

INTOSAI



*Leitfaden zur
Durchführung von
Prüfungen der
Staatsverschuldung –
Vertiefte Prüfungen
bei Finanzkontrollen*

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL.:+45 3392 8400 • FAX:+45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF
(Austrian Court of Audit)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
A-1033 VIENNA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Inhalt

Einleitung.....	5
TEIL 1	
Elemente des öffentlichen Schuldenmanagements.....	7
TEIL 2	
Anwendung der INTOSAI-Prüfungsnormen auf Prüfungen der Staatsverschuldung.....	13
TEIL 3	
Vertiefte Prüfungen des öffentlichen Schuldenwesens.....	47
TEIL 4	
Vertiefte Prüfungen von Derivaten.....	53
TABELLEN	
Tabelle 1a: Merkmale des öffentlichen Schuldenwesens – Institutionelle Regelungen.....	16
Tabelle 1b: Merkmale des öffentlichen Schuldenwesens – Primär- und Sekundärmärkte.....	17

Tabelle 1c: Merkmale des öffentlichen Schuldenwesens – Portfoliomanagement-Regelungen und Benchmarkportfolios.....	18
Tabelle 2: Informationssystemrisiken.....	29
Tabelle 3: Vertiefte Prüfungen des öffentlichen Schuldenwesens.....	47
Tabelle 4: Schritte bei der Anwendung von Analyseverfahren.....	50
Tabelle 5: Vertiefte Prüfungen von derivativen Instrumenten.....	54

Einleitung

1992 hatte das INTOSAI-Präsidium das Komitee Für die Staats schulden (PDC) beauftragt, die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) durch Leitlinien und sonstiges Informationsmaterial in ihrer Aufgabe zu unterstützen, eine ordnungsgemäße Berichterstattung über die Staatsverschuldung und sachgerechte Schuldenverwaltung zu fördern. In den ersten Jahren ist das PDC diesem Auftrag hauptsächlich durch Herausgabe von Leitlinien über die Definition, Offenlegung und Vorlage von Berichten über die Staatsschuld, einem Leitfaden zur Planung und Durchführung von Prüfungen der internen Revision der Staatsschuld und Beiträgen über finanzielle Verpflichtungen, Eventualverbindlichkeiten und Haushaltsrisiken nachgekommen.¹

2002 schloss sich das PDC mit der INTOSAI-Entwicklungsinitiative (IDI) zusammen, um in der INTOSAI-Gemeinschaft eine geeignete Kapazität zur Staatsschuldenprüfung zu entwickeln und Trainer zum Aufbau einer solchen Kapazität bereitzustellen. Mit diesem Leitfaden soll die Kapazität zur Prüfung der Staatsverschuldung erhöht und ein allgemeiner Rahmen geschaffen werden, wie ORKB am besten an die Prüfung von Staatsschulden herangehen und vertiefte Prüfungen durchführen könnten.²

Der Leitfaden stützt sich auf Dokumente, die vom *UK National Audit Office* und vom *US Government Accountability Office* ausgearbeitet und bei PDC-Sitzungen erörtert worden sind, auf Stellungnahmen von PDC-Mitgliedern, Sachverständigen für Staatsverschuldung und Staatsschuldenprüfern sowie auf die INTOSAI-Rechnungsprüfungsnormen, die IWF- und Weltbank-Richtlinien für Staatsschuldenmanagement sowie frühere PDC-Leitlinien.³

¹ Siehe PDC-Leitlinien und -Beiträge unter <http://www.intosaipdc.org.mx/>

² Für Verfahren zur Prüfung der internen Revision siehe PDC-Dokument *Richtlinien zur Planung und Durchführung von Prüfungen der internen Revision der Staatsschuld* (2000)

³ Siehe *Richtlinien für Staatsschuldenmanagement des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank* (2003) unter <http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/index.htm>

Dieser Leitfaden ist als leicht zugängliche, sachgerechte Information für einen breiten Adressatenkreis bestimmt und legt daher die bei der Prüfung der Staatsverschuldung anstehende Thematik und Problematik in allgemeinen Begriffen dar. Er soll die ORKB dabei unterstützen, zweckdienliche, wirksame Prüfungsverfahren unter Berücksichtigung der Gegebenheiten des jeweiligen Landes zu entwickeln. Damit ein Prüfer den an ihn gestellten Anforderungen bestmöglich nachkommen kann, ist der Leitfaden gemäß den Erfordernissen der INTOSAI-Normenpraxis aufgebaut. Jede Norm bietet einen strukturierten Ansatz für ein vollständiges Prüfungsverfahren. Im Rahmen dieses Formats konzentriert sich die Analyse auf spezifische Aspekte der Staatsverschuldung, wodurch der thematische Fokus gewahrt bleibt und sich generell für Finanzkontrollen geltende Angaben erübrigen.

Für einen straffen Fokus sorgen auch die drei Grundannahmen hinsichtlich Inhalt und Umfang dieses Dokuments. Es wird die Prüfung von direkt institutionellen Gläubigern zugeteilten Schuldsinstrumenten (wholesale debt) und nicht von Retail-Instrumenten behandelt; es wird vorausgesetzt, dass eine Finanzkontrolle erfolgt, um sich ein Bild über die Rechnungslegung zu verschaffen (es handelt sich nicht um einen Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsprüfungen) und es sind keine statistischen Stichprobenverfahren enthalten. Bei privaten Anlegern platzierte Schuldtitel (retail debt), Wirtschaftlichkeitsprüfungen von Staatsschulden und statistische Verfahren sind Themen von eigenständigem Interesse und könnten künftig in separaten Leitfäden behandelt werden. Wenn im Zusammenhang mit der Prüfung der Staatsverschuldung auch zweifellos Zusammenhänge zwischen den einzelnen Aspekten bestehen, gibt es bei Retail- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen des öffentlichen Schuldenwesens bestimmte Erwägungen und Belange, die den Rahmen des vorliegenden Dokuments sprengen würden.

Nach Darlegung der INTOSAI-Prüfungsnormen geht der Leitfaden auf verschiedene vertiefte Prüfungen ein und erläutert Analysemethoden und vertiefte Prüfungen für derivative Instrumente.

1. Elemente des Öffentlichen Schuldenmanagements

Dieser Teil führt den Leser in die Thematik des öffentlichen Schuldenwesens ein, bevor er zu den nachfolgenden, der Prüfung gewidmeten Abschnitten überleitet.⁴ Die Gliederung der behandelten Themen folgt den nachstehenden Kernfragen:

- Was ist öffentliches Schuldenmanagement?
- Wie erfolgt öffentliches Schuldenmanagement?
- Welche Instrumente dienen zur öffentlichen Kreditaufnahme?
- Welche Rechenschaftspflichten gibt es?

1.1 Was ist öffentliches Schuldenmanagement?

Darunter fallen alle Vorgänge zur Erstellung und Ausführung einer Politik zur Verwaltung der Staatsverschuldung mit dem Ziel, die erforderlichen Mittel zur Staatsfinanzierung aufzunehmen und dabei das gewünschte Risiko- und Kostenniveau zu erzielen. Dabei handelt es sich um die wesentlichen Finanzverbindlichkeiten im Zuständigkeitsbereich der Gebietskörperschaften auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Effizientes Staatsschuldenmanagement ist aus vielerlei Gründen wichtig:

- damit Höhe und Wachstum der Staatsverschuldung unter verschiedensten Umständen vertretbar bleiben;
- um auf lange Sicht die Kreditaufnahmekosten zu senken, folglich die Auswirkungen der Defizitfinanzierung zu mindern und zur Tragfähigkeit der Staatsschuld und des Staatshaushalts beizutragen;

⁴ Die folgenden Absätze enthalten Angaben aus den IWF/Weltbank-Richtlinien für Staatsschuldenmanagement. Für eine ausführlichere Darstellung des öffentlichen Schuldenmanagements sowie Fallstudien aus verschiedenen Ländern bitte direkt in den Richtlinien nachschlagen.

- um Wirtschaftskrisen, die sich aus einer mangelhaften Schuldenstruktur ergeben könnten, zu vermeiden;
- allein dadurch, dass Staatsschulden meist das größte Finanzportfolio eines Landes darstellen und dadurch erheblichen Einfluss auf die finanzwirtschaftliche Stabilität haben können, kommt einem effizienten Staatsschuldenmanagement zentrale Bedeutung zu.

1.2 Wie erfolgt öffentliches Schuldenmanagement?

Es gibt eine Reihe möglicher staatlicher Maßnahmen, mit denen man für ein wirksames Staatsschuldenmanagement gesorgt werden kann, darunter rechtliche Regelungen, die den Rahmen bei der Aufnahme von Krediten und für die Verwaltung der Staatsschulden abstecken, z. B. die Legitimation für die Ausgabe von Schuldtiteln und die Arten zulässiger Schuldinstrumente. Der Rechtsrahmen findet seinen Ausdruck in der diesbezüglichen Staatsorganisation. Dafür sind transparente Regelungen erforderlich. Neben den Zielen des öffentlichen Schuldenmanagements und den geplanten Maßnahmen zur Kosten- und Risikobegrenzung ist klar offenzulegen, wer (Finanzministerium, Zentralbank oder eine separate Debt Management Agency) wofür – Beraterfunktion für die Schuldenmanagementpolitik, öffentliche Anleiheemissionen am Primärmarkt, Sekundärmarktgeschäfte, Hinterlegungsdienste und Clearing- und Abwicklungskonditionen für den Handel mit Schuldinstrumenten der öffentlichen Hand – zuständig ist.

Als weitere wünschenswerte Kriterien für effizientes Staatsschuldenmanagement ist in den IWF/Weltbank-Richtlinien für Staatsschuldenmanagement Folgendes aufgeführt:

- **Abstimmung mit der Geld- und Haushaltspolitik:** Angesichts der engen Verflechtung des diversen politischen Instrumentariums empfiehlt sich zwischen Schuldenmanagern, haushaltspolitischen Entscheidungsträgern und Zentralbankverantwortlichen eine Verständigung und Abstimmung über die jeweiligen Ziele. Sofern es der Grad der finanziellen Entwicklung zulässt, sollte zwischen Staatsschuldenmanagement und geldpolitischen Zielen und Rechenschaftspflichten eine Trennung bestehen.

- **Information der Öffentlichkeit:** Die Öffentlichkeit sollte darüber informiert werden, wie die Schuldenmanagementpolitik festgelegt und die Berichtspflicht gehandhabt wird, wie hoch der Schuldenstand ist und wie sich die staatlichen Schulden und Vermögenswerte mit Angabe von Währung, Laufzeiten und Zinsstruktur zusammensetzen.
- **Politik für öffentliches Schuldenmanagement:** Für das öffentliche Schuldenmanagement sollte eine Politik mit Angabe von Zielen und Berücksichtigung der damit verbundenen Risiken ausgewiesen werden. Ergänzend dazu bedarf es einer kosteneffizienten Kassenmanagementpolitik, um mit hoher Zahlungsbereitschaft für die tägliche Kassendisposition zu sorgen.
- **Risikomanagementregelung:** Zur Risikoeinschätzung ist das öffentliche Schuldenportfolio regelmäßigen Belastungsprüfungen (stress tests) auf Basis möglicher wirtschaftlicher und finanzieller Schocks, denen der Staat bzw. das Land ausgesetzt sein kann, zu unterziehen. Ein geeigneter Rahmen soll bei der Verwaltung der öffentlichen Schuld helfen, Kosten und Risiken im Schuldenportfolio zu identifizieren, abzuwägen und entsprechend zu handeln. Bei der Kreditaufnahme sind ferner auch die Auswirkungen von Eventualverbindlichkeiten auf die Staatsfinanzen und die Gesamtliquidität zu berücksichtigen.
- **Aufbau und Wahrung eines effizienten Marktes für öffentliche Schuldinstrumente:** Zur mittel- und langfristigen Kosten- und Risikobegrenzung gilt es die Schuldenmanagementpolitik und Geschäftsprozesse so auszugestalten, dass ein effizienter Markt für öffentliche Schuldinstrumente entsteht. Der Staat sollte nach einer breit gestreuten Gläubigerstruktur für die In- und Auslandsschulden und die Gleichbehandlung aller Anleger trachten. Primärmarktmissionen öffentlicher Schuldinstrumente sind transparent und zuverlässig zu gestalten; darüber hinaus sollten Staat und Zentralbank für die Entwicklung eines in einer Vielzahl von Marktkonditionen funktions- und tragfähigen Sekundärmarkts eintreten.

