

# Dissonanzen bei der Suche nach finanzieller Harmonie

Bis Ende Jahr sollten alle Gemeinden auf die neue Methode der Rechnungslegung HRM2 umgestellt haben. Aktuell ist dies allerdings erst in zwölf Kantonen der Fall. Der «grosse Wurf» ist vor allem ein grosser Brocken.



Mit dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) wird gesamtschweizerisch die Rechnungslegung für die öffentliche Hand modernisiert.

Bild: Shutterstock

Grosse Harmonisierungsbemühungen verlaufen in unserem Land selten besonders harmonisch, das zeigen beispielsweise die Mühen mit der Schulharmonisierung. In der Öffentlichkeit weniger beachtet, aber ebenfalls als umfassende Idee angedacht, ist die Harmonisierung des Rechnungswesens der öffentlichen Hand, kurz HRM2 genannt. Bei den Kantonen ist die Umstellung noch relativ schlank über die Bühne gegangen. Schon 23 der 26 Kantone führen ihre Rechnung aktuell nach den Empfehlungen des HRM2. In zwölf Kantonen haben auch die Gemeinden ihr Rechnungswesen umgestellt: «Es haben nun alle Kantone festgelegt, wie sie die Fachempfehlungen des HRM2 für ihre Rechnungslegung umsetzen oder umzusetzen gedenken. Hingegen haben sich noch nicht alle Kantone auf die Modalitäten der Rechnungslegung geeinigt, die für ihre Gemeinden gelten sollen»,

heisst es in einer Übersicht des Rechnungslegungsgremiums für den öffentlichen Sektor.

Den Doktor machen, heisst es umgangssprachlich, wenn jemand mit einer Arbeit einfach nicht abschliessen kann. Und ganz sicher «gedöckerlet» haben in den letzten Jahren die Rechnungslegungsexperten, die ständig umfangreichere und ausgeklügeltere Regelwerke ausgearbeitet haben. Die Bilanzskandale Anfang der 2000er Jahre haben allerdings gezeigt, dass auch noch so detaillierte und komplexe Regeln nicht vor Trickserien schützen. Im Gegenteil: Weniger ist oft mehr. Wo die Grenze zwischen Erbsenzählerei und Laschheit liegt, ist allerdings ein weites Feld.

## Mehr als ein simples «Lifting»

Bei der Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung geht der Trend unzweifelhaft aber noch in Richtung Komplexi-

tät. Mit dem neuen Regelwerk HRM2 war in der Tat ein grosser Wurf beabsichtigt. Die Rechnungslegung der öffentlichen Hand soll deutlich stärker auf eine betriebswirