allen öffentlichen Ressourcen Rechenschaft abgelegt wird.

Bei Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen im Bereich der öffentlichen Schulden muss daher anhand einschlägiger Indikatoren die Transparenz, Zweckdienlichkeit und Zuverlässigkeit der Berichterstattung geprüft werden. Die Argumente hierfür stützen sich auf die beiden nachstehenden genannten Prämissen, die aus den von Mitarbeitern des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank ausgearbeiteten “*Guidelines for Public Debt Management*”¹¹ entnommen sind und uns hier dazu dienen sollen, unsere Argumente in klarer und prägnanter Form darzulegen:

- Geplante Transaktionen lassen sich erfolgreicher durchführen, wenn die Öffentlichkeit und die Finanzmärkte über die Ziele und das politische Instrumentarium informiert sind und die Regierung sich in glaubwürdiger Form zur Umsetzung dieser Ziele verpflichten kann.
- Transparenz fördert durch bessere Rechenschaftslegung von Seiten der Zentralbanken, Finanzministerien und sonstigen am Schuldenmanagement beteiligten öffentlichen Stellen die “gute Regierungsführung” (*Good Governance*).

Vorgehensweisen, die dazu beitragen, den Bürger/Kunden zufrieden zu stellen, orientieren sich an dem Ziel, diesen beiden Prämissen zu entsprechen. Zu den Aufgaben der Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung muss es gehören, die Erfüllung dieser Prämissen zu beurteilen, wobei insbesondere folgende Punkte zu beachten sind:

- Klare Bestimmung der Funktionen, Aufgaben und Zielsetzungen der mit dem Schuldenmanagement beauftragten finanziellen Einrichtungen

¹¹ *Guidelines for Public Debt Management*. IWF / Weltbank, 21. März 2001. <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>

- Klare Definition der Ziele des Schuldenmanagements und Unterrichtung der Öffentlichkeit über diese Ziele, in Verbindung mit Erläuterungen über die ergriffenen Maßnahmen bezüglich Kosten und Risiken
- Öffentliche Bekanntgabe wesentlicher Merkmale der Transaktionen im Bereich des Schuldenmanagements
- Versorgung der Öffentlichkeit mit Informationen über vergangene, aktuelle und künftige Haushaltsbelange einschließlich der Finanzierung und über die konsolidierte Finanzposition des Staates
- Regelmäßige Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Finanzposition des öffentlichen Sektors wie auch die Eventualverbindlichkeiten (soweit möglich im Rahmen der Rechnungslegung der öffentlichen Hand)

Der IWF nennt in seinem *“Manual on Fiscal Transparency”* vier Bereiche, über die eine Berichterstattung der öffentlichen Hand zu erfolgen hat: 1) Deckungsbereich des jährlichen Haushalts; 2) Haushaltsdurchführung und Prognosen; 3) Eventualverbindlichkeiten, Steuervergünstigungen (*tax expenditures*) und quasi-fiskalische Aktivitäten (*quasi-fiscal activities*); 4) Schulden und finanzielle Vermögenswerte.

In Bezug auf die öffentlichen Schulden weist das Handbuch darauf hin, dass die Regierung den Bürgern regelmäßig Informationen über die Schuldenstruktur und die finanziellen Vermögenswerte liefern muss, um eine Einschätzung darüber zu ermöglichen, in wie weit der Staat zur Finanzierung seiner Aktivitäten und Erfüllung seiner Schuldverpflichtungen in der Lage ist und welche künftigen Einnahmen erforderlich sind, damit er allen Verpflichtungen gerecht werden kann.

8.- Bibliographie

Barro, Robert (1979) "On the Determination of the Public Debt", *Journal of Political Economy*, Band 87, S. 940-71

Blanchard, Oliver J (1990), "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", OECD Working Paper Nr. 79

Cuddington, John T. (1997), "Analyzing the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing Countries", Weltbank, Policy Research Working Paper 1784.

Currie Elizabeth, Jean-Jean Dethier und Eriko Togo (April 2003), "Institutional Arrangements for Public Debt Management", Weltbank, Policy Research Working Paper 3021.

Hemming, Richard und Murray Petrie (2000), "A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability", IWF, Working Paper WP/00/52

IWF (1998), "Code of Good Practices on Fiscal Transparency", verfügbar unter <http://www.imf.org>

IWF (2000), "Debt and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability", zusammengestellt von der Abteilung Policy Development and Review

IWF (2001), "Manual on Fiscal Transparency", Fiscal Affairs Department.

IWF (2001), J. Onno de Beaufort Wijnholds und Arend Kapteyn (2001), IMF Working Paper Wp/01/143.

IWF und Weltbank (2003), "Guidelines for Public Debt Management", zusammengestellt von den Mitarbeitern beider Organisationen

Komitee für Staatsschulden, INTOSAI, "Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt"

Komitee für Staatsschulden, INTOSAI (Mai 2000) “Richtlinien zur Planung und Durchführung von Prüfungen der internen Revision der Staatsschuld”

Komitee für Staatsschulden, INTOSAI (Mai 2000) “Leitfaden zur Vorlage von Berichten über die Staatsschuld”

Komitee für Staatsschulden, INTOSAI (Februar 2003) “Mögliche Rolle der ORKB beim Management öffentlicher Schulden und der Begrenzung finanzwirtschaftlicher Gefahren”

Komitee für Staatsschulden, INTOSAI (Februar 2003) “Haushaltsrisiken: Auswirkungen auf die Schuldenverwaltung und die Rolle der ORKB”

Macías José Miguel (2003), “Metodología para la Planeación y Ejecución de Auditorías a la Deuda Pública” (Methodik für Planung und Durchführung von Prüfungen im Bereich der Staatsschulden), Bericht anlässlich der XIII. Generalversammlung der OLACEFS

Marcel Cassard und David Folkerts-Landau (1997), “Risk Management of Sovereign Assets and Liabilities”, IMF WP/97/166

Pal Borresen und Enrique Cosío Pascal (2002), “Role and Organization of a Debt Office”, UNCTAD, DMFAS-Programm

Polackova Brixí, Hana und Allen Schick (Hrsg.) (2002), “Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk”, Weltbank

Talvi, Ernesto und Carlos Végh (2000), “Fiscal Policy Sustainability: A Basic Framework”, in: Ernesto Talvi und Carlos Végh (Hrsg.), “How to put together the fiscal puzzle? New sustainability indicators”, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

UNCTAD, DMFAS-Programm, “Effective Debt Management”

Weltbank und IWF (2001), “Guidelines for Public Debt Management”, verfügbar unter <http://www.worldbank.org/pdm/guidelines.htm>

Wheeler, Graeme (2004), “Sound Practice in Government Debt Management”, Weltbank