

Zeigen, wie es um die öffentlichen Finanzen wirklich steht

Internationale Rechnungslegungsnormen bringen Transparenz in Bundes- und Kantonsrechnungen

Von Andreas Bergmann*

Die Berichterstattung öffentlicher Haushalte ist rudimentärer als diejenige von Firmen. Im Folgenden wird dargelegt, dass der Bund und einzelne Kantone nun mit der Übernahme internationaler Standards zum Prinzip der Fair Presentation übergehen und sich vom Manipulieren mit stillen Reserven abwenden wollen. (Red.)

Die öffentlichen Haushalte haben in den meisten OECD-Ländern, so auch in der Schweiz, einen Anteil von 30% bis 40% am Bruttoinlandsprodukt. Wenn man noch die Tätigkeit von marktorientierten Unternehmen in Staatsbesitz, beispielsweise der Post oder der Kantonalbanken, hinzurechnet, ist annähernd die Hälfte der Volkswirtschaft unmittelbar mit dem Staat verbunden. Angesichts dieses Stellenwertes mag es erstaunen, dass der Finanzberichterstattung im öffentlichen Sektor traditionell weniger Bedeutung beigemessen wird, als dies etwa bei privaten Publikums-gesellschaften der Fall ist. Dabei ist das Interesse der Öffentlichkeit zumindest ebenso ausgewiesen – wenn auch von etwas anderer Art als in der Privatwirtschaft. Bei den privaten Publikums-gesellschaften interessieren sich primär die Investoren und ihre Finanzanalytiker, die

Akteure auf den Finanzmärkten also, für die Berichterstattung über Tätigkeiten und Vermögen. Im Falle der öffentlichen Hand ist zwar auch ein gewisses Interesse der Finanzmärkte feststellbar, spielen doch öffentliche Schuldner eine wichtige Rolle auf den Anleihenmärkten, doch das Interesse ist zweifellos geringer als jenes gegenüber privaten Kapitalgesellschaften.

Steuerzahler und Obligationäre

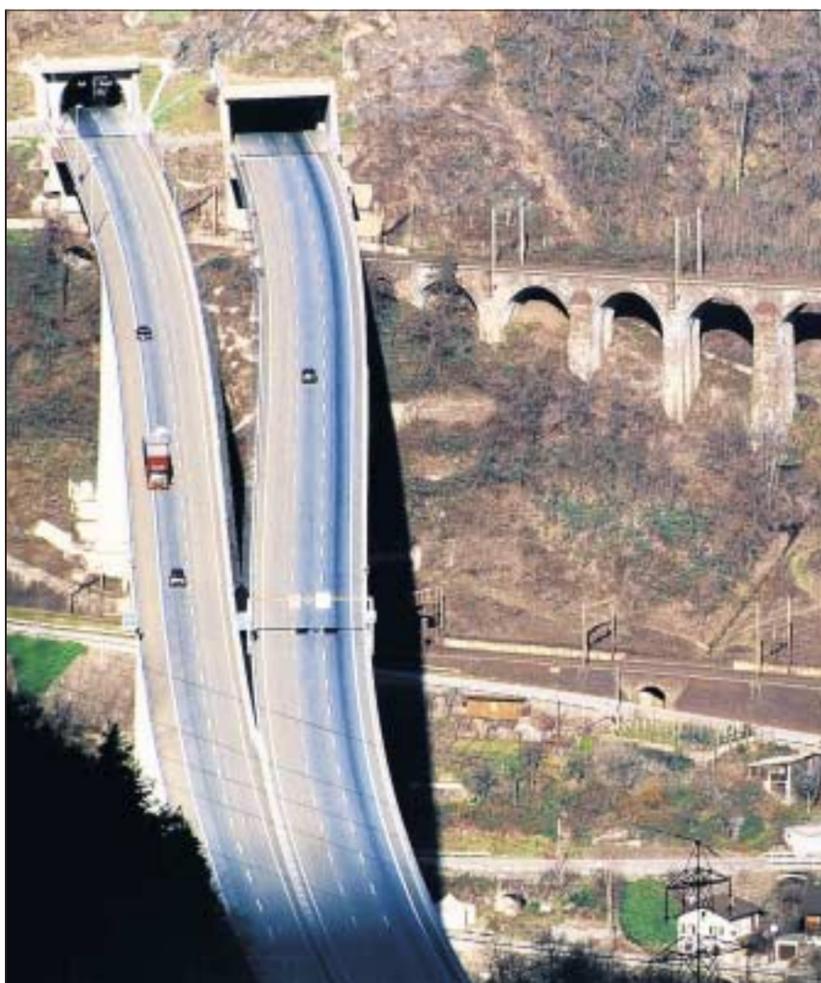
Von den unrühmlichen Ausnahmen wie Leukerbad, Briançon oder Orange County abgesehen, wird die Bonität öffentlicher Schuldner meist als gut bis hervorragend eingeschätzt. So erteilen internationale Rating-Agenturen selbst Kantonen, deren Finanzlage gemeinhin als angespannt beurteilt wird, noch gute Investment Grades (z. B. Standard & Poor's Rating A für den Kanton Genf). Daran ändert das jeweilige einzelne Jahresergebnis meist kaum etwas, selbst wenn es schlecht ausfällt. Allerdings gibt es bei öffentlichen Haushalten neben der Kapitalbeschaffung weitere Vorgänge, bei denen die Öffentlichkeit ein legitimes Interesse an transparenten Informationen hat.