1.3 Welche Instrumente dienen zur öffentlichen Kreditaufnahme?

Im weitesten Sinne besteht die Staatsschuld aus allen Verbindlichkeiten des öffentlichen Sektors einschließlich künftiger Verpflichtungen und Eventualverbindlichkeiten.⁵ Für die Zwecke dieses Leitfadens wird davon ausgegangen, dass sich die Staatsschuld generell aus folgenden Instrumenten zusammensetzt:

- **Lang- und mittelfristige Schuldtitel:** Diese Instrumente sind für den Inhaber mit regelmäßiger Verzinsung (“Coupon”) und Rückzahlung des Kapitals bei Endfälligkeit verbunden. Sie können in einer Vielzahl von Arten ausgegeben werden. Die gängigsten darunter sind: (i) klassische festverzinsliche Anleihen und (ii) indexierte Wertpapiere, deren Verzinsung an einen amtlichen Index gebunden ist. Schuldverschreibungen machen üblicherweise einen großen Anteil des Gesamtschuldenportfolios aus. Im Sinne einer effizienten Verwaltung der Staatsschuld im Einklang mit der Politik und den Zielvorgaben des Schuldenmanagements werden sie mit unterschiedlichen Laufzeiten und Verzinsungen angeboten. Die Variationsbreite bei den Laufzeiten ist erheblich. Sie liegt im Allgemeinen jedoch bei mindestens einem Jahr, während eine Laufzeit über 15 Jahre auf jeden Fall als langfristig bezeichnet wird.
- **Kurzfristige Instrumente:** Ergänzend dazu können kurzfristige Instrumente mit Laufzeiten unter einem Jahr emittiert werden. Generell werden sie mit einem Abschlag auf den Nennwert angeboten und zum Nennwert getilgt. Diese Instrumente, z. B. Schatzscheine (Treasury bills in den USA und im Vereinigten Königreich), dienen meist zur Abdeckung des kurzfristigen staatlichen Finanzierungsbedarfs.

⁵ Für nähere Einzelheiten zur Begriffsbestimmung öffentlicher Schulden siehe PDC “Leitfaden zur Definition und Offenlegung der Staatsschuld” (1995)

- **Derivate:** Bei der Verwaltung der Staatsschuld werden zur Portfoliooptimierung auch als Derivate bezeichnete Finanzinstrumente herangezogen. Die gängigsten sind Zins- und Währungsswaps, Termingeschäfte und Caps.
- **Kredite und Kassengelder:** Staaten können aus verschiedensten Quellen Mittel in Form von Krediten und Tagesgeld aufnehmen, sowohl für die Kassendisposition als auch für das längerfristige Schuldenmanagement. Die Kreditaufnahme kann im Inland, z. B. über Zentralbankdarlehen, oder im Ausland, z. B. über eine supranationale Organisation wie den Internationalen Währungsfonds, erfolgen.

Darüber hinaus werden Prüfer feststellen, dass sich der Leitfaden mit geringfügigen Änderungen auch auf andere staatliche Verbindlichkeiten, wie staatliche Bürgschaften und Gewährleistungen, anwenden lässt.

Schwerpunkt dieses Leitfadens sind Prüfungen von Verwaltungsstellen für Staatsschulden (Debt Management Agency). Wird die Staatsverschuldung hingegen von mehreren staatlichen Verwaltungsstellen verwaltet, muss der Prüfer dafür Sorge tragen, dass alle ordnungsgemäß geprüft und die wechselseitigen Beziehungen untereinander gebührend berücksichtigt werden. Bei der staatlichen Rechnungslegung ist zum Beispiel darauf zu achten, dass sie sämtliche Verbindlichkeiten aller öffentlichen Stellen enthält und dass korrekte Konsolidierungsverfahren angewandt wurden.

1.4 Welche Rechenschaftspflichten gibt es?

Die Rechenschaftspflichten sind von Land zu Land verschieden und hängen vom rechtlichen Rahmen und anderen Landesgegebenheiten ab. Im Rahmen dieses Leitfadens sollen die beiden folgenden Aspekte der Rechenschaftspflicht genannt werden:

- **Offenlegung der Rechnungslegung:** Veröffentlichung von Zahlenmaterial über das staatliche Schuldenwesen, entweder in Form einer separaten Rechnungslegung über alle Vorgänge des öffentlichen Schuldenmanagements oder stückweise durch Bereitstellung von einschlägigen Informationen in einer Reihe von Berichten.

-
- Fremdprüfung des öffentlichen Schuldenmanagements: in den IWF/Weltbank-Richtlinien wird auf die Bedeutung der Rolle von Fremdprüfern verwiesen und eine jährliche Fremdprüfung des staatlichen Schuldenwesens empfohlen.

Davon abgeleitet sind die nachstehenden Abschnitte als Hilfe für die ORKB-Prüfer bei der Durchführung von Prüfungen der Rechnungslegung im öffentlichen Schuldenwesen gedacht.

2. Anwendung der INTOSAI - Prüfungsnormen auf Prüfungen der Staatsverschuldung

Zur Klarstellung der Prüfungsanforderungen beleuchtet dieser Abschnitt die INTOSAI-Normenpraxis vor dem Hintergrund einer Prüfung des öffentlichen Schuldenwesens.

2.1 Planung von Prüfungen des öffentlichen Schuldenwesens

Anforderungen der INTOSAI-Normenpraxis

Der Prüfer sollte die Prüfung in einer Art und Weise planen, die gewährleistet, dass eine qualitativ hochstehende Prüfung sparsam, wirtschaftlich, wirksam und zeitgerecht durchgeführt wird:

- wesentliche Aspekte des Umfeldes, in dem die geprüfte Stelle tätig ist, erkennen
- Einsicht über die Zusammenhänge im Rechenschaftspflichtprozess gewinnen
- Form, Inhalt und Adressaten der Bestätigungsvermerke, Schlussfolgerungen oder Berichte berücksichtigen
- die Prüfungsziele und die zu ihrer Erreichung erforderlichen Prüfungen genau festlegen
- zentrale Management- und Kontrollsysteme erkennen und eine vorläufige Einschätzung ihrer Stärken und Schwächen vornehmen
- die Erheblichkeit der Prüfungsgegenstände erfassen
- das Innenrevisionssystem der geprüften Stelle und ihr Tätigkeitsprogramm einer Untersuchung unterziehen
- den Grad der Verlässlichkeit anderer Prüfer, etwa in der

Innenrevision, bestimmen

- die effizienteste und wirksamste Vorgehensweise für die Prüfung festlegen
- prüfen, ob entsprechende Maßnahmen zu den Feststellungen und Empfehlungen früherer Prüfungen in die Wege geleitet wurden
- eine angemessene Dokumentierung des Prüfungsplanes und der ins Auge gefassten Prüfungsarbeit vor Ort erstellen

Prüfer planen ihre Prüfungsarbeit mit dem Ziel, die Prüfung wirksam durchführen zu können, und legen den geplanten Erfassungsbereich sowie die gewählte Vorgehensweise in einem Prüfungsplan fest. Sie bestimmen und dokumentieren Art, Zeitpunkt und Umfang der geplanten Prüfungshandlungen zur Durchführung des Prüfungsplans, unterziehen die geplante Prüfungsarbeit einer kritischen Begutachtung und ändern sie, falls erforderlich, im Zuge einer Prüfung.

Dieser Abschnitt lenkt das Augenmerk der ORKB-Prüfer auf zusätzliche Aspekte, die bei Anwendung der INTOSAI-Prüfungsnormen zur Planung einer Prüfung des öffentlichen Schuldenwesens in Betracht zu ziehen sind.

2.1.1 Erfassung wesentlicher Aspekte des Umfelds

Prüfer sollten sich ein ausreichendes Bild über die wesentlichen Aspekte des Umfelds der geprüften Stelle (Finanzministerium, Debt Management Agency oder jeder anderen geprüften Stelle, die für das staatliche Schuldenmanagement zuständig ist) verschaffen, um Vorkommnisse, Geschäftsprozesse und Praktiken, die einen Einfluss auf das Schuldenmanagement und die Berichterstattung über das öffentliche Schuldenwesen haben können, zu verstehen.

Mit besserem Verständnis des Umfelds, in dem die geprüfte Stelle tätig ist, lassen sich auch leichter Fehlerrisiken einschätzen, Art, Zeitpunkt und Umfang der Prüfungshandlungen festlegen und die aus der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse sowie nach Abschluss der Prüfung die Stimmigkeit und Zuverlässigkeit der gesamten Rechnungslegung beurteilen.

Für die Prüfung der Verwaltung von Staatsschulden gilt es sich beispielsweise einen Überblick über die für Staatsschuldenmanagement geltenden Regelungen, allgemeine Wirtschaftsfaktoren mit möglichem Einfluss auf die Schuldenverwaltungspraxis sowie die zur Mittelaufnahme herangezogenen Finanzinstrumente und Märkte zu verschaffen.

2.1.1.1 Kenntnis der für Staatsschuldenmanagement geltenden Regelungen

Ausreichende Kenntnis darüber, welchen Regeln die Verwaltung der Staatsschulden unterliegt, ist für den Prüfer die Voraussetzung, einen wirksamen Prüfungsansatz erstellen zu können. Dieser Kenntnisstand ist regelmäßig zu überprüfen, um sicherzugehen, dass signifikante Veränderungen und Entwicklungen bei laufenden und künftigen Prüfungen richtig erfasst werden.

Im Zuge der Auseinandersetzung mit den für Staatsschuldenmanagement geltenden Regelungen sollte untersucht werden, inwieweit die Verwaltung der öffentlichen Verschuldung eines Landes mit den IWF/Weltbank-Richtlinien für Staatsschuldenmanagement übereinstimmt. Eine kritische Betrachtung des Schuldenwesens anhand der in den Richtlinien genannten Kriterien kann dem Prüfer zu einem strukturierten Bild über folgende Aspekte verhelfen:

- Ziele und Koordination der Verwaltung öffentlicher Schulden;
- Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verwaltung öffentlicher Schulden;
- institutioneller Rahmen für das öffentliche Schuldenwesen;
- Politik für die Verwaltung öffentlicher Schulden;
- Risikomanagementregelung im öffentlichen Schuldenwesen;
- Rolle der Staatsschuldenmanager zur Förderung effizienter Märkte für öffentliche Schuldtitel.

Die nachstehenden Tabellen enthalten Checklisten über verschiedene Punkte aus den IWF/Weltbank-Richtlinien für Staatsschuldenmanagement, die Prüfern bei der Aneignung von Wissen über die Verwaltung öffentlicher Schulden dienlich sein können. Sie basieren auf einem Fragebogen, der an die für Staatsschulden zuständigen Verwaltungsstellen zahlreicher Länder ausgesandt wurde, um die wichtigsten Abläufe im öffentlichen Schuldenwesen zu erfassen. Die Tabellen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es ist nicht alles erfasst, was eine Regelung zur Verwaltung öffentlicher Schulden enthalten sollte. Sie dienen lediglich zur Veranschaulichung und umfassen nicht jedes Merkmal, das gegebenenfalls in INTOSAI-Mitgliedstaaten vorzufinden ist.⁶

⁶ *Richtlinien für Staatsschuldenmanagement: Begleitdokument* (IWF & Weltbank, 2002)

Tabelle 1a: Merkmale des öffentlichen Schuldenwesens – Institutionelle Regelungen

<u>Gängige institutionelle Regelungen</u>	Gibt es dieses Merkmal in dem von der ORKB geprüften Staatsschuldenwesen? (Ja oder Nein)
Jährliche Kreditaufnahmebewilligung	
Staatsschuldobergrenze	
Abgestimmte Steuerung von Verschuldungsprogrammen in Landes- und Fremdwährung	
Separate Debt Management Agency	
Separates Front und Back Office	
Separates Risikomanagement (Middle Office)	
Formale Leitlinien für das Markt- und Kreditrisikomanagement	
Jährliche Berichterstattung über das Staatsschuldenmanagement	
Regelmäßige externe Peer Reviews des öffentlichen Schuldenwesens	
Jährliche Prüfungen der öffentlichen Schuldtiteltransaktionen	
Verhaltenskodex und Richtlinien für Beschäftigte im öffentlichen Schuldenwesen im Falle von Interessenkonflikten	
Existierende Business-Recovery-Verfahren	
Quelle: <i>Richtlinien für Staatsschuldenmanagement: Begleitdokument</i> (IWF & Weltbank, 2002)	

Tabelle 1b: Merkmale des öffentlichen Schuldenwesens – Primär- und Sekundärmärkte

<u>Merkmale des Primärmarktes für öffentliche Schuldtitel</u>	Gibt es dieses Merkmal in dem von der ORKB geprüften Staatsschuldenwesen? (Ja oder Nein)
Tenderverfahren zur Ausgabe öffentlicher Inlandsschuldtitel	
Konsortien zur Festpreisausgabe öffentlicher Inlandsschuldtitel	
Benchmarking von Inlandsemissionen	
Vorangekündigte Tendertermine	
Teilnahme der Zentralbank am Primärmarkt	
Primary-Dealer-System	
Universeller Zugang zu Tenderverfahren	
Begrenzte Auslandsbeteiligung	
Kollektivklausel, Inlandsemissionen	
Kollektivklausel, Auslandsemissionen	
<u>Merkmale des Sekundärmarktes für öffentliche Schuldtitel</u>	
Over-the-counter (OTC) Markt	
Börsenhandelsgerechter Marktmechanismus	
Solide Clearing- und Settlement-Systeme	
Begrenzte Auslandsbeteiligung	
Quelle: <i>Richtlinien für Staatsschuldenmanagement: Begleitdokument</i> (IWF & Weltbank, 2002)	

