

Das letzte IPSAS-Board Meeting im Jahr 2011 stand erneut im Zeichen des Rahmenkonzepts. Das letzte Konsultationspapier, das sich mit der Präsentation von Finanzberichten befasst, wurde verabschiedet und geht nun in die Vernehmlassung. Damit ist der erste Schritt zur Erarbeitung des Rahmenkonzepts abgeschlossen. Selbstverständlich müssen nun in allen Themenbereichen die Rückmeldungen sorgfältig ausgewertet und diskutiert werden.

Ein sehr rascher Arbeitsfortschritt konnte im Rahmen des erst im Sommer 2011 gestarteten Projekts zur Angleichung der Finanzstatistik (GFS) verzeichnet werden. Die Task Force legte bereits erste Resultate vor, die vom Board allesamt genehmigt wurden. Damit kann das „window of opportunity“, das die Revision des finanzstatistischen Regelwerkes bietet, zum gegenseitigen Vorteil genutzt werden.

Dieses Projekt ist insbesondere für die Europäische Union und deren Mitgliedstaaten von grossem Interesse, da diese seit den Verträgen von Maastricht bis hin zu den neuesten Stabilitätserlassen bei der Formulierung der fiskalpolitischen Ziele auf finanzstatistische Aggregate abstellt.

Rahmenkonzept (Conceptual Framework)

Phase 1: Ziele, Umfang, qualitative Charakteristiken, rechnungslegende Einheit (Objectives, Scope, Qualitative Characteristics, Reporting Entity)

Im Rahmen der Diskussion der Vernehmlassungsantworten hat das IPSASB in folgenden Punkten Entscheide gefällt: (1) «Accountability» und «decision-making» sind die Zielsetzungen der Finanzberichterstattung; (2) «service recipients» und «resource providers» bleiben deren Hauptanwender und (3) es wird keine Unterscheidung der qualitativen Charakteristiken in «fundamental» und «enhancing» gemacht. Weiter zog das IPSASB den Begriff «faithful representation» dem Begriff «reliability» vor. Noch nicht entschieden ist die Frage, ob «materiality» eine Bedingung (constraint) aller qualitativen Charakteristiken ist, oder dem Merkmal der Relevanz zugeordnet werden kann.

Wir haben den Zwischenentscheiden zugestimmt. Hinsichtlich der Bedeutung der materiality sind wir der Meinung, dass es sich dabei um eine für alle qualitativen Charakteristiken geltende Bedingung handelt. Wir werden uns weiterhin für diese Positionierung einsetzen.

Phase 2: Elemente der Finanzberichte (Elements: Definition and Recognition)

Am letzten Meeting beauftragte das Board die Task Based Group (TBG), Gemeinsamkeiten der beiden konzeptionellen Sichtweisen (asset and liability-led view versus revenue and expense-led approach) aufzuzeigen. Die TBG schlug als Lösungsmöglichkeit vor, die aktiven und passiven Rechnungsabgrenzungen als eigenständige Elemente zu definieren oder sie im Anhang entsprechend offenzulegen. Das Board hat sich noch nicht auf eine Variante geeinigt.

Einig war sich das Board darüber, dass (1) «rights and powers» erst dann als Vermögenswerte gelten, wenn sie ausgeübt (exercised) werden?, dass (2) in den Definitionen der Vermögenswerte und Schulden der Begriff «past event» vorkommen muss und dass (3) das Ei-

genkapital eine Restgrösse darstellt. Das Board akzeptiert aber, dass insbesondere bei beherrschten Einheiten auch Eigentumsinteressen entstehen können und das Eigenkapital dann nicht bloss eine Restgrösse darstellt.

Wir haben den Zwischenentscheiden soweit zugestimmt. Die Rechnungsabgrenzungen betrachten wir hingegen nicht als eigenständige Elemente, sondern als Teil der Vermögenswerte bzw. Verpflichtungen.

Phase 3: Bewertung (Measurement of Assets and Liabilities)

Am letzten Meeting entschied das IPSASB, dass die Weiterentwicklung der Phase 3 die Zielsetzung der Bewertung thematisieren soll, statt isoliert die Bewertungsansätze zu beschreiben. Die nun geführte Diskussion brachte keine Einigung auf eine gemeinsame Zielsetzung. Das Board brachte die Idee ein, dass sich die Zielsetzung der Bewertung auf die qualitativen Charakteristiken ausrichten soll und die Bedürfnisse der Anwender zu berücksichtigen habe.

Der vorgeschlagenen Gliederung eines Exposure Drafts (ED) wurde zugestimmt.

Wir haben den Zwischenentscheiden zugestimmt.

Phase 4: Präsentation (Presentation)

Das zur Abstimmung vorgelegte Consultation Paper (CP) unterteilt Präsentation in zwei Teile Display (core information) und Disclosure (supporting information). «Core and supporting information» hat in der amerikanischen Rechtsprechung jedoch eine andere Bedeutung und kann nicht mit Display und Disclosure in Verbindung gebracht werden. Das verabschiedete CP trägt diesem Umstand Rechnung.

Das CP wurde von uns unterstützt und vom Board mit 17 Ja-Stimmen zu einer Nein-Stimme genehmigt. Die Vernehmlassungsfrist beträgt 4 Monate.