Das gilt ganz offensichtlich für die Erhebung von Steuern, aber auch für Gebühren und Entgelte, bei denen Bürger und Firmen praktisch nur durch einen Standortwechsel, der mit beträchtlichen Kosten verbunden ist, gewisse Wahlmöglichkeiten wahrnehmen können. So gehört es denn auch seit der Französischen Revolution zu den unbestrittenen Merkmalen eines demokratischen Staates, dass wichtige finanzielle Entscheidungen öffentlicher Haushalte wie die Genehmigung von Budgets oder Rechnungsabschlüssen, ähnlich dem Erlass von Gesetzen, durch die vom Volk gewählte Legislative oder auf lokaler Ebene durch die Gemeindeversammlung erfolgen.

Intransparenz mit Tradition

Diesem mehrfachen Informationsbedürfnis von Bürgern und Kapitalgebern wird durch die Finanzberichterstattung der öffentlichen Haushalte sehr unterschiedlich entsprochen. Internationale Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor, die sogenannten International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), gibt es erst seit dem Jahr 2000, und ihre Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen. In der Rechnungslegung der verschiedenen Länder, aber auch bei den Normen innerhalb der Länder gibt es grosse Unterschiede.

So verfolgt man in den meisten europäischen Ländern, aber auch in den Vereinigten Staaten von Amerika für die verschiedenen Staatsebenen ganz unterschiedliche Ansätze. Besonders auf der obersten Ebene ist die doppelte Buchführung noch alles andere als weit verbreitet. Auch in der Schweiz hat der Bund ein nach kaufmännischen Prinzipien geführtes Rechnungswesen erst zu Beginn des laufenden Jahres eingeführt, und damit nimmt er zumindest in Europa immer noch eine



In Einrichtungen wie der Autobahn oder der Gotthardbahn – hier auf der Tessiner Seite – ist in grossem Umfang öffentliches Kapital gebunden, über dessen Wert und Rendite bisher kaum befriedigend Rechenschaft abgelegt wurde.

MARTIN RUETSCHI / KEYSTONE

Vorreiterrolle ein. Die Kantone und Gemeinden indessen haben mit der Einführung des sogenannten Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) diesen Schritt ein bis zwei Jahrzehnte früher gemacht. Ihre Finanzberichterstattung ist aber trotzdem sehr unterschiedlich und kaum miteinander vergleichbar, da das HRM rechtlich nur eine Empfehlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren ist, die – selbst wenn sie vollumfänglich eingehalten würde – im Vergleich mit Rechnungslegungsstandards viel Spielraum lässt. Der Kontenplan ist zwar vereinheitlicht, bezüglich Bilanzierung, Bewertung und Offenlegungen von Bilanz- und Erfolgsrechnungspositionen, aber beispielsweise auch bezüglich der Konsolidierung lässt das HRM dagegen weitgehende Freiheiten. So ist die Abschreibungspraxis oft bereits zwischen zwei Nachbargemeinden verschieden, was Vergleiche stark erschwert.