**Tabelle 1c: Merkmale des öffentlichen Schuldenwesens –
Portfoliomanagement-Regelungen und Benchmarkportfolios**

<u>Portfoliomanagement-Regelungen</u>	Gibt es dieses Merkmal in dem von der ORKB geprüften Staatsschuldenwesen? (Ja oder Nein)
Belastungsprüfungen auf Exposition gegenüber Marktrisiken	
Finanztrading zur Nutzung erwarteter Zins- und Wechselkursänderungen	
Steuerung der Kassenbestände unabhängig von der Staatsverschuldung	
Mit der Steuerung der Währungsbestände abgestimmte Mittelaufnahme in Fremdwährung	
Bestehende Managementinformationssysteme speziell für Risikomanagement	
Merkmale von Benchmarkportfolios	
Duration	
Restlaufzeiten	
Zinsstruktur (festverzinslich/variabel)	
Währungsstruktur	
Offenlegung von Benchmarkdaten	
Einsatz von Derivaten	
Quelle: <i>Richtlinien für Staatsschuldenmanagement: Begleitdokument</i> (IWF & Weltbank, 2002)	

2.1.1.2 Allgemeine wirtschaftliche Faktoren

Für einen wirksamen Prüfungsansatz benötigen Prüfer ausreichendes Wissen über allgemeine wirtschaftliche Determinanten des öffentlichen Schuldenwesens, da mit ihrem Einfluss auf Art und Umfang der Abläufe in der Verwaltung der Staatsschuld zu rechnen ist. Bei voraussichtlichem Anstieg der Zinssätze versuchen Staatsschuldenmanager gegebenenfalls, den Effektivzinssatz der variabel verzinsten Staatsschuld durch Zinsswaps, Zinsterminkontrakte oder Caps zu steuern. Folgende allgemeine Wirtschaftsfaktoren könnten sich hierfür als relevant erweisen:

- allgemeine Binnenwirtschaftslage;
- Wirtschaftslage von Ländern, in denen Auslandsschuldtitel gehalten werden oder in denen Kredite aufgenommen wurden;
- Zinsniveau und Verfügbarkeit von Finanzierungsmitteln: (i) mögliche Auswirkung auf die Bewertung der Verbindlichkeit; (ii) mögliche Auswirkung der Marktliquidität auf Art und Kosten verfügbarer öffentlicher Schuldinstrumente;
- Inflation und Wechselkurse und diesbezügliche Steuermechanismen: (i) mögliche Auswirkung auf die Werthaltigkeit wichtiger Bilanzposten, (ii) mögliche Auswirkung auf Entscheidungen bezüglich der Art der heranzuziehenden Schuldinstrumente – z. B. festverzinsliche oder indexierte Schuldverschreibungen, in Landes- oder Fremdwährung, (iii) mögliche Auswirkung auf die Gewinn- und Verlustrechnung, (iv) mögliche Auswirkung jeder Höher- oder Niedrigerbewertung von Verbindlichkeiten oder Vermögenswerten in Fremdwährung auf deren Werthaltigkeit nach dem Abschlussstichtag;
- Marktmerkmale von Relevanz für die Art der eingesetzten Schuldinstrumente, wie die Liquidität und Volatilität der betreffenden Märkte: (i) Situation und Glaubwürdigkeit in- und ausländischer Kapitalmärkte, (ii) Situation und Glaubwürdigkeit in- und ausländischer Derivatmärkte;
- Zahlungsbereitschaft des kreditaufnehmenden Staates: (i) Fähigkeit, den fälligen Zinszahlungen nachzukommen, (ii) Beschlüsse über die vorzeitige Tilgung von Schulden, (iii) Steuerpolitik und Steuereinnahmen: höhere Steuern können eine Reduzierung der staatlichen Mittelaufnahme bewirken; desgleichen kann die Staatsverschuldung Teil einer Steuerglättungspolitik (tax smoothing) sein.

2.1.1.3 Kenntnis über Geschäftsvorgänge und Praktiken

Die Planung und Durchführung von Prüfungen des öffentlichen Schuldenwesens erfordert die Aneignung einschlägiger Kenntnisse und Kompetenzen, u. a. über die zur Verwaltung der Staatsschuld durchgeführten Geschäftsvorgänge und Praktiken. Der erforderliche Sachverstand umfasst u. a.:

- die Funktionsmerkmale und das Risikoprofil der Finanzmärkte, an denen Staatsschuldenmanager tätig werden;
- die für das Schuldenmanagement herangezogenen Finanzinstrumente und deren Merkmale;
- die Informationssysteme der geprüften Stellen: Prüfer benötigen ggf. entsprechende Qualifikationen und Spezialwissen über IT-Anwendungen, wenn Übertragung, Verarbeitung und Abruf maßgeblicher Informationen über Finanzinstrumente elektronisch erfolgen;
- die Bewertungsmethoden von Finanzinstrumenten: besonders wichtig, wenn die geprüfte Stelle Derivate einsetzt. Derivate können komplexe Merkmale aufweisen, für deren Erkennung, Beurteilung und Offenlegung Spezialwissen erforderlich ist;
- die Anforderungen einschlägiger Gesetze, Verordnungen und geltender Rechnungslegungsnormen für Angaben über Finanzinstrumente in Jahresabschlüssen.

Entweder ist der erforderliche Sachverstand zur Planung und Durchführung von Verfahren zur Prüfung von Finanzinstrumenten im eigenen ORKB-Prüferteam vorhanden oder die ORKB wendet sich an Experten mit dem nötigen Sachverstand zur Planung und Durchführung von Prüfungsverfahren, speziell wenn es sich um die Prüfung von Derivaten handelt.

2.1.2. Festlegung der Prüfungsziele und Prüfungen

Die Prüfer verschaffen sich zuverlässige, sachdienliche und angemessene Prüfungsunterlagen, auf deren Grundlage sie ihre Schlussfolgerungen erstellen. Bei Erstellung des Prüfungsplans werden die Ziele festgelegt, die mit der Prüfung erreicht werden sollen. Die Angaben, die ggf. bei einer Finanzkontrolle der Staatsverschuldung einer Prüfung zu unterziehen sind, werden im Abschnitt Prüfungsnachweise erörtert.

2.1.3 Kenntnis über wichtige Management- und Kontrollsysteme

Zur Festlegung ihres prüferischen Vorgehens verschaffen sich Prüfer einen ausreichenden Überblick und dokumentieren sowohl das Rechnungslegungssystem als auch wichtige Management- und Kontrollsysteme. Bei Prüfungen des öffentlichen Schuldenwesens sind vor dem Hintergrund meist komplexer Prozesse, Transaktionen und Fragen der Rechnungslegung wichtige Aspekte der internen Kontrolle zu prüfen, darunter:

- **Kontrollumfeld:** Das Kontrollumfeld bildet durch seinen Einfluss auf das Verhalten des Personals, das die Staatsschuld verwaltet, die Grundlage der internen Kontrolle. Die leitenden Staatsschuldenmanager sind dafür verantwortlich, ein Kontrollumfeld zu schaffen und zu unterhalten, das fördert: (i) ethische Werte, (ii) eine Personalpolitik, die zur Erfüllung der Zielsetzungen des öffentlichen Schuldenwesens beiträgt, (iii) einen organisatorischen Aufbau mit klaren Zuständigkeiten sowie (iv) rechnergestützte Informationssysteme die angemessene Sicherheitskontrollen einschließen.
- **Risikobeurteilung:** Bei der Risikoeinschätzung werden Umstände und Ereignisse, die die mit der Schuldenverwaltung betrauten Stellen daran hindern können, ihre Zielsetzungen zu erfüllen, sowie die Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens beurteilt. Operationelle Risiken erwachsen aus den normalen Geschäftsvorgängen im öffentlichen Schuldenwesen, während Betrugsrisiken aus vorsätzlich begangenen, gesetzeswidrigen Handlungen, um sich persönliche Vorteile zu schaffen.
- **Kontrolltätigkeiten:** Politik und Verfahren, mit denen es sichergestellt wird, dass staatliche Weisungen ausgeführt werden und es im Sinne der Ziele des öffentlichen Schuldenwesens gehandelt wird.
- **Information und Kommunikation:** Zur Erreichung der gesteckten Ziele im öffentlichen Schuldenwesen müssen sich politische Entscheidungsträger und Schuldenmanager auf ein Informationssystem zur Erfassung und Verbreitung sachdienlicher, verlässlicher Daten stützen können.

- **Überwachung:** Verfahren zur Überwachung von Entwicklungen des externen Umfelds sowie der internen Kontrolle der Staatsschuldenverwaltung als Hilfe, um bei der Verwaltung der Staatsschulden rasch und wirksam auf Veränderungen zu reagieren. Die Überwachung kann im Zuge der laufenden Schuldenverwaltung oder in Form eigener Prüfungen erfolgen.

Das INTOSAI-Komitee für die Staatsschulden hat ausführliche Richtlinien über die Planung und Durchführung der internen Revision der Staatsschuld herausgegeben (Mai 2000).⁷

2.1.4 Bestimmung der Erheblichkeit

Bei Prüfungen wird es auf die Erheblichkeit und das Verhältnis zum Prüfungsrisiko geachtet. Erheblichkeit spielt auch eine Rolle, wenn Prüfer Art, Zeitpunkt und Umfang der Prüfungen festlegen. Bei Prüfungen des öffentlichen Schuldenwesens sollten sich Prüfer darüber im Klaren sein, dass Veränderungen der Bilanzposten nicht immer direkt mit Veränderungen in der Gewinn- und Verlustrechnung korrelieren. Bilanz- und GuV-Posten sollten daher zum Zwecke der Erheblichkeitsbestimmung als zwei eigenständige Einträge der Rechnungslegung betrachtet werden.

Bei der Bestimmung der Erheblichkeit sind auch Derivate, Bürgschaften und andere bilanzneutrale Verpflichtungen in Betracht zu ziehen. Das setzt entsprechende Fachkenntnis bezüglich der Art jedes bilanzneutralen Postens (oder Klasse) sowie den Auswirkungen bzw. möglichen Auswirkungen auf die Rechnungslegung der geprüften Stellen voraus.

2.1.5 Überprüfung und Beurteilung der Verlässlichkeit der internen Kontrolle

Als Hilfe zur Planung einer Prüfung und Ausarbeitung eines wirksamen Prüfungsansatzes sollten Prüfer die interne Kontrolle einer Überprüfung unterziehen, denn der zur Prüfung des öffentlichen Schuldenwesens erforderliche Sachverstand kann sich erheblich von der für andere Tätigkeitsbereiche des öffentlichen Sektors nötigen Kompetenz unterscheiden. Es ist daher nachzuprüfen, inwieweit der Prüferstab

⁷ Siehe PDC-Website unter <http://www.intosaipdc.org.mx/>

über den erforderlichen Sachverstand zur Prüfung des öffentlichen Schuldenwesens verfügt.

In einigen Stellen des öffentlichen Sektors bildet die interne Kontrolle einen wesentlichen Bestandteil der durch die leitenden Verantwortlichen ausgeübten Risikokontrolle. Die Innenrevisionsarbeit kann Prüfern helfen, die Rechnungslegungs- und internen Kontrollsysteme zu verstehen und Kontrollrisiken besser einzuschätzen. Als besonders sachdienlich kann sich Innenrevisionsarbeit für folgende Bereiche erweisen:

- Überprüfung der Zweckmäßigkeit von Politik und Verfahren sowie deren Beachtung bei der Schuldenverwaltung;
- Überprüfung der Wirksamkeit von Kontrollverfahren;
- Überprüfung der Rechnungslegungssysteme zur Erfassung von Vorgängen im öffentlichen Schuldenwesen;
- Überprüfung sonstiger Managementsysteme im öffentlichen Schuldenwesen;
- Nachprüfung, ob in der gesamten geprüften Stelle Klarheit über die Ziele des öffentlichen Schuldenwesens besteht, speziell dort, wo die Risikoexposition am größten ist;
- Beurteilung, ob neue Risiken im Zusammenhang mit Finanzinstrumenten erkannt, bewertet und unter Kontrolle sind;
- Durchführung regelmäßiger Überprüfungen, um den Verantwortlichen die Gewissheit zu geben, dass das öffentliche Schuldenwesen entsprechend kontrolliert wird.

2.1.6 Festlegung der effizientesten und wirksamsten Vorgehensweise für die Prüfung

Bei der Prüfung des öffentlichen Schuldenwesens werden mit Abwägung der Erheblichkeit und des Risikos bezüglich Prüfungszielen und Rechnungslegung, wie für andere Prüfungen, die zweckmäßigste Vorgehensweise und die besten Quellen bestimmt, um sich angemessene Sicherheit zu verschaffen.

2.1.7 Überprüfung der Berücksichtigung von Feststellungen und Empfehlungen früherer Prüfungen

Zur Bestimmung von Prüfungsrisiken bei der Planung wird von den Prüfern ermittelt, ob die in früheren Prüfberichten genannten Feststellungen und Empfehlungen Berücksichtigung gefunden haben.

