
Die Rolle des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor

Seit seiner Schaffung vor zehn Jahren hat sich das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor SRS-CSPCP, de facto, als Fachinstanz für die Harmonisierung und die Standardisierung der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor behauptet.



Nils Soguel

Die Schweiz ist eines der wenigen Länder, in denen keine Instanz gesetzlich für die Standardisierung der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor zuständig ist. Die Bundesverfassung gibt dem Bund keine Befugnis, in diesem Bereich Vorschriften für die Kantone und Gemeinden zu erlassen. Jeder Kanton bestimmt, nach welchen Standards er seine Rechnungslegung gestalten will und überträgt seine Standards in sein Finanzhaushaltsgesetz. Deshalb gibt es viele unterschiedliche Praktiken. Um dies zu vermeiden, wäre eine Revision der Bundesverfassung möglich gewesen, um dem Bund

die Befugnis zu geben, verbindliche Buchhaltungsstandards einzuführen. Dies wäre aber nicht mit dem Gedanken einer föderalistischen Schweiz vereinbar gewesen.

Die einzige Möglichkeit ist, Empfehlungen zuhanden der Kantone auszuarbeiten. Dies hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) gemacht, als sie im Jahr 2008 das Harmonisierte Rechnungsmodell HRM, das aus den Anfängen der 1980er Jahre stammt (HRM1), revidiert und modernisiert hat. Das so entstandene HRM2 enthält mittlerweile 20 Fachempfehlungen; aber seine Anwendung bleibt nach wie vor den Kantonen überlassen. Um den Übergang und die Anpassung vom HRM1 zum HRM2 zu begleiten, hat die FDK zusammen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement beschlossen, das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor SRS (Conseil suisse de présentation des comptes publics CSPCP) zu schaffen.

Auftrag des SRS-CSPCP

Der generelle Auftrag des SRS-CSPCP ist die Förderung der einheitlichen, vergleichbaren und transparenten Rechnungslegung der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz. Das Gremium hat insbesondere die Aufgabe, Empfehlungen für die sich stellenden Praxisfragen zu erarbeiten. Diese Empfehlungen betreffen die Einführung des Rechnungsmodells, aber auch die Anpassung des Modells an die Änderungen des wirtschaftlichen Umfeldes und der institutionellen Rahmenbedingungen.

Das Gremium hat weiter die Aufgabe, die Meinung der öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz zur Entwicklung der Rechnungslegung in anderen Bereichen, wie den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), zu koordinieren und die Stellungnahme der Schweiz abzugeben. Bei seinen Arbeiten berücksichtigt das Rechnungslegungsgremium ebenfalls die Entwicklung der International Financial Reporting Standards (IFRS), der Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (Swiss GAAP FER) oder der internationalen finanzstatistischen Standards des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Union (EU).

Das Gremium hat schlussendlich die Aufgabe, die Umsetzung der Fachempfehlungen der FDK zu beobachten. Es muss somit über die verschiedenen Praktiken in den Kantonen, zum Beispiel im Bereich der Abschreibungen, der Vorfinanzierungen oder der Bewertung des Verwaltungsvermögens informieren.

Organisation des SRS-CSPCP

Die Delegiertenversammlung steht im Zentrum der Organisation des SRS-CSPCP. Sie besteht aus 8 Mitgliedern, welche durch 16 Delegierte vertreten sind. Alle drei politischen Ebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – sind unter Berücksichtigung der fachlichen Herkunft und der Sprachregionen vertreten. Im Sinne einer Interessenabwägung und damit eine breite Meinungsbildung