Die vielfältigen und kaum vergleichbaren Konzepte im In- und Ausland hatten allerdings bis vor kurzem auch nicht das Ziel einer Fair Presentation, also einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, verfolgt. Überdies stand auch nicht ein umfassender Informationszweck, wie ihn die sogenannten General Purpose Financial Statements privater Unternehmen verfolgen, im Vordergrund. Die öffentlichen Haushalte richteten ihre Berichterstattung oft auf spezifische Aufgaben, beispielsweise die Berechnung des Steuerfusses, aus. Die Intransparenz und die fehlende Vergleichbarkeit sind denn auch nicht illegal und schon gar nicht deliktisch, sondern zeugt lediglich vom geringen Stellenwert, der der Rechnungslegung beigemessen wurde.

Wir haben also die paradoxe Situation, dass die öffentliche Hand einem breiteren Interesse mit einer weniger transparenten Berichterstattung entgegentritt, als dies bei privaten Unternehmen der Fall ist. Die dem Staat gegenüberstehenden einzelnen Interessenten oder Gruppen verfügen natürlich über weniger Gewicht als beispielsweise Investoren im Falle der privaten Unternehmen. Sie sind faktisch kaum in der Lage, ihren Interessen durch Marktmechanismen Nachachtung zu verschaffen, und sind deshalb auf den Schutz durch das Rechtssystem, im konkreten Fall das öffentliche Finanzhaushaltrecht, angewiesen. Auf internationaler Ebene sind es primär die internationalen und multilateralen Organisationen, allen voran die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, die als Fürsprecher für die Einführung einer auf Standards beruhenden Rechnungslegung des öffentlichen Sektors in Erscheinung treten.

Was bedeutet nun aber der Begriff Fair Presentation oder, aus Sicht des Lesers der Finanzberichte, True and Fair View? Fair Presentation wird üblicherweise an zwei Bedingungen geknüpft. Einerseits müssen alle Transaktionen und Sachverhalte den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden. Andererseits hat dies in vollständiger Übereinstimmung mit einem anerkannten Standard zu geschehen. Im Vordergrund stehen also wirtschaftliche Vorgänge. Im privatwirtschaftlichen Anwendungsbereich geht es bei den International Finan-

cial Reporting Standards (IFRS) primär um gegenwärtige oder künftige Geldflüsse, im öffentlichen Sektor (IPSAS) sind zusätzlich aber auch nicht geldwerte Nutzen oder Nutzenpotenziale von grosser Bedeutung.

Bei den IPSAS geht man (im Gegensatz zu IFRS) davon aus, dass öffentliche Vermögenswerte wie Schulhäuser oder Strassen (im Gegensatz zu privaten) nicht zur Erzielung von Geldflüssen oder gar zur Veräusserung, sondern zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen gehalten werden. Rechtliche Überlegungen sind dagegen nur insoweit relevant, als sie diese Geld- oder Nutzenflüsse tatsächlich beeinflussen. So sind Rückstellungen unabhängig von einer rechtlichen Verpflichtung zu bilden, sofern ein künftiger Mittelabfluss wahrscheinlich ist. Die rechtliche Sichtweise ist erst dann relevant, wenn sie einen solchen Mittelabfluss effektiv verunmöglicht. Das führt beispielsweise zu einer sehr vorsichtigen, in den Augen einzelner Schweizer Fachleute gar allzu vorsichtigen Bildung von Rückstellungen für Vorsorgeverpflichtungen.

Oft wird der Fair-Presentation-Ansatz ausschliesslich mit der Bilanz in Verbindung gebracht. Tatsächlich gewinnt die Bilanz – auch finanzpolitisch – an Bedeutung, doch muss auch die Erfolgs- oder die Geldflussrechnung die effektiven wirtschaftlichen Vorgänge in einer Periode darstellen. Eine derart umfassende Fair Presentation soll sicherstellen, dass die Entscheidungsträger bei ihren Entscheidungen über die tatsächlichen Verhältnisse informiert sind. Eine Fair Presentation ist allerdings nicht normativ geprägt. Sie gibt nicht vor, wie die Entscheide zu fällen sind. So äussert sich IPSAS lediglich zur finanziellen Berichterstattung, aber ausdrücklich nicht zu fiskalpolitischen Entscheiden wie der Festsetzung des Steuerfusses oder der Tilgung von Schulden.