2.1.8 Geeignete Dokumentation

Der vom Prüfer erstellte Prüfungsplan dokumentiert den geplanten Umfang und das prüferische Vorgehen. Dabei hängen Form und Inhalt jeweils von Art und Umfang des öffentlichen Schuldenwesens ab. Als wichtige Punkte sind bei der Planung der Prüfung folgende zu berücksichtigen:

- Rahmen und Umfeld des öffentlichen Schuldenwesens;
- Rechts- und Ordnungsrahmen;
- Bestimmung der Erheblichkeit;
- Berücksichtigung komplexer/erheblicher Belange;
- Beurteilung der Zuverlässigkeit anderer Prüfer;
- Analyseverfahren;
- Dokumentation von Systemen und Ermittlung der wichtigsten Kontrollen;
- Ermittlung und Beurteilung von Risiken.

2.2. Bewertung der internen Kontrolle im öffentlichen Schuldenwesen

Anforderungen der INTOSAI-Normenpraxis

Bei der Festlegung von Ausmaß und Umfang der Prüfung sollten Prüfer eine Untersuchung und Beurteilung der Zuverlässigkeit der internen Kontrollsysteme vornehmen.

1. Einschätzung des Risikoumfelds
2. Prüfung und Beurteilung der Informationssysteme der geprüften Stelle
3. Feststellung der Aufgabentrennung in der geprüften Stelle

Im Rahmen der Planung verschafft sich der Prüfer einen Überblick über den institutionellen Rahmen, in dem die Verwaltung der Staatsschulden erfolgt, und erhält dadurch Kenntnis über die wichtigsten Vorgänge. Dieses Wissen dient ihm wiederum dazu, das Risikoumfeld der geprüften Stelle und das interne Kontrollsystem zu beurteilen.

2.2.1 Beurteilung des Risikoumfelds

Von den Prüfern ist eine Einschätzung des Risikoumfelds vorzunehmen. Dabei ist eine Reihe von Faktoren zu berücksichtigen, darunter:

- Rechtsrahmen zur Regelung des öffentlichen Schuldenwesens und alle staatlichen Weisungen an die Staatsschuldenmanager;
- institutioneller Rahmen zur Erstellung von Arbeitsplänen und Gewährleistung einer wirksamen Überwachung des öffentlichen Schuldenwesens;
- Erfahrung und Sachverstand der Staatsschuldenmanager und der mit ihrer Aufsicht betrauten Personen;
- außerordentliche Belastungen der Schuldenmanager einschließlich Marktdruck, der zu einer Verletzung ihres Kreditaufnahmeauftrags führen könnte;
- Komplexität oder Änderungen des Informationssystems der geprüften Stelle;
- Komplexität des Schuldenportfolios oder Beschlüsse über den Einsatz neuer Arten von Schuldinstrumenten.

Die Verwaltung der Staatsschulden ist eine komplexe Aufgabe und es kann vorkommen, dass Schuldenmanager nicht allen Risiken und Anfälligkeiten gebührender Rechnung tragen. Auswirkungen auf die Risiken, denen die geprüfte Stelle ausgesetzt ist, hat zum Beispiel die Wahl der zur Mittelaufnahme herangezogenen Schuldinstrumente. Der Einsatz komplexer derivativer Instrumente erhöht mit größerer Wahrscheinlichkeit das Verlustrisiko als klassische Instrumente wie Schuldverschreibungen. Durch Kürzung der Duration und stärkerer Exposition gegenüber Markt- und Rollover-Risiken können beispielsweise Schuldinstrumente mit eingebetteter Verkaufsoption zu einer höheren Unsicherheit für den Emittenten führen.

Weitere Risiken, die bei der Beurteilung des Risikoumfelds in der Staatsschuldenverwaltung in Betracht zu ziehen sind, sind Risiken im Zusammenhang mit dem Portfoliomanagement der Staatsschulden, darunter:

- **Kreditrisiko:** Risiko, dass ein Kontrahent der geprüften Stelle, seine Verpflichtungen nicht erfüllt. Kreditrisiken können unterschiedliche Formen annehmen, darunter: (i) Liefer- und Abwicklungsrisiken, wenn Staatsschuldenmanager ihren Teil des Geschäftsvorgangs abwickeln, und jedoch nachkommt der Kontrahent seiner Lieferverpflichtung nicht, (ii) Transaktionen

mit Over-the-counter-Derivaten oder Optionen, wenn der Kontrahent bei Fälligkeit zahlungsunfähig ist;

- **Liquiditätsrisiko:** Risiko, dass es Staatsschuldenmanagern nicht gelingt, für eine Mittelaufnahme in der erforderlichen Höhe genügend Interesse für öffentliche Schuldinstrumente zu bewirken; beispielsweise aufgrund eines schwachen Sekundärmarkts für öffentliche Schuldinstrumente;
- **Zinsänderungsrisiko:** Exposition des Schuldenportfolios gegenüber nachteiligen Zinsänderungen. In Erwartung einer Zinssenkung nehmen Schuldenmanager ggf. kurzfristige Kredite auf, um ein langfristiges Ausgabenprogramm zu finanzieren. Wenn die Zinsen nun jedoch steigen, entstehen für die Verwaltungsstelle zum Zeitpunkt der Anschlussfinanzierung höhere Kosten. Mit Langzeitinstrumenten hätte man mehr Gewissheit über die Höhe der Finanzierungskosten, jedoch weniger Spielraum, um von Zinssenkungen profitieren zu können;
- **Währungsrisiko:** Verlustrisiko aus nachteiligen Wechselkursänderungen zwischen Ausgabe- und Tilgungstermin. Bei Ausgabe hoher Beträge an Schuldtiteln in Fremdwährung oder mit Fremdwährungsindexierung besteht die Gefahr schwankender Schuldendienstkosten infolge volatiler Wechselkurse;
- **Marktrisiko:** Exposition als Folge von Marktpreisänderungen von Vermögenswerten, die an einem bestimmten Markt gehandelt werden. Bei Tradinggeschäften oder Rückgriff auf Derivate zu Spekulationszwecken im Rahmen des öffentlichen Schuldenmanagements können Marktpreisänderungen erhebliche Auswirkungen auf die Werthaltigkeit staatlicher Vermögenswerte haben;
- **Anschlussfinanzierungsrisiko (rollover risk):** Risiko im Zusammenhang mit der Tilgung und Erneuerung von

Staatsschulden. Hier spielt eine Reihe von Faktoren eine Rolle, darunter: (i) Laufzeitprofil der Staatsschuld, wenn keine sorgfältige Abwägung zwischen kurzen und langen Laufzeiten erfolgt, (ii) Attraktivität öffentlicher Schuldinstrumente für Anleger, (iii) Abstimmung der Tilgungspflichten mit der Zahlungsfähigkeit des kreditaufnehmenden Staats, z. B. durch vorhersehbare Geldeinnahmen oder Neuverschuldung;

• **Operationelle Risiken**

Bei der Beurteilung des Risikoumfelds werden zugleich die im öffentlichen Schuldenwesen eingesetzten Kontrollen zur Risikobegrenzung geprüft. Zwei für die ordentliche Verwaltung von Staatsschulden wesentliche Aspekte der internen Kontrolle sind die Kontrolle der IT-Systeme und der Aufgabentrennung. Sie werden nachstehend in eigenen Abschnitten behandelt. Neben diesen Schlüsselbereichen können sich weitere Kontrollen auf Folgendes beziehen:

- Überprüfung durch das Management, dass die Mittelaufnahme entsprechend der festgelegten Politik, den Richtlinien und bewilligten Limits erfolgt;
- Dokumentation der Entscheidungsfindungsprozesse, um die Gründe für bestimmte Vorgänge nachvollziehen zu können;
- Regelungen zur Ausweisung zugelassener Kontrahenten und Festsetzung von Kreditaufnahmelimits, die regelmäßig zu revidieren sind; Überprüfung, ob die Geschäftsvorgänge mit zugelassenen Kontrahenten und innerhalb der festgelegten Limits durchgeführt wurden;
- Bemühen um Kontrahentenbestätigungen zur Erlangung von Drittangaben über Geschäftsvorfälle – Abgleich der vom Kontrahenten erhaltenen Bestätigungen mit internen Aufzeichnungen;
- regelmäßige Überprüfung der Geschäftsvorgänge durch die Innenrevision zur Bestätigung der Einzelheiten der Transaktion und Prüfung auf Übereinstimmung mit der staatlichen Verschuldungspolitik;
- Vorhandensein von Vollmachten und Limits für Mitarbeiter in Schlüsselpositionen, z. B. Dealer;

- Nachprüfungen um sicherzustellen, dass die Geschäftsvorgänge ordnungsgemäß erfasst, vollständig und genau verbucht und von den Nebenbüchern bis zu den Abschlüssen ordnungsgemäß bearbeitet wurden;
- Vorhandensein und Vollständigkeit von Checklisten, um sicherzugehen, dass Wertpapierender vorschriftsgemäß abgewickelt werden;
- Vorhandensein eines vollständigen, aktuellen Handbuchs für die wesentlichen Prozesse und Geschäftsvorgänge, um sicherzustellen, dass Mitarbeiter bei Bedarf über eine zuverlässige Quelle zur Anleitung verfügen, und das zugleich für eine geringere Abhängigkeit von Schlüsselpersonal sorgt;
- Leistungsgrad und Dokumentierung von wichtigen Abgleichen, wie monatlichen Bankabgleichen, täglichen Abgleichen zwischen Dealer-Aufzeichnungen und Trading-System und zwischen Trading- und Rechnungslegungssystemen;
- regelmäßige Prüfung von Disaster-Recovery-Vorkehrungen zur Gewährleistung des fortlaufenden Betriebs der Staatsschuldenverwaltung im Krisenfall.

2.2.2 Informationssysteme

Die Prüfungsarbeit schließt die Überprüfung und Beurteilung der Informations- und Rechnungslegungssysteme der geprüften Stellen mit ein. Dafür müssen Prüfer in Erfahrung bringen, wie das Rechnungslegungssystem konzipiert ist und ob und welche Änderungen hinsichtlich System und Betrieb vorgenommen wurden. Vom Komplexitätsgrad der verwendeten Finanzierungsinstrumente hängt in hohem Maße ab, wie komplex die Informationssysteme der geprüften Stelle (einschließlich Rechnungslegung) und Kontrollverfahren ausgestaltet sind.

Aufgrund der hohen Zahl von Vorgangsverarbeitungen, der häufigen hohen Komplexität der Geschäftsvorgänge und der Notwendigkeit einer raschen und präzisen Datenverarbeitung sowie eines ebenso raschen Datenzugriffs sind Staatsschuldenmanagementsysteme zwangsläufig rechnergestützt. Die Fragen bezüglich der Prüfung von IT-Systemen im öffentlichen Schuldenmanagement sind im Wesentlichen deckungsgleich mit der generellen Prüfungsthematik von IT-Systemen. Es gibt jedoch eine Reihe von Merkmalen im öffentlichen Schuldenwesen, die das

mit IT-Systemen verknüpfte Risiko noch steigern könnte. Sie sind der nachstehenden Tabelle 2 zu entnehmen.

Tabelle 2: Informationssystemrisiken

Sachverhalt	Risiko
Die Transaktionsvolumina sind meist sehr hoch.	Für Nutzer ist es häufig schwer, Verarbeitungsfehler zu erkennen und zu berichtigen. Programmier- oder andere Systemfehler in Hardware oder Software haben auf Ebene des Einzelvorgangs wahrscheinlich nur eine geringfügige finanzielle Auswirkung, können jedoch bei einer Vielzahl von Transaktionen greifen und damit eine erhebliche Gesamtwirkung zeitigen. Ohne angemessene Vorkehrungen für den Notfall kann ein Systemabsturz nur schwer wieder gut zu machende Folgen haben.
Rechnerprozesse sind häufig komplex.	Die Prozesshistorie (audit trails) ist häufig schwer nachzuvollziehen.
Wertpapiere bestehen häufig nur in elektronischem Format, elektronische Daten haben daher u. U. einen erheblichen Eigenwert.	Erhöhtes Betrugsrisiko durch IT-Einsatz
Als Kontrolle verlässt man sich in hohem Maße auf die Aufgabentrennung; die Umsetzung erfolgt dabei gewöhnlich durch Systemzugriffsberechtigungen.	Schwachstellen in der Zuteilung von Systemzugriffsrechten können ggf. erhebliche Folgen haben.
Zur Verarbeitung verschiedener Finanzprodukte kommt häufig eine Vielzahl von Systemen zum Einsatz. Es können beispielsweise unterschiedliche Systeme zur Verbuchung der Geschäftsvorgänge, zur Verwaltung der Tenderverfahren, für das Kassenmanagement, die Erstellung der Jahresabschlüsse und die Bereitstellung von Managementinformationen eingesetzt werden.	