<i>Diskutierte Themen</i>

Erläuternde Berichterstattung (Financial Statement Discussion and Analysis)

Dem Board lag ein Entwurf eines Exposure Draft (ED) zur Genehmigung vor. Eine Einheit, die Abschlüsse nach dem Konzept der Periodenabgrenzung erstellt und vorlegt, hat diesen Standard zur erläuternden Berichterstattung (zwingend) anzuwenden. Das ED enthält ein umfassendes Anwendungsbeispiel. Obwohl der ED auf breite Zustimmung stiess, wurden noch einige redaktionelle Änderungen angebracht. Der ED wird am nächsten Meeting im März 2012 verabschiedet.

Der vorliegende ED wurde von uns unterstützt und wir werden ihm am nächsten Meeting zustimmen.

Zusammenschlüsse von Einheiten/Fusionen (Entity Combinations)

Das IPSASB beriet über einen Teilentwurf zu einem Consultation Paper (CP) und beantwortete die darin aufgeworfenen Fragen über Zusammenschlüsse, die nicht unter gemeinsamer Kontrolle stattfinden. Am nächsten Meeting werden die Zusammenschlüsse unter gemeinsamer Kontrolle vertiefter diskutiert. Es wird auch überprüft, ob der Titel «entity combinations» durch «public sector combinations» ersetzt werden kann.

Wir haben den Zwischenentscheiden zugestimmt und werden uns weiterhin aktiv für die Neuentwicklung eines Standards einsetzen.

Finanzstatistik (Alignment of IPSASs and GFS)

Wie in der Einleitung dargestellt, macht dieses Projekt rasche Fortschritte. Dem Board wurde bereits ein Kapitel des künftigen Finanzstatistik-Handbuchs, das dem Verhältnis zwischen der Rechnungslegung unter IPSAS und der Finanzstatistik gewidmet ist, vorgelegt. Das Kapitel wurde mit wenigen Änderungen genehmigt. Zentral ist, dass das Handbuch künftig explizit auf die Rechnungslegung unter IPSAS Bezug nimmt. Es verpflichtet zwar niemanden zur Verwendung der IPSAS, macht aber deutlich, dass eine Rechnungslegung unter IPSAS eine geeignete Basis zur Erstellung der Finanzstatistik darstellt.

Ebenfalls diskutiert wurde die Analyse der heute noch bestehenden Differenzen zwischen der Finanzstatistik und IPSAS. Diese Analyse zeigte, dass viele frühere Differenzen, zum Beispiel bei den Rüstungsgütern, heute bereits vollständig eliminiert sind. In anderen Bereichen, zum Beispiel bei der Bewertung der Liegenschaften, ist zumindest eine von mehreren zulässigen Optionen kompatibel. Eine dritte Gruppe von Differenzen kann leicht entweder seitens der Finanzstatistik oder seitens der IPSAS eliminiert werden, da die jeweiligen Grundprinzipien nicht tangiert sind und die Differenz historisch gewachsen ist. Das IPSAS-Board wird im kommenden März entscheiden, welche Differenzen im Hinblick auf eine Harmonisierung in den Arbeitsplan aufgenommen werden.

Die Schweiz ist in der Task Force mit dem Stv. Leiter der Sektion Finanzstatistik der Eidg. Finanzverwaltung, André Schwaller, vertreten. Die fast parallele Implementierung von IPSAS und der letzten Revision der Finanzstatistik führte dazu, dass wir hierzulande alle Unterschiede aus eigener Erfahrung kennen. Die aktuelle Revision des Finanzstatistik-Handbuchs wird deshalb auch für uns einige Verbesserungen bringen. Der Entscheid über das Handbuch liegt allerdings nicht beim IPSAS-Board, sondern beim Internationalen Währungsfonds.

Wir haben dem vorgelegten Kapitel des Finanzstatistik-Handbuchs zugestimmt und uns für eine Angleichung der beiden Regelwerke eingesetzt.

Arbeitsplan (Workplan)

Im Rahmen der Diskussion des Arbeitsplans wurde nur ein kleineres Projekt neu aufgenommen, da eine umfassendere Überprüfung – unter anderem unter Berücksichtigung der GFS-Projekte – im kommenden Frühling ansteht.

Bei dem genehmigten Projekt „Öffentliche Unternehmen“ (Government Business Enterprises) geht es um eine Überprüfung der Definition. Diese Öffentlichen Unternehmen sind bekanntlich nicht den IPSAS, sondern den privatwirtschaftlichen Standards (z.B. IFRS) unterworfen. Die aktuelle Situation sieht unter anderem das Kriterium der Gewinnschwelle (break-even) vor, das in der Praxis grosse Probleme schafft, da viele Öffentliche Unternehmen sehr

nahe an dieser Schwelle arbeiten und sich damit nicht eindeutig zuordnen lassen. Das Projekt soll nun eine Revision dieser Definition prüfen.

Dabei sollen auch die Entwicklungen im Bereich der Konsolidierung und der Finanzstatistik berücksichtigt werden – im Wissen, dass diese beiden Sichtweisen zu unterschiedlichen Resultaten führen, also ein Kompromiss kaum möglich sein wird.

Wir haben dem Projekt „Öffentliche Unternehmen“ zugestimmt. Es wurde mit 17 zu einer Stimme genehmigt.

Kontakt:

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Prof. Dr. Andreas Bergmann
Institut für Verwaltungs-Management
Stadthausstrasse 14
8401 Winterthur
Tel: +41 (0) 58 934 79 25

Eidg. Finanzverwaltung
Stefan Berger
Bundesgasse 3
3003 Bern
Tel: +41 (0) 31 325 04 08