Manipulation mit stillen Reserven

Die strikte Trennung von Finanzberichterstattung und Finanzpolitik stellt, gerade in der Schweiz, den eigentlichen Paradigmenwechsel dar. So wurde traditionell mancherorts die Bewertung und Abschreibung von Vermögenswerten zur Stabilisierung des Steuerfusses gebraucht. In Phasen der Hochkonjunktur wurden zusätzliche Abschreibungen getätigt, um den Überschuss zu begrenzen, in rezessiven Perioden wurden dagegen die Abschreibungen reduziert, um die Defizite kleiner zu halten. Mittels solcher Willkürreserven sollte die Budgetdisziplin sichergestellt werden. Erfahrene Finanzpolitiker und Journalisten haben diese Vorgänge jedoch stets durchschaut, so dass sich die Frage aufdrängt, wem eine solche Manipulation nützen soll.

Das Konzept der Fair Presentation und mit ihm die IPSAS gehen davon aus, dass Informationen nicht verfälscht werden sollen. Die Entscheide im Zusammenhang mit öffentlichen Finanzen sollen durch die dafür zuständigen Stellen gefällt und nicht bei der Informationsaufbereitung schon vorgespurt werden. Die Finanzpolitik muss deshalb mit konjunkturell bedingten Überschüssen und Defiziten umzugehen lernen. Beispiele für eine ausgeprägte Budgetdisziplin sind ausgerechnet in Ländern wie Australien oder Kanada zu finden, die beide auch zu den Vorreitern bei der Fair Presentation zählen.

Dass die Schweizer von diesen Idealvorstellungen gar nicht allzu weit entfernt sind, beweist der Kanton Zürich, der sich auch unter dem Regime des HRM nicht zu solchen Manipulationen verleiten liess, die in diesem Rahmen an sich noch zulässig wären. Umso störender ist es, wenn der Ende 2006 publizierte Entwurf für die Reform des HRM sich bereits in seiner Einleitung grundsätzlich vom Konzept der True and Fair View distanziert. Der Entwurf folgt zwar dann erfreulicherweise in sehr vielen Details den IPSAS, was aber den konzeptionellen Widerspruch nicht ausräumen kann.

Die Schweiz ist vorne mit dabei

Dass es auch hierzulande durchaus anders geht, beweisen der Bund sowie die Kantone Genf und Zürich, die alle eine möglichst weitgehende Umsetzung von IPSAS vorsehen, und zwar ab den Jahren 2007 (Bund), 2008 (Genf) und 2009 (Zürich). Alle drei Gebietskörperschaften verfolgen ohne Einschränkung das Konzept der Fair Presentation. Leider weichen sie in einzelnen Punkten von IPSAS ab, doch handelt es sich hierbei immerhin nicht um die grundsätzlichen Prinzipien, sondern um anwendungsbezogene Detailfragen. Andere Länder von vergleichbarer Grös-

«Kapitalbinder in ganz grossem Stil»

«Wie gut wird das eingesetzte Kapital verzinst?» oder: «Wie viel Kapital wird durchs Unternehmen gebunden?» – diese Fragen sind bei der Beurteilung einer Firma heute wichtiger als noch vor Jahren. Lange Zeit wurden primär Umsatz, Gewinn und Margen als Erfolgsgrössen betrachtet, die Frage nach der effizienten Verwendung des Kapitals wurde vernachlässigt. Oft hatte es den Anschein, als ob Kapital mehr oder weniger gratis verfügbar sei, so dass dessen Verzinsung kein wichtiges Kriterium zur Benotung der Firmenführung darstellte. Mit der Zeit wurde indessen klar, wie hoch die Kosten von Kapital eigentlich sind und dass eine gute Unternehmensführung sich dadurch auszeichnet, dass sie viel aus dem eingesetzten Kapital herausholt.

So sind vor allem bei den auf Wertsteigerung ausgerichteten Unternehmen Kennzahlen zur Verzinsung der eingesetzten Mittel (etwa Rona, Ronoa oder Roce) zentral geworden, dies sowohl zur Beurteilung der Ertragskraft wie auch oft zur internen Leistungsbeurteilung und Bonus-Bemessung. Heute erscheinen solche Überlegungen und eine entsprechende Rechnungslegung nach Standards wie IFRS (International Financial Reporting Standards) für private Unternehmen und privaten Kapitaleinsatz normal, ja zwingend.