Sachverhalt	Risiko
	Erhöhte Fehlermöglichkeit durch Schnittstellenprobleme
Zur Preisfindung, für das Portfoliomanagement und für Neubewertungen dienen im Staatsschuldenmanagement häufig komplexe Spreadsheets und Modelle mit gering formalisierten Verfahren und Kontrollen in Bezug auf deren Entwicklung und Betrieb.	Bei auf diese Art entwickelten und betriebenen Systemen besteht eine höhere Programmfehlerwahrscheinlichkeit.

Die Prüfung und Beurteilung von IT-Systemen erfolgt am wirksamsten durch Prüfpersonal mit entsprechendem Sachverstand und Erfahrung auf diesem Gebiet. Vor Beginn sollte die ORKB jeweils prüfen, ob sie über sie eigene qualifizierte Kräfte verfügt oder ob sie den erforderlichen Sachverstand extern hinzuziehen soll.

2.2.3 Aufgabentrennung

Eine angemessene Trennung von Aufgaben im öffentlichen Schuldenwesen ist wesentlich, um die Gefahr finanzieller Verluste oder die Rufschädigung durch Fehler oder Betrug zu mindern. Eine ordentlich geführte Staatsschuldenverwaltung zeichnet sich generell durch ein anerkanntes System der Aufgabentrennung aus, wie es als Vorbild klar aus dem nachstehenden Auszug aus den IWF/Weltbank-Richtlinien für Staatsschuldenmanagement hervorgeht:

“Die operationelle Verantwortung für das Schuldenmanagement gliedert sich gewöhnlich in Front und Back Office-Bereiche mit getrennten Aufgaben und Rechenschaftspflichten und separaten Berichtslinien. Das Front Office ist generell für die Durchführung der Transaktionen an den Finanzmärkten, für Tendarverfahren und andere Formen der Mittelaufnahme und alle anderen

Finanzierungsgeschäfte zuständig. Dabei ist es wichtig sicherzustellen, dass es sich bei demjenigen, der die Transaktion am Markt durchführt, und demjenigen, der sie in das Rechnungslegungssystem eingibt, um zwei verschiedene Personen handelt. Das Back Office ist für die Abwicklung der Transaktionen und die Pflege der Finanzdaten zuständig. In einer Reihe von Fällen wurde ein separates Middle Office oder Risikomanagement eingerichtet, um Risikoanalysen durchzuführen, Portfoliorisiken zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten und die Leistung von Schuldenmanagern nach strategischen Maßstäben zu beurteilen. Eine solche Trennung fördert auch die Unabhängigkeit der mit der Erstellung und Überwachung des Risikomanagementrahmens betrauten Verantwortlichen gegenüber den für die Durchführung der Markttransaktionen zuständigen Personen. Wenn im Auftrag der staatlichen Stelle für Staatsschuldenverwaltung Staatsschuldenmanagementdienste von der Zentralbank erbracht werden (z. B. Registrierung und Tender), können die Zuständigkeiten und Rechenschaftspflichten jeder Partei sowie Leistungsvereinbarungen auf dem Wege einer Agenturvereinbarung zwischen der Zentralbank und der Verwaltungsstelle für Staatsschulden festgelegt werden.”

Fehlt eine wesentliche Aufgabentrennung, löst dies beim Prüfer voraussichtlich Bedenken im Hinblick auf die Wirksamkeit des Kontrollumfelds aus. Es kann dann ggf. nachgeforscht werden, warum keine Aufgabentrennung besteht bzw. ob die daraus resultierenden Risiken auf andere Weise gemindert werden. Der Prüfer kann beschließen, den Schuldenmanager gezielt auf etwaige restliche Bedenken anzusprechen.

2.3 Einhaltung des Rechts- und Verordnungsrahmens

Anforderungen der INTOSAI-Normenpraxis

Bei der Durchführung von Ordnungsmäßigkeitsprüfungen (Finanzkontrollen) sollte die Einhaltung von einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen geprüft werden. Der Prüfer sollte die Prüfungsschritte und -verfahren in einer Art und Weise planen, die in angemessener Art und Weise die Aufdeckung von Irrtümern, Unregelmäßigkeiten und rechtswidrigen Handlungen gewährleistet, welche sich maßgeblich auf die in den Abschlüssen aufscheinenden Beträge oder auf das Ergebnis der Ordnungsmäßigkeitsprüfung direkt auswirken könnten. Der Prüfer sollte ferner die Möglichkeit rechtswidriger Handlungen in Betracht ziehen, welche sich indirekt maßgeblich auf die Abschlüsse oder das Ergebnis der Ordnungsmäßigkeitsprüfung auswirken könnten.

Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen sollte, sofern dies zur Erreichung der Prüfungsziele erforderlich ist, die Einhaltung von einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen überprüft werden. Der Prüfer sollte die Prüfung in einer Art und Weise planen, die in angemessener Weise gewährleistet, dass rechtswidrige Handlungen aufgedeckt werden, welche die Prüfungsziele beträchtlich beeinträchtigen könnten. Der Prüfer sollte ferner auf Situationen und Vorgänge achten, die Anzeichen für rechtswidrige Handlungen darstellen könnten, welche sich möglicherweise indirekt auf das Prüfungsergebnis auswirken.

1. Die Überprüfung der Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen ist besonders bei der Prüfung von Regierungsprogrammen wichtig.
2. Der mit der Prüfungsplanung beauftragte Prüfer muss mit den Anforderungskriterien betreffend der Einhaltung der für die geprüfte Stelle geltenden gesetzlichen Bestimmungen vertraut sein.
3. Der Prüfer sollte ferner auf Situationen und Vorgänge achten, die Anzeichen für rechtswidrige Handlungen darstellen könnten, welche sich möglicherweise indirekt auf das Prüfungsergebnis auswirken könnten.

2.3.1 Überprüfung der Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen

Hinsichtlich der Erfordernis, die Prüfungsverfahren zu planen, durchzuführen, die Feststellungen zu beurteilen und darüber Bericht zu erstatten, und der Tatsache, dass die Nichteinhaltung von gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen durch die geprüfte Stelle sich konkret auf die Abschlüsse auswirken kann, gleicht die Prüfung des öffentlichen Schuldenwesens jeder anderen Prüfung im öffentlichen Sektor. Der Prüfung auf Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen kommt bei der Prüfung des öffentlichen Schuldenwesens besondere Bedeutung zu.

2.3.2 Kenntnis über die Rechtmäßigkeitsanforderungen

Art und Umfang dieses Einblicks in die Anforderungen hängen von den gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen ab, die für die Verwaltung der Staatsschuld gelten. Die Anforderungen, die von der geprüften Stelle zu beachten sind, können unterschiedlich ausgestaltet sein:

- gesetzliche Bestimmungen kraft Primär- und Sekundärrecht;
- Verordnungen externer Regulierungsbehörden, wie für den Finanzdienstleistungssektor erlassene Verhaltensregeln zur Bekämpfung von Geldwäsche;
- vom Staat vorgegebene Anforderungen, wie die Notwendigkeit, dem jährlich mit dem Finanzministerium vereinbarten Auftrag bezüglich der Verwaltung der Staatsschulden nachzukommen; oder generelle Vorschriften über wirksame Governance- und Risikomanagement-Prozesse, wie sie für alle staatlichen Stellen gelten.

Spezifische, für das öffentliche Schuldenwesen geltende Bestimmungen sind von Land zu Land verschieden, beziehen sich jedoch u. a. auf folgende Punkte:

- Einschränkungen hinsichtlich der Art der verwendeten Schuldinstrumente und Märkte;
- Begrenzung der Gesamtverschuldung, z. B. als Anteil des Bruttoinlandsprodukts;
- Weisungen im Hinblick auf Anzahl, Umfang und Zeitpunkt von Schuldtitelemissionen wie Bietungsverfahren für staatliche Wertpapiere;

- Anforderungen bezüglich der Kontrahenten bei Derivatgeschäften.

Zusätzlich zu den inländischen Vorgaben sind von den Schuldenmanagern ggf. auch internationale Anforderungen zu beachten, wie bei früheren Kreditaufnahmeverhandlungen geschlossene Konditionenvereinbarungen mit internationalen Finanzinstitutionen.

2.3.3 Rechtswidrige Situationen und Vorgänge

Die Fähigkeit des Prüfers, Situationen und Vorgänge zu erkennen, die auf rechtswidrige Handlungen hindeuten könnten, wird davon abhängen, inwieweit er über ein fundiertes Wissen über das öffentliche Schuldenwesen, speziell über den geltenden Rechts- und Verordnungsrahmen, sowie die etablierten Kontroll- und Governance-Regelungen verfügt. Stößt der Prüfer auf Sachverhalte und Vorgänge, die Zweifel bezüglich der Einhaltung von Vorschriften aufkommen lassen, sollte er ggf. den Schuldenmanager auf diese Punkte ansprechen und nähere Erläuterungen dazu einholen. Über Fragen dieser Art kann er sich auch durch die Überprüfung des Kontrollumfelds des öffentlichen Schuldenwesens Gewissheit verschaffen, indem er sich insbesondere versichert, dass die Debt Management Agency über eine gut funktionierende Compliance-Abteilung verfügt.

Die Prüfungsarbeit kann auch speziell auf Bereiche mit erhöhtem Rechtsverletzungsrisiko ausgerichtet werden. Gelangt ein Prüfer beispielsweise zur Schlussfolgerung, dass die Gefahr besteht, dass öffentliche Schuldinstrumente zum Zwecke der Geldwäsche missbraucht werden, kann er gezielt prüfen, ob diesbezügliche angemessene Kontrollen erfolgen und ob bestimmte Vorgänge nicht zum Zwecke der Geldwäsche dienen.

Ein wichtiger Punkt, den der Prüfer sehr früh behandeln kann, ist die Bestimmung der relativen Bedeutung möglicher Rechts- und Verordnungsbelange für die Prüfung. Bei nachweislichem Einsatz von Schuldinstrumenten zur Geldwäsche kann er folgern, dass eine Gesetzesverletzung vorliegt, die eine Meldung im Bericht und einen Vorbehalt hinsichtlich der Abschlüsse erfordert. Die Nichteinhaltung einer Regierungsweisung kann hingegen ggf. als Kontrollmangel und nicht als Rechtsverletzung angesehen werden. In diesem Fall kann

es der Prüfer gegebenenfalls als ausreichend erachten, diesen Punkt in den Prüfungsbericht an die Verwaltungsstelle für das öffentliche Schuldenwesen aufzunehmen. Was in solchen Fällen als Reaktion des Prüfers angemessen ist, hängt von den jeweiligen Umständen und den Landesgegebenheiten ab.

2.4 Prüfungsnachweise

Anforderungen der INTOSAI-Normenpraxis

Das Urteil des Prüfers und die Schlussfolgerungen zu dem geprüften Programm, der geprüften Organisation, Tätigkeit oder Funktion sollten durch einen qualifizierten, sachgerechten und angemessenen Nachweis abgesichert werden.

1. Die Prüfungsfeststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen müssen belegt sein.
2. Die Prüfer sollten zur Prüfungsbelegung Kenntnis von Methoden und Verfahren wie etwa der Einsichtnahme, Beobachtung, Erhebung von Auskünften und Bestätigung besitzen.
3. Bei der Auswahl von Vorgehensweisen und Verfahren sollte die Qualität der Nachweise entsprechend berücksichtigt werden.

2.4.1 Prüfungsfeststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Prüfungen des öffentlichen Schuldenwesens sollten durch eine qualifizierte, sachgerechte und angemessene Belegung, auf die das Urteil und die Schlussfolgerungen der Prüfer sich gründen, abgesichert sein. Durch Prüfungsunterlagen gelangen Prüfer eher zu einer Überzeugung als zu einer eindeutigen Schlussfolgerung; Nachweise für ein und denselben Sachverhalt sind daher aus verschiedenen Quellen oder auf verschiedene Weise zu erlangen. Das Urteil des Prüfers bezüglich der Angemessenheit der Prüfungsnachweise hängt u. a. von folgenden Faktoren ab:

- Einschätzung von Art und Ausmaß des Risikos von Falschdarstellungen in Abschlüssen, Kontensalden oder Klassen von Geschäftsvorfällen;
- Art der Rechnungslegung und der internen Kontrollsysteme sowie des Kontrollumfangs;
- Erheblichkeit des geprüften Punkts;
- aus früheren Prüfungen gewonnene Erfahrung und Sachverstand des Prüfers bezüglich des geprüften Bereichs;

- Feststellungen bei früheren Prüfungsverfahren und jedweder Prüfungsarbeit bei der Vorbereitung von Abschlüssen, einschließlich Hinweisen auf Betrug und Fehler;
- Herkunft und Zuverlässigkeit des verfügbaren Informationsmaterials.

