

Anwendung des Rechnungslegungsstandards IPSAS

Frage

Wie die Grossunternehmen werden künftig wohl auch die Gemeinwesen für mehr Transparenz und eine bessere Darstellung ihrer Rechnungslegung sorgen müssen, und wie für die Grossunternehmen werden Rechnungslegungsstandards erlassen, die einheitlichere und vergleichbarere Finanzinformationen bezwecken und gewährleisten sollen, dass die Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte dem Grundsatz "True and fair view" entspricht und ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt. Dieses Erfordernis ist übrigens implizit in Artikel 48 Abs. 4 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt enthalten: "Der Bundesrat setzt sich für harmonisierte Rechnungslegungsstandards von Bund, Kantonen und Gemeinden ein".

Soweit mir bekannt ist, haben sich der Bund und die Kantone Zürich und Genf für die "International Public Sector Accounting Standards" (IPSAS) entschieden, die einzigen Rechnungslegungsstandards für die Gemeinwesen, die den Grundsatz der "True and fair view" einhalten. Die IPSAS wurden 2007 weitgehend revidiert mit neuen Standards, die ab 01.01.2008 in Kraft treten.

Demzufolge bitte ich den Staatsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

- Erfüllt die Staatsrechnung des Kantons Freiburg bis heute (d.h. bis zum Rechnungsjahr 2006) anerkannte Standards der "True and fair view" (nebst den vom FHG vom 25.11.1994 und seinem Ausführungsreglement vom 12.03.1996 vorgegebenen)?
- Möchte der Kanton Freiburg neue Standards (z.B. IPSAS) für die Rechnungslegung anwenden, oder wird er dazu gezwungen sein? Wenn ja, ab welchem Rechnungsjahr?
- Welches wären die mit der Einführung der IPSAS verbundenen Vor- und Nachteile?

19. September 2007

Antwort des Staatsrates

1. Erläuterungen zu den IPSAS-Standards und zur gegenwärtigen Rechnungslegung des Staates

Bei den IPSAS-Standards handelt es sich um auf die Bedürfnisse der öffentlichen Hand zugeschnittene Empfehlungen zur Rechnungslegung. Die IPSAS werden vom IPSASB, dem International Public Sector Accounting Standards Board, erarbeitet und in Kraft gesetzt, bei dem es sich um einen Fachausschuss mit Rechnungslegungsspezialisten aus dem öffentlichen Bereich aus verschiedenen Staaten, der Weltbank und dem IWF handelt. Die Schweiz ist in diesem Organ vertreten.

Gegenwärtig erfolgt die Rechnungslegung für die Staatsrechnung nach dem harmonisierten Rechnungsmodell der öffentlichen Haushalte (HRM1), wie es im Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, herausgegeben von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren, empfohlen wird. Der Kanton Freiburg hat dieses Modell 1996 eingeführt. Die Rechnungsführung und Rechnungslegung erfüllen die Anforderungen des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates sowie des Ausführungsreglements vom 12. März 1996 und entsprechen somit den diesbezüglich für die öffentlichen Haushalte geforderten Standards. In einigen Punkten, insbesondere beim Anhang zur Bilanz, nimmt die heutige Rechnungslegung bereits die Anforderungen des nächsten Rechnungsmodells vorweg. Übrigens wenden auch die freiburgischen Gemeinden die HRM1-Normen an.

2. Einführung der IPSAS-Standards

Die Revision des harmonisierten Rechnungsmodells der öffentlichen Haushalte (HRM2) befindet sich in der Schlussphase, und das definitive HRM2-Handbuch sollte im ersten Halbjahr 2008 veröffentlicht werden. Die Finanzdirektorenkonferenz erteilte der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen den Auftrag zur Weiterentwicklung des HRM. Die Arbeitsgruppe unter der Leitung der Finanzverwalterin des Kantons BL, Yvonne Reichlin, setzt sich aus Vertretern der Kantons- und Gemeindeverwaltungen sowie des Bundes zusammen und wird durch einen wissenschaftlichen Beirat von Finanzspezialisten und externe Berater aus dem Treuhandwesen unterstützt.

Mit dem HRM2 soll ein weiterer Schritt gemacht werden, um die Rechnungslegung unter den Kantonen und Gemeinden möglichst weit zu harmonisieren und sich dem kürzlich vom Bund verabschiedeten neuen Rechnungslegungsmodell anzunähern. Dabei soll das Rechnungslegungsmodell so weiterentwickelt werden, dass es sich zumindest teilweise an den IPSAS-Richtlinien orientiert. Das neue Modell wird die in verschiedenen Kantonen, namentlich Zürich und Genf, bereits eingeleiteten Reformen mitberücksichtigen. Man muss aber wissen, dass die Besonderheiten der Gemeinwesen dazu führen, dass die IPSAS-Richtlinien von den Kantonen und Gemeinden nicht ohne Weiteres übernommen werden können. So wenden der Kanton Zürich und der Kanton Genf nicht alle IPSAS-Standards an. Man muss auch berücksichtigen, dass die Sachzwänge, denen die Gemeinwesen unterworfen sind - man denke etwa an die Volksrechte und die Verfassungsvorschriften - nicht mit denjenigen der Privatwirtschaft verglichen werden können.

Der Kanton Freiburg verfolgt die Fortschritte der HRM2-Arbeiten sehr aufmerksam und fasst die Einführung dieses Modells mittelfristig, das heisst wenn möglich auf den Beginn der nächsten Legislaturperiode in Auge. Es handelt sich dabei nämlich um ein Vorhaben von erheblicher Tragweite, das eine komplette Neugestaltung des Kontenplans und der gegenwärtigen Finanzstatistik erfordert sowie einen neuen Aufbau und eine neue Darstellung der Sonderdrucke der Staatsrechnung, des Staatsvoranschlags sowie der Bilanz und des Anhangs dazu. Wahrscheinlich wird auch das Finanzhaushaltsgesetz angepasst werden müssen, und es wird erhebliche Änderungen im Informatikbereich wie auch einiges an Schulung und Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungseinheiten des Staates brauchen. Auch die freiburgischen Gemeinden werden das neue HRM2-Rechnungsmodell einführen müssen.

3. Anwendung der IPSAS-Standards

Die Anwendung des HRM2, das gewisse IPSAS-Richtlinien einbezieht, wird mehrere Vorteile haben. So werden detailliertere Finanzinformationen erhältlich sein, denn die Jahresrechnung wird einen gestuften Erfolgsausweis enthalten, mit dem das operative und das ausserordentliche Ergebnis voneinander getrennt werden können. In den ausserordentlichen Aufwendungen und Erträgen werden namentlich die zusätzlichen Abschreibungen oder nicht vorhersehbare einmalige Erträge, die nicht aus der betrieblichen Tätigkeit stammen, aufgenommen. Im Anhang zur Rechnung werden folgende Elemente ausführlicher als heute dokumentiert:

- Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel
- Rückstellungsspiegel
- Anlagespiegel
- Bewertungs- und Abschreibungsgrundsätze.

Die Einführung des HRM2 fördert die Vergleichbarkeit der Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte und führt zu mehr Transparenz in deren Rechnungen und Voranschlägen. Sie wird Gelegenheit bieten, den gegenwärtigen Kontenplan zu aktualisieren, die Finanzstatistik zu ergänzen und gewisse IPSAS-Standards einzuführen, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der schweizerischen Gemeinwesen.

Freiburg, den 30. Oktober 2007