Aber vor dreissig, vierzig Jahren was das noch ganz anders. Damals legten die Manager gegenüber den Kapitalgebern nur oberflächlich und auf willkürliche Art und Weise Rechenschaft ab über Geschäftsgang, Vermögen und Verwendung der Mittel. Stille Reserven dienten dazu, die Rechnungen «schön» zu gestalten. Solche Versteckspiele galten heute an Finanzmärkten als inakzeptabel, als Willkür der Manager – aber im Zusammenhang mit staatlichen Wirtschaften befindet man sich immer noch in diesem Stadium.

In breitesten Kreisen wurde bisher akzeptiert, dass über den Einsatz von öffentlichen Mitteln nur sehr selektiv und oft verzerrt Rechenschaft abgelegt wird. Wie im nebenstehenden Artikel dargelegt, geben die öffentlichen Haushalte bis jetzt nur rudimentär Auskunft über Finanzlage, Vermögen und Ertragszahlen. Die Politiker verwenden stille Reserven gerne, um Haushalte nach ihren Präferenzen zu gestalten, sie treiben damit ihr Spiel gegen Bürger und Steuerzahler.

Die Mängel sind umso brisanter, als der Staat ein «Kapitalbinder in ganz grossem Stil» ist, wie dies die Beratungs- und Anlagefirma Competitive Edge Services (CE) vor Monaten in Erinnerung rief. Staaten haben schwere Bilanzen mit entsprechendem Finanzierungsbedarf, an den Kapitalmärkten spielen hoheitliche Emittenten eine zentrale Rolle. Dass der Staat dabei private Kapitalnachfrager konkurrenziert, ist klar, umso dringender ist deshalb die Frage, wie gut er mit den Mitteln wirtschaftet und ob er wirklich derart viel Kapital «braucht». Mit der Berichterstattung nach den IPSAS gibt es immerhin Instrumente, die öffentlichen Haushalte genauer zu beobachten; und die CE-Autoren betonen, es sei an der Zeit, den hohen Anteil an gebundenem Kapital in öffentlichen Bilanzen gründlich zu hinterfragen. Ihrer Ansicht nach sollte der Staat von privaten Unternehmen lernen, wie man die Kapitalbindung in vernünftigen Rahmen hält und nur das in die Bilanz nimmt, was wirklich «betriebsnotwendig» ist.

Gy.

se lösen solche landesspezifischen Anwendungsprobleme über den Erlass von auf IPSAS basierenden nationalen Standards. Dadurch folgt die eigentliche Finanzberichterstattung uneingeschränkt einem den tatsächlichen Verhältnissen verpflichteten Standard, was für die Transparenz eigentlich vorteilhafter wäre. Beispiele hierfür sind Kanada, Australien, Südafrika, die Slowakei oder in gewisser Hinsicht auch Schweden.

Die Ausführungen zeigen, dass mit dem Erlass der IPSAS der öffentliche Sektor in die Lage versetzt wird, die beträchtlichen Defizite bei der Finanzberichterstattung wettzumachen. Bisherige Erfahrungen mit einer Fair Presentation sind im In- und Ausland durchwegs positiv, obwohl die Entkoppelung von Finanzberichterstattung und Finanzpolitik einen Paradigmenwechsel darstellt. Allerdings zeigt sich, dass nationalen Besonderheiten mit einem der Fair Presentation verpflichteten, direkt auf IPSAS basierenden Standard besser Rechnung getragen werden kann als mit einer direkten IPSAS-Anwendung. Der vorliegende Entwurf für eine Reform des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) in der Schweiz nimmt diese Chance leider nur ansatzweise wahr, da er sich explizit vom Konzept einer Fair Presentation distanziert.

* Andreas Bergmann ist Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Zürcher Hochschule Winterthur und da Leiter des Instituts für Verwaltungsmanagement. Er ist zudem Mitglied des IPSAS-Board der International Federation of Accountants (2006–2008; mandatiert durch Bund und Kantone).