Bei der Nachweisbeurteilung als Teil der Kontrolltests erfolgt auch eine Analyse der Abschlusss Aussagen als Abbild der Aussagen der Verantwortungsträger für die Abschlüsse im öffentlichen Schuldenwesen. Die Aussagen lassen sich wie folgt beschreiben:

- **Vorhandensein:** Passivposten (Aktivposten) sind zu einem bestimmten Zeitpunkt vorhanden. In den Abschlüssen durch Bewertung oder Offenlegung erfasste Schuldinstrumente müssen zum Bilanzstichtag tatsächlich vorhanden sein;
- **Rechte und Pflichten:** die geprüfte Stelle besitzt Passivposten (Aktivposten) zu einem bestimmten Zeitpunkt. Für die staatliche Stelle bestehen möglicherweise Rechte und Pflichten, die mit den in den Abschlüssen ausgewiesenen staatlichen Wertpapieren, Geldmarktinstrumenten bzw. Derivaten verbunden sind;
- **Eintritt:** Eintreten von Geschäftsvorfällen und Ereignissen, die die geprüfte Stelle im Berichtszeitraum betreffen; z. B. ein Geschäftsvorfall ist eingetreten, der im Rechnungsjahr zu einem Derivatgeschäft oder zu einem Gewinn/Verlust bei Veräußerung eines Schuldtitels geführt hat;
- **Vollständigkeit:** Es gibt keine unverbuchten Passivposten (Aktivposten), Geschäftsvorfälle und Ereignisse oder nicht offengelegte Punkte, z. B. alle Abschlussposten der geprüften Stelle aus Kreditaufnahme- und Derivatgeschäften sind in den Abschlüssen mittels Bewertung oder Offenlegung ausgewiesen;
- **Bewertung:** Passivposten (Aktivposten) sind zu einem angemessenen Buchwert erfasst, z. B. die in den Abschlüssen durch Berechnung oder Offenlegung ausgewiesenen Werte von Schuldinstrumenten und Derivaten wurden gemäß den geltenden Rechtsvorschriften, Verordnungen und Rechnungslegungsnormen ermittelt;
- **Bemessung:** Vorgänge und Vorkommnisse werden zum richtigen Betrag verbucht, Einnahmen und Ausgaben werden

der richtigen Periode zugerechnet, z. B. Zinszahlungen für staatliche Schuldinstrumente werden unter Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften, Verordnungen und Rechnungslegungsnormen periodengerecht berechnet und erfasst, Gewinne/Verluste bei Ausgabe/Endfälligkeit richtig berechnet und der richtigen Periode zugeordnet;

- **Darstellung und Offenlegung:** Die Offenlegung, Zuordnung und Beschreibung der Posten erfolgt ordnungsgemäß entsprechend den geltenden Berichtsregeln, gesetzlichen Bestimmungen und Rechnungslegungsnormen.

2.4.2 Techniken und Verfahren

Prüfer können zur Belegung eine Vielzahl von Quellen heranziehen und sollten über ein fundiertes Wissen über vertiefte Prüfungsmethoden wie Einsichtnahme, Beobachtung, Erhebung von Auskünften, Bestätigung und Nachrechnung verfügen.

- **Einsichtnahme:** Prüfung von Datensätzen, Unterlagen und Realverbindlichkeiten / Sachanlagen. Die drei Hauptbelegungsarten sind:
 - o Belege, die von Dritten erstellt und dem Prüfer bereitgestellt werden, wie Bankbelege für Kassenbestände oder Depot-Belege für Wertpapierdepots;
 - o Belege, die von Dritten erstellt und von der geprüften Stelle verwahrt werden, wie Kontrahentenanzeigen, z. B. Forderungssalden bei Repogeschäften;
 - o Belege, die von der geprüften Stelle erstellt und verwahrt werden, wie Planungen, Buchungen und Abgleiche zur Belegung der Abschlüsse.
- **Beobachtung:** Beobachtung von Prozessen und Verfahrensweisen, insbesondere denjenigen, die keine Prozesshistorie (audit trail) hinterlassen; beispielsweise Besuch eines Tenderverfahrens für staatliche Schuldtitel mit anschließender Nachprüfung der präzisen Konditionen des Bietungsverfahrens sowie Beisein bei einer Strategieausschusssitzung. Diese Technik trägt zur Versicherung bei, dass alle Verfahren richtig angewandt und

überwacht bzw. dass bestimmte Mittelbeschaffungsvorgänge genau verbucht werden.

- **Erhebung von Auskünften:** Einholung von Auskünften bei sachkundigen Personen inner- und außerhalb der geprüften Stelle. Dazu zählen formale schriftliche Anfragen an Dritte wie auch informelle mündliche Befragungen von Personen in der geprüften Stelle. Über die jeweiligen Antworten gewinnt der Prüfer neue Erkenntnisse oder sie bringen Bestätigung für vorhandenes Belegmaterial. Zu den wichtigsten Personen, die bei einer Prüfung des öffentlichen Schuldenwesens befragt werden können, zählen Primary Dealer und Mitarbeiter der Debt Management Agency im Front, Middle und Back Office.
- **Bestätigung:** Ermittlungen zur Bestätigung der in der Rechnungslegung erfassten Information, z. B. Nachprüfung der Beträge staatlicher Schulden durch Kommunikation mit Gläubigern oder von Finanztradinggeschäften durch Kontaktaufnahme mit Kontrahenten.
- **Nachrechnung:** Prüfung der verbuchten Staatsschulden auf ihre mathematische Richtigkeit mittels Bildung von Summen und Quersummen, Nachrechnen der Beträge und Nachprüfen der Buchungen, Kontensalden und anderen Einträgen, die in die Hauptbuchhaltung einfließen. Der Prüfer kann beispielsweise die Zahlungen der Zinszahlungsliste nachrechnen und den Gesamtbetrag in Beziehung zum Zinsaufwand des Hauptbuchs in Beziehung setzen.⁸

⁸ Prüfer stützen sich auch auf retrograde (vouching) und progressive (tracing) Rückverfolgbarkeitsverfahren. Beim VOUCHING werden Stichproben ausgewählt und rückwärts durch das Rechnungslegungssystem bis zur zugrunde liegenden Quelldokumentation verfolgt. TRACING ist der umgekehrte Vorgang: ein Stichprobe wird aus der Quelldokumentation ausgewählt und vorwärts durch das Rechnungslegungssystem bis zur Endverbuchung des Vorgangs (z. B. in der Hauptbuchhaltung) verfolgt.

Die Spezifität und Komplexität gewisser Aspekte des öffentlichen Schuldenwesens gelangen in der Vorgehensweise zur Erlangung der erforderlichen Nachweise zum Ausdruck. Unter Umständen ist der Prüfer gehalten, die Angemessenheit komplexer Schätzansätze der Schuldenverwaltungsstelle zu überprüfen. Schätzansätze werden in gewissen Bereichen des öffentlichen Schuldenwesens zu Bewertungszwecken, wie für Rückstellungen für Kreditausfallrisiken und Derivate, herangezogen:

- bei der Überprüfung von Kreditausfallrückstellungen versichert sich der Prüfer, dass die Schuldenmanager nach bestem Ermessen gehandelt und bei der Festlegung der Rückstellungshöhe eine konsequente Politik angewandt haben;
- bei verschiedenen derivativen Instrumenten ist nicht immer ein beizulegender Marktwert greifbar, wie beispielsweise bei illiquiden Märkten bei Rumpfbeständen. In solchen Fällen erfolgt die Bewertung durch den Schuldenmanager meist durch Anwendung eines mathematischen Modells.

Bei der Prüfung der Angemessenheit mathematischer Modelle kann der Prüfer die Kontrollen, Verfahren und Testläufe des Modells und insbesondere die Leistungsfähigkeit des Modells in verschiedenen Marktsituationen überprüfen. In einigen Fällen können Prüfer ihr eigenes Modell heranziehen, um die Bewertungsansätze der geprüften Stelle zu beurteilen. Dies erfordert, sich mit den zugrunde liegenden Annahmen vertraut zu machen und die Schätzansätze auf Angemessenheit, Kohärenz und Übereinstimmung mit allgemein anerkannten Praktiken zu prüfen. Als besondere Punkte ist dabei ggf. Folgendes zu beachten:

- ob die Marktvariablen und die zugrunde liegenden Annahmen angemessen und fundiert sind und durchgängig zur Anwendung kommen;
- ob neue Bedingungen eine Änderung der Marktvariablen oder der zugrunde liegenden Annahmen rechtfertigen;
- die Reagibilität der Bewertung auf Änderungen der Variablen und Annahmen.

2.4.3 Qualität der Prüfungsnachweise

Die Zuverlässigkeit der Nachweise ist abhängig von Herkunft – in- oder externe Quelle – und Art (beobachtet, belegt, mündlich übermittelt). Generell gilt:

- direkt vom Prüfer erlangte und überprüfte Nachweise sind zuverlässiger als solche von Dritten. Es ist eine höhere Zuverlässigkeit gegeben, wenn sich der Prüfer mit eigenen Augen ein Bild von den Vorgängen im öffentlichen Schuldenwesen macht und Berechnungen anstellt, als sich auf die Beobachtungen und Berechnungen von Dritten zu verlassen.
- Nachweise in Form von Unterlagen und schriftlichen Darlegungen sind zuverlässiger als mündliche Darlegungen. Gespräche bilden den Prüfungsnachweis mit der geringsten Zuverlässigkeit. Gespräche mit Dritten können zuverlässiger sein als mit Personal der Schuldenverwaltungsstelle, haben jedoch einen geringeren Grad an Zuverlässigkeit als schriftliche Nachweise;
- Originale sind zuverlässiger als Fotokopien, Telexe und Faxe.

2.4.3.1 Nachweis aus externen Quellen

Generell kann sich ein Prüfer mehr auf Nachweismaterial aus externen Quellen als aus den Büchern der geprüften Stelle verlassen. Dieser Grundsatz gilt für jede Prüfung, ist jedoch bei der Prüfung der Staatsschuld von spezieller Relevanz. Aufgrund der Komplexität der Rechnungslegungssysteme, der Transaktionen, Instrumente und Bewertungen sowie den hohen Beträgen, um die es geht, sind Nachweise von Dritten eine effiziente und wertvolle Quelle, um Gewissheit zu erlangen. Unter den Bereichen, in denen sich Prüfer um externe Nachweise bemühen sollten, sind folgende zu nennen:

- **Werthaltigkeit von Verbindlichkeiten und Vermögenswerten**, wie veröffentlichte Preise für Staatsschuldinstrumente und Bestätigungen durch Kontrahenten; mitunter ebenfalls zweckdienlich für die Beurteilung von Modellen, die von der geprüften Stelle für Bewertungszwecke herangezogen werden;
- **Kassensalden**, wie externe Bankauszüge und Kontrahentenbestätigungen;

- **Vorhandensein und Besitz von Verbindlichkeiten und Vermögenswerten**, wie Depotbelege, Anzeigen und Bestätigungen;
- **Eintritt und Bewertung von Geschäftsvorgängen**, wie Bestätigung von Transaktionen mit staatlichen Schuldsinstrumenten durch Kontrahenten;
- **Zinssätze und Wechselkurse**, aus unabhängig veröffentlichten Quellen zur Nachprüfung der Zuverlässigkeit der Zinssätze und Wechselkurse, die von der Debt Management Agency herangezogen wurden.

2.4.3.2 Nachweis aus den Büchern der geprüften Stelle

Prüfungsnachweise aus den Büchern der geprüften Stelle sind umso zuverlässiger, je effizienter die entsprechenden Rechnungslegungs- und Kontrollsysteme funktionieren. Die Einschätzung der Wirksamkeit der internen Rechnungslegungs- und Kontrollsysteme ist daher wesentlich für die Beurteilung der Qualität der den Systemen und Aufzeichnungen der geprüften Stelle hervorgehenden Prüfungsbelege.

2.4.3.3 Nachweis durch Sachverständige

Angesichts der Komplexität und Technizität des öffentlichen Schuldenwesens sollte eine ORKB ggf. prüfen, ob eigene Prüfer über den erforderlichen Sachverstand verfügen, um alle Aspekte der Prüfung selbst durchführen zu können. Bereiche, wo Sachverständige hinzugezogen werden könnten, sind:

- die bilanzielle Behandlung und Offenlegung komplexer Schuldsinstrumente wie Derivate;
- im öffentlichen Schuldenwesen eingesetzte Bewertungs- und Preisfindungsmodelle, z. B. zur Ableitung von Zinsertragskurven;
- im öffentlichen Schuldenwesen eingesetzte IT-Systeme, z. B. Trading- und Settlement-Systeme;
- Benchmarktechniken und -modelle;
- Tools zur Risikobewertung, z. B. zur Darstellung des Marktrisikos durch Value-at-Risk-Modelle;

- Rechtmäßig- und Vorschriftsmäßigkeitsprüfungen, wie die Qualität und Wirksamkeit von ISAD-Kontrakten bei Derivatgeschäften sowie anderen Verträgen bei Handelsgeschäften und Kreditvereinbarungen der Schuldenverwaltungsstelle.