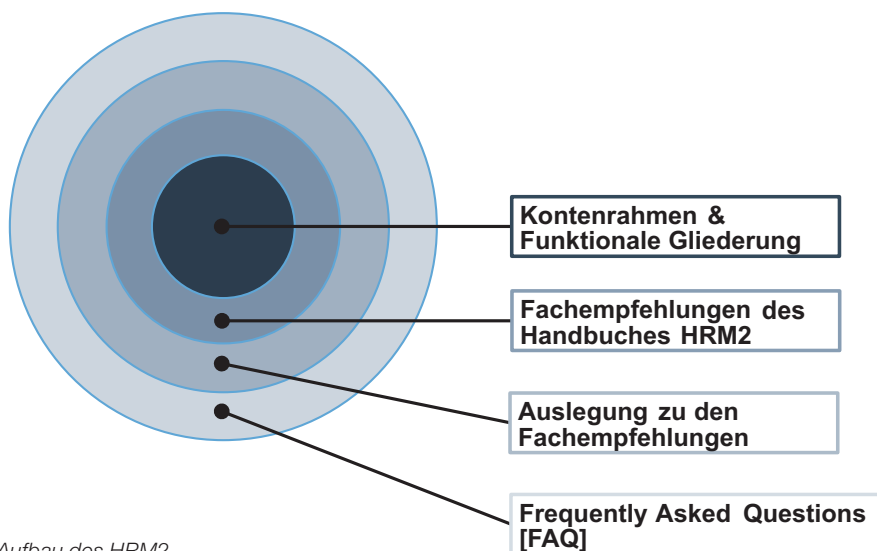


Abbildung 1: Aufbau des HRM2

garantiert werden kann, ist die Herkunft der Delegierten breit abgestützt. Vertreten sind die eidgenössische Finanzverwaltung, die kantonalen Finanzverwaltungen, die eidgenössische und die kantonalen Finanzkontrollen, die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen, der Schweizerische Gemeinde- und der Schweizerische Städteverband, Wissenschaft und Wirtschaft.

Eine Geschäftsleitung steht dem SRS-CSPCP vor und vertritt es nach aussen. Sie wird von einem Sekretariat unterstützt. Ausserdem gibt es verschiedene Arbeitsgruppen (AG). Die permanente AG Kontenrahmen beantwortet Fragen im Zusammenhang mit dem Kontenrahmen, und die permanente AG IPSAS bereitet die Stellungnahmen der Schweiz zu den Vernehmlassungen des IPSAS-Boards vor.

Das Harmonisierte Rechnungsmodell der Kantone und Gemeinden besteht aus verschiedenen Elementen (Abbildung 1). Der Kontenrahmen und die Funktionale Gliederung bilden das Kernstück. Die 20 Fachempfehlungen der FDK drehen sich hauptsächlich um die Umsetzung des Kontenrahmens und der Funktionalen Gliederung. Sie erfüllen dieselbe Funktion wie die Standards bei IPSAS, IFRS oder Swiss GAAP FER. Ergibt sich aus Änderungen von IPSAS, IFRS, Swiss GAAP FER, Statistikstandards oder anderen Bereichen ein Handlungsbedarf für die Anpassung der Fachempfehlungen formuliert das SRS-CSPCP einen konkreten Vorschlag zuhanden der FDK. Die FDK ist zuständig, den Vorschlag gutzuheissen. Innerhalb von 10 Jahren wurden 5 Fachempfehlungen abgeändert, 1 Fachempfehlung hinzugefügt und 1 Fachempfehlung gestrichen. Ist eine Fachempfehlung nicht präzise genug, kann das SRS-CSPCP Auslegungen dazu erarbeiten. Dafür ist das Rechnungslegungsgremium zuständig und braucht die Zustimmung der FDK nicht. Innerhalb von 10 Jahren hat das Gremium 11 Auslegungen veröffentlicht.

Praxisfragen von geringerer Bedeutung werden mit dem Instrument der FAQ (Frequently asked questions – häufig gestellte Fragen) beantwortet. Auch hier ist das Rechnungslegungsgremium alleine zuständig. Innert 10 Jahren hat es etwa 15 vertiefte Antworten und über 200 punktuelle Antworten, die vor allem die Anwendung des Kontenplans oder der Funktionalen Gliederung betreffen, beantwortet. Der Kontenplan entwickelt sich ebenfalls, unter anderem um die Änderungen in den Fachempfehlungen der FDK, in den Auslegungen oder den FAQ zu berücksichtigen. Auch hier ist das SRS-CSPCP zuständig, ausser, wenn es sich um grössere Änderungen handelt. In diesem Fall muss die FDK die Änderung gutheissen.

Auf diese Weise wurden in den letzten 10 Jahren bedeutende Fortschritte erzielt; Harmonisierung und Standardisierung sind aber nach wie vor eine Herausforderung. Das HRM2 lebt und entwickelt sich. Die Internetseite www.srs-cspcp.ch gibt sowohl Auskunft über die Aktivitäten des Gremiums als auch über das HRM2. Dies ist die Internetseite, welche die Entwicklungen des Rechnungsmodells aufzeigt. Das Rechnungslegungsgremium versendet ebenfalls jedes Jahr einen Newsletter. Dieser informiert über die letzten Neuigkeiten.

Nils Soguel, Prof. Dr. rer. pol., ordentlicher Professor für Öffentliche Finanzen am Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung-IDHEAP der Universität Lausanne, Vorsitzender des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP), nils.soguel@unil.ch

Evelyn Munier, mag. rer. pol., dipl. Expertin in Rechnungslegung und Controlling, wissenschaftliche Sekretärin des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPCP), evelyn.munier@unil.ch