2.5 Prüfung von Jahresabschlüssen

Anforderungen der INTOSAI-Normenpraxis

Bei Ordnungsmäßigkeitsprüfungen (Finanzkontrolle) und gegebenenfalls bei anderen Prüfungsformen sollte der Prüfer die Jahresabschlüsse einer Analyse unterziehen, um festzustellen, ob die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung für die Vorlage und Veröffentlichung von Finanzberichten befolgt werden. Die Analyse von Jahresabschlüssen sollte in einem Ausmaß durchgeführt werden, welches eine angemessene Grundlage für die Erteilung eines Bestätigungsvermerkes schafft.

1. Jahresabschlüsse müssen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung erstellt werden.
2. Jahresabschlüsse müssen in angemessener Berücksichtigung der Situation der geprüften Stelle vorgelegt werden.
3. Die verschiedenen Teile der Jahresabschlüsse müssen ausreichend offengelegt werden.

Die Überprüfung von Jahresabschlüssen ist in ausreichendem Maße durchzuführen, um zusammen mit den Schlussfolgerungen aus anderen Prüfungsunterlagen als angemessene Grundlage für den Bestätigungsvermerk zu dienen. Wesentliche Punkte, die bei dieser Prüfung beachtet werden sollten, sind nachstehend aufgeführt.

2.5.1 Rechnungslegungsnormen

Durch vertiefte Prüfungsarbeit ist zu belegen, dass die Jahresabschlüsse nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung erstellt wurden. Als Grundlage dafür dient das Fachwissen des Prüfers über Rechnungslegungsnormen und deren Anwendung auf das geprüfte öffentliche Schuldenwesen und die spezifischen Offenlegungen in den Jahresabschlüssen.

Zum Teil besteht Deckungsgleichheit mit anderen Finanzkontrollen,

allerdings erfordert die Prüfung des öffentlichen Schuldenwesens gewisse Fachkenntnisse mit Aspekten von Rechnungslegungsnormen, die für andere Prüfungen des öffentlichen Sektors nur selten zutreffen. Beispielweise benötigt der Prüfer voraussichtlich Kenntnisse über die für Derivate geltenden Rechnungslegungsnormen.

2.5.2 Die geprüfte Stelle

Um sich zu vergewissern, dass die Darstellung der Jahresabschlüsse den Verhältnissen der geprüften Stelle ausreichend getreu erfolgt, sollte sich der Prüfer gründlich mit dem aktuellen Stand des öffentlichen Schuldenwesens und der Finanzmärkte im Allgemeinen auseinandersetzen. Auf diese Weise kann er die Jahresabschlüsse mit fundiertem Wissen analysieren und beurteilen, ob:

- sie mit seinem Kenntnisstand über die Geschäftstätigkeit des Jahres übereinstimmen;
- eine Übereinstimmung mit anderen veröffentlichten Informationen gegeben ist, z. B. mit anderen Regierungsberichten oder Dokumenten der Verwaltungsstelle für Staatsschulden;
- alle maßgeblichen Entwicklungen des Umfelds ordnungsgemäß abgebildet sind, wie organisatorische Änderungen mit Auswirkungen auf das öffentliche Schuldenwesen oder erhebliche Änderungen bei Zinssätzen und Wechselkursen.

2.5.3 Ausreichende Offenlegung

Zusätzlich zu Basisprüfungen der Jahresabschlüsse auf ihre Richtigkeit und Kohärenz sollte der Prüfer darauf achten, ob zusätzliche Elemente des öffentlichen Schuldenwesens ausreichend und ordnungsgemäß offengelegt werden. Beispiele dafür sind:

- klare und verständliche Darlegung der Information über die Tätigkeiten des öffentlichen Schuldenmanagements und den Zweck der Jahresabschlüsse;
- Einzelheiten über die Ziele des öffentlichen Schuldenmanagements;
- Einzelheiten über Berichtsvorschriften;
- Überblick über die Geschäftstätigkeit der Periode und die erzielte Leistung;

- Information über Ereignisse nach dem Abschlussstichtag;
- Information über Risikomanagementverfahren im öffentlichen Schuldenwesen;
- Angaben zu spezifischen Risiken im öffentlichen Schuldenwesen, wie (i) Marktrisiken und die Nutzung von Value-at-risk-Methoden und Zinsprofilinformation, (ii) Derivate: operationelle Politik für ihren Einsatz und Exposition der Schuldenmanagementstelle;
- Einzelheiten der Rechnungslegungspolitik zur Vorbereitung der Jahresabschlüsse, beispielsweise in Bezug auf Bilanzrichtlinien, Bewertung von Wertpapieren, Repogeschäfte, Gewinne und Verluste bei Finanztradinggeschäften, Erlösrealisierung;
- Laufzeitstruktur der ausgegebenen, nicht getilgten öffentlichen Schuldtitel;
- Segmentberichterstattung über die einzelnen Geschäftsbereiche, wie Staatsschuldenmanagement und Kassenmanagement;
- Offenlegung von Einzelheiten über Geschäfte mit verbundenen Organisationen.

2.6 Berichterstattung über die Prüfungsergebnisse

Anforderungen der INTOSAI-Normenpraxis

Nach Beendigung jeder Prüfung ist vom Prüfer ein schriftlicher Bestätigungsvermerk zu erteilen oder ein Bericht zu erarbeiten, worin die Prüfungsergebnisse in entsprechender Form festgehalten sind. Die Berichterstattung soll in prägnanter, klarer und eindeutiger Form erfolgen und nur Informationen enthalten, die durch fachlich kompetente und sachgemäße Prüfungsfeststellungen belegt werden können und die in unabhängiger, unparteiischer, konstruktiver Weise dargelegt werden. Bei Ordnungsmäßigkeitsprüfungen sollte der Prüfer einen schriftlichen Bericht entweder als Teil des Prüfberichtes zu den Rechnungsabschlüssen oder als eigenständigen Bericht über Prüfungen auf Einhaltung des Rechts- und Ordnungsrahmens vorlegen. Der Bericht sollte eine positiv formulierte Stellungnahme (Positive Assurance) bezüglich der nach den Kriterien der Einhaltung von Gesetzen untersuchten Punkte und eine negativ formulierte Stellungnahme (Negative Assurance) bezüglich der nicht geprüften Punkte beinhalten.

2.6.1 Prüfbericht

Die Anforderungen in Bezug auf den Prüfbericht bei Prüfung von Jahresabschlüssen im öffentlichen Schuldenwesen dürften sich voraussichtlich mit allen anderen Finanzkontrollen im öffentlichen Sektor decken. Zusätzlich zu den Anforderungen der INTOSAI-Normenpraxis kann sich der Prüfer an nationalen Prüfungsnormen sowie zusätzlichen, staatlich vorgeschriebenen oder vereinbarten Berichtspflichten orientieren.

2.6.2 Weitere Mitteilungen

Zusätzlich zum Prüfbericht und zum Bestätigungsvermerk auf den Rechnungsabschlüssen kann der Prüfer weitere Dokumente erstellen, die den Prüfungsprozess erweitern und den Wert der Prüfung für die geprüfte Stelle erhöhen. Zu Beginn der Prüfung kann der Prüfer beispielsweise ein Strategiedokument erstellen, in dem er Umfang und Ziele der Prüfung festlegt sowie Einzelheiten über das prüferische Vorgehen und Schlüsselbelange festhält, auf die er die Verwaltungsstelle für Staatsschulden aufmerksam machen will.

Während der Prüfung erachtet er es gegebenenfalls für angebracht, formal mit der Verwaltungsstelle für Staatsschulden Kontakt aufzunehmen und entsprechende Schreiben und Berichte zu erstellen. Art und Umfang solcher Zwischenmitteilungen hängen von den jeweils anstehenden Fragen ab. Am Ende einer Prüfung ist es hingegen gängige Praxis, dass der Prüfer der Verwaltungsstelle für Staatsschulden in einem Schreiben die wichtigsten Feststellungen mitteilt und den Schuldenmanager ersucht, zu den angeschnittenen Punkten Stellung zu beziehen und anzugeben, wie er sie zu behandeln gedenkt.

Darüber hinaus bestehen vielleicht weitere Berichtsrechte und -pflichten an bestimmte Aufsichtsbehörden. Wenn das Staatsschuldenmanagement der Aufsicht einer externen Regulierungsbehörde unterstellt ist, wird vom Prüfer voraussichtlich ein Bericht an die Aufsichtsbehörde ergehen, sobald bei der Durchführung der Prüfung Informationen bekannt werden und:

- der Prüfer zum Schluss kommt, dass die Information für die Regulierungsbehörde mit ihrer laut Satzung oder in ähnlichen Regelungen festgelegten Aufsichtsbefugnis relevant ist;
- oder angemessenen Grund zur Meinung hat, dass sie für die Regulierungsbehörde erheblich ist oder sein könnte.

Mit Ausnahme des formalen Prüfberichts und Bestätigungsvermerks auf den Rechnungsabschlüssen ist der Prüfer generell frei, die Berichte nach seinem fachlichen Ermessen zu konzipieren und auszuarbeiten, um sie so abhängig vom Adressatenkreis und Zweck des Dokuments ausgestalten zu können. Die erstellten Dokumente können sich beispielsweise an das Management der Verwaltungsstelle für Staatsschulden, an die Regierung oder das Parlament richten. Der Prüfer kann hier bei Stil und Inhalt der Mitteilungen dem unterschiedlichen Auftrag und den unterschiedlichen Beweggründen dieser Adressaten Rechnung tragen.

3. Vertiefte Prüfungen des öffentlichen Schuldenwesens

Wie unter 2.4 ausgeführt, sollten Prüfungen des öffentlichen Schuldenwesens durch eine qualifizierte, sachgerechte und angemessene Belegung, auf die sich das Urteil und die Schlussfolgerungen der Prüfer gründen, abgesichert sein. Vertiefte Prüfungen sollen den Prüfer bei der Feststellung unterstützen, ob die Wertansätze der Geschäftsvorfälle im öffentlichen Schuldenwesen und in den Abschlussalden richtig ausgewiesen sind. Die nachstehende Tabelle 3 führt Beispiele vertiefter Prüfungen auf, wie sie bei der Kontrolle der Staatsverschuldung eingesetzt werden.

Tabelle 3: Vertiefte Prüfungen des öffentlichen Schuldenwesens

Aussage	Prüfung
Vorhandensein und Eintritt	Einholen einer <u>Bestätigung</u> vom Inhaber der öffentlichen Schuldinstrumente, bei der Emissionsstelle, dem öffentlichen Wertpapierregister oder Treuhänder
	<u>Einsichtnahme</u> in zugrunde liegende Schuldvereinbarungen und andere Nachweisunterlagen sowie Bestätigungen von Gläubigern in Papier- oder elektronischem Format zum Nachweis der angegebenen Beträge
	<u>Einsichtnahme</u> in Nachweisunterlagen bei Realisierung oder Abwicklung nach Ende der Berichtsperiode
	<u>Beobachtung</u> von Tenderverfahren und Zeichnungen
Aussage	Prüfung
Rechte und Pflichten	Einholen einer <u>Bestätigung</u> vom Inhaber der öffentlichen Schuldinstrumente, bei der Emissionsstelle, dem öffentlichen Wertpapierregister oder Treuhänder
	<u>Einsichtnahme</u> in zugrunde liegende Schuldvereinbarungen und andere Nachweisunterlagen sowie Bestätigungen von Gläubigern in Papier- oder elektronischem Format zum Nachweis der angegebenen Beträge

Aussage	Prüfung
Vollständigkeit	Prüfung aller Geschäftsvorfälle mit Kontrahenten. Bei Anfrage um Einzelheiten beim Kontrahenten ist darauf zu achten, welcher Bereich der Organisation die Antwort erteilt und ob diese alle relevanten Aspekte des Geschäfts mit der geprüften Stelle wiedergibt.
	Senden von Nullsaldobestätigungen an alle potenziellen Inhaber öffentlicher Schuldinstrumente bzw. Kontrahenten
	Überprüfung der Primary-Dealer-Ausweise auf das Bestehen von Geschäftsvorfällen und Beständen öffentlicher Schuldinstrumente
	Nutzung rechnergestützter Verfahren zum Extrahieren aggregierter Tradingdaten zum Abgleich mit dem Hauptbuch und den Abschlüssen
	Durchführung von Stichproben bei einzelnen Geschäftsvorfällen mithilfe von Kontrahentenbestätigungen und späteren Bescheinigungen
	Prüfung der Bücher vor und nach Jahresende auf ungewöhnliche Geschäftsvorfälle
	Prüfung erhaltener Kontrahentenbestätigungen, die nicht mit den Buchungen über die Geschäftsvorfälle übereinstimmen
	Prüfung ungelöster Abgleichsposten in Berichten
	Prüfung öffentlicher Schuldvereinbarungen auf eingebettete Derivate
	Prüfung der Protokolle des Staatsschuldenausschusses und verwandter Unterlagen
Nachrechnung der periodengerechten Erfassung und Realisierung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung	
Aussage	Prüfung
Bewertung und Bemessung	<u>Einsichtnahme</u> in Unterlagen zur Prüfung von Kassenbelegen für Mittelaufnahmen
	Einholen einer <u>Bestätigung</u> des Nennwerts der Schuldtitel bei der Emissionsstelle oder dem Treuhänder
	<u>Nachrechnen</u> der Mark-to-market-Bewertungen bei einer Stichprobe von Schuldtiteln mit hoher Werthaltigkeit
	Prüfung der Genauigkeit der Umrechnung von Buch- und Marktwert bei Schuldtiteln in Fremdwährung
	Heranziehung notierter Marktpreise zur Überprüfung der offengelegten Wertansätze von öffentlichen Schuldtiteln, Geldmarktinstrumenten und Derivaten

Aussage	Prüfung
Darstellung & Offenlegung	Nachprüfen, ob die gewählten und angewandten Grundsätze der Buchführung den gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und geltenden Rechnungslegungsnormen entsprechen und für die Tätigkeit des Staatsschuldenmanagements angemessen sind.
	Nachprüfen, ob die Abschlüsse und Anhänge die Realität ausreichend getreu abbilden, weder zu ausführlich, noch zu knapp gehalten sind.
	Nachprüfen, ob die Abschlüsse Informationen über Angelegenheiten enthalten, die für deren Nutzung, Verständnis und Auslegung von Belang sind.
	Nachprüfen, ob die in den Abschlüssen ausgewiesenen Geschäftsvorfälle die Staatsschuldenquote, Neuverschuldung, Zinszahlungen und Geldflüsse im Rahmen angemessener Grenzen darstellen.
	Prüfung der Klassifikation öffentlicher Schuldinstrumente auf ihre Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und Gepflogenheiten

Zusätzlich zu vertieften Prüfungen bedienen sich Prüfer Analyseverfahren, um Ist- und Sollwerte wichtiger Finanzierungsvariablen zu vergleichen. Solche Vergleiche dienen dazu, ungewöhnliche oder unerwartete Beziehungen zwischen Soll- und Istwerten – z. B. Soll/Ist-Verhältnis zwischen den Zinssätzen in Rechtsurkunden und dem effektiven Zinsaufwand – zu erkennen und ihnen nachzugehen. Analyseverfahren bestehen in einem Vergleich zwischen verbuchten Abschlussalden und den Ergebnissen, die der Prüfer erwartet. Prüfer gewinnen aus Analysen Erwartungen, stellen Schätzungen darüber an, worauf sich die verbuchten Beträge gründen müssen, und machen sich ein Bild über die Beziehungen zwischen den verbuchten Beträgen und anderen Daten. Diese Schätzung dient dann als Grundlage für ein Urteil über den verbuchten Betrag. Grundprämisse jedes Analyseverfahrens ist, dass mit angemessener Sicherheit angenommen werden kann, dass plausible Datenbeziehungen fortbestehen, solange keine Gründe vorliegen, die eine Änderung herbeiführen.

Analyseverfahren stützen sich eher auf aggregierte als auf Einzelwerte und sind daher wirksamer und effizienter als Prüfungen von Einzelvorgängen. Gängige Verfahren beruhen auf der Nutzung von Kennziffern, Trends und Varianzanalysen. Komplexere Verfahren sind ökonometrische Analysen, wie Regressionsrechnungen, Simulationen, Belastungstests und

ökonomische Großmodelle. Tabelle 4 beschreibt, welche Prüfungsschritte bei Analyseverfahren angewandt werden können.

Tabelle 4: Schritte bei der Anwendung von Analyseverfahren

a. Bestimmen der Erheblichkeitsgrenze. Sie ist die Differenz zwischen der Erwartung des Prüfers und dem verbuchten Betrag, der vom Prüfer ohne weitere Nachprüfung akzeptiert wird. Die Bestimmung dieser Grenze ist Ermessenssache.
b. Ermitteln einer plausiblen, vorhersehbaren Beziehung und Erstellung eines Modells zur Berechnung eines Sollwerts. Abwägung von möglichen Falschdarstellungen und wie diese durch das Modell aufgedeckt werden können.
c. Zusammentragen von Daten zur Erstellung von Sollwerten und Anwendung geeigneter Verfahren zur Feststellung der Datenzuverlässigkeit. Die Zuverlässigkeit hängt vom Ermessen des Prüfers ab.
d. Erstellen von Sollwerten auf Basis der aus den Vorschriften gewonnenen Information. Die Genauigkeit dieses Sollwerts hängt vom Ermessen des Prüfers ab.
e. Durchführen eines Soll/Ist-Vergleichs und Feststellen der Differenz
f. Hinterfragen von der Erheblichkeitsgrenze überschreitenden Differenzen
g. Nachprüfen der Erklärungen bei erheblichen Differenzen
h. Feststellen, ob die Erklärungen und der erhärtende Nachweis für die gewünschte vertiefte Prüfungssicherheit ausreichend sind. Falls es nicht möglich ist, durch Analyseverfahren eine ausreichende vertiefte Prüfungssicherheit zu gewinnen, sind zusätzliche Verfahren anzuwenden und zu beurteilen, ob die Differenz auf eine Falschdarstellung zurückzuführen ist.
i. Erwägen, ob, speziell bei festgestellten Falschdarstellungen, die Beurteilung kombinierter Risiken angemessen ist. Falls erforderlich, die Beurteilung kombinierter Risiken revidieren und die Auswirkungen auf den Umfang von Einzelprüfungen beurteilen.
j. Das per Analyse aufgedeckte Ausmaß von Falschdarstellungen und dessen voraussichtliche Auswirkungen dokumentieren. Die Erheblichkeitsgrenze wird nicht als bekannte oder wahrscheinliche Falschdarstellung betrachtet und gehört nicht zu den möglichen Prüfungsanpassungen.
k. Feststellen, ob der Istbetrag sachverhaltsgetreu dargestellt wurde.
l. Die Dokumentation der durchgeführten Arbeit, die Ergebnisse und Schlussfolgerungen den Arbeitspapieren beifügen.

Beispiel zur Erläuterung der Differenz zwischen einem Soll- und Ist-Zinsaufwand

Angenommen der Prüfer schätzt den Zinsaufwand der Periode auf 80 Millionen \$. Er kommt auf diese Schätzung auf Basis eines durchschnittlichen Staatsschuldenaufkommens von 1 Milliarde \$ mal 8 Prozent Zinsen im Jahresdurchschnitt. Die Erheblichkeitsgrenze ist bei dieser Analyse 5 Millionen \$. Der Prüfer stellt einen tatsächlichen Zinsaufwand von 94,5 Millionen \$ fest. Die Differenz – 14,5 Millionen \$ – überschreitet die Erheblichkeitsgrenze um 9,5 Millionen \$. Auf die Frage des Prüfers erläutern die Staatsschuldenmanager, “es wurde mehr Geld und zu höheren Zinssätzen aufgenommen als im Vorjahr”. Der Prüfer muss diese Erklärung nachprüfen. Er kann zum Beispiel feststellen, dass die Zinsen im Laufe des Jahres gestiegen, dann wieder gesunken sind und im Durchschnitt 9 statt 8 Prozent betragen. Darüber hinaus ist den Gläubigerbelegen zu entnehmen, dass im Laufe des Jahres 100 Millionen \$ aufgenommen und getilgt wurden und sonstige Kredite noch 6 Monate Laufzeit haben. Damit waren der Kreditsaldo um 50 Millionen \$ und die Durchschnittszinsen um 1 Prozent höher als die Zahlen in der ursprünglichen Schätzung des Prüfers.

4. Vertiefte Prüfungen von Derivaten

Staatsschuldenmanager bedienen sich zunehmend derivativer Finanzinstrumente zur Steuerung der mit bestimmten Schuldinstrumenten verbundenen Risikoexposition, wie gegenüber Zins- und Währungsrisiken. Sie ändern daher die Laufzeiten und andere Ausstattungsmerkmale öffentlicher Schuldtitel mithilfe von derivativen Finanzinstrumenten, wie Währungs- und Zinsswaps, mit denen nach vorheriger Vereinbarung Zahlungen ausgetauscht werden.⁹ Bei einem üblichen Swapgeschäft emittiert ein öffentliches Organ langfristige Schuldverschreibungen und vereinbart gleichzeitig einen Swap der festen Langfristzinszahlungen gegen variable (kurzfristige) Zinszahlungen. Staatsschuldenmanager und deren Investmentbanker legen gewöhnlich Finanzanalysen vor, die belegen, dass mit einem Zinsswap gekoppelte Langfristschulden kostengünstiger sind als die direkte Ausgabe kurzfristiger Schuldtitel. Multilaterale Kreditgeber, wie die Weltbank und regionale Entwicklungsbanken, treten ebenfalls für die Nutzung von Derivaten ein, die in klassische Kreditverträge eingebettet werden. Zahlreiche Staatsschuldenmanager bedienen sich regelmäßig einer Kombination von Swaps und Langzeitverschuldung, um die Restlaufzeit ihres Gesamtschuldenprofils (Duration) zu kürzen, die ausgewiesenen Kosten der Kreditaufnahme zu reduzieren und über die gesamte Ertragskurve hinweg für Liquidität bei ihren Benchmarkwertpapieren zu sorgen.

⁹ Gustavo Piga, Autor der von der International Securities Management Association herausgegebenen Publikation *Derivatives and Public Debt Management* (2001), beschreibt ausführlich, wie ein Staat ein Swapgeschäft mit einer Privatbank eingegangen ist, um dank der dadurch erzielten Gelder ein Haushaltsdefizit unter dem Maastricht-Kriterium auszuweisen und sich damit für den Beitritt zur einheitlichen europäischen Währung zu qualifizieren.

Der wachsende Einsatz von Derivaten kann ggf. dazu führen, dass Staatsschuldenmanager nicht mehr in der Lage sind, die erzielten Ergebnisse klar und transparent darzustellen – eine wahre Herausforderung für Prüfer, die die Transparenz staatlicher Kreditvereinbarungen mit eingebetteten Derivaten zu prüfen und zu beurteilen haben. Ein Beispiel für eine gängige vertiefte Prüfung derivativer Finanzinstrumente ist der nachstehenden Tabelle 5 zu entnehmen.

Tabelle 5: Vertiefte Prüfung von derivativen Instrumenten

Aussage	Prüfung
Vollständig-keit und Vorhanden-sein	Einholen einer <u>Bestätigung</u> über maßgebliche Konditionen beim Inhaber oder Kontrahenten eines Derivats
	Einsichtnahme in zugrunde liegende Vereinbarungen und andere Belege in Papier- oder elektronischem Format
	Abfrage beim Inhaber oder Kontrahenten eines Derivats von Einzelheiten über alle Derivate und Geschäftsvorgänge mit dem Staatsschuldenmanagement
	Senden von Nullsaldobestätigungen an potenzielle Inhaber und Kontrahenten von Derivaten
	Überprüfung von Maklerabschlüssen auf Vorhandensein von Derivatgeschäften und Derivatpositionen
	Prüfung erhaltener Kontrahentenbestätigungen, die nicht mit den Buchungen über die Geschäftsvorfälle übereinstimmen
	Prüfung ungelöster Abgleichsposten
	Prüfung von Vereinbarungen, wie Kredit- und Equity-Vereinbarungen, auf eingebettete Derivate
Bewertung und Wirksamkeit	Beurteilung der Angemessenheit von Modellen, Variablen und Annahmen für die Bewertung von Derivaten

Bewertung und Wirksamkeit	Ermittlung von Marktpreisen zur sicheren, stichhaltigen Beurteilung von Bewertungen
	Beurteilung der Reagibilität der Bewertung auf Änderungen von Variablen und Annahmen
	Einsichtnahme in Dokumente zum Nachweis der Abwicklung von Derivatgeschäften nach Ende der Berichtsperiode
	Nutzung proprietärer bzw. der vom Staatsschuldenmanagement eigenentwickelten Modelle zur Beurteilung der Bewertung, wenn keine Marktpreise existieren
	Nutzung von Analyseverfahren zur Beurteilung der Risikomanagementpolitik und Einhaltung der Obergrenze für die Kreditaufnahme
Beurteilung der Wirksamkeit von Hedginggeschäften zur Reduzierung von Verlusten	Beurteilung, ob das Derivat bei dem Geschäftsvorfall von Anfang an als Sicherungsinstrument (hedge) bestimmt war
	Bestimmung der Art der bezweckten Sicherung
	Ermitteln, welches Risikomanagementziel dem Sicherungsgeschäft zugrunde lag
	Ermitteln, wie der Staatsschuldenmanager die Wirksamkeit des Sicherungsgeschäfts beurteilt
	Bei Nutzung eines Derivats zur Absicherung eines künftigen Vorfalles ist zu ermitteln, wie der Staatsschuldenmanager die Eintrittswahrscheinlichkeit dieses Ereignisses beurteilt.
	Beurteilung des Ausmaßes der Offenlegung von Derivaten als Sicherungsinstrumente und der Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen über die Offenlegung von Derivatgeschäften, einschließlich Nominalwert und beizulegender Zeitwert, Anzahl und Bonität der Kontrahenten, Value-at-risk, Belastungstestergebnisse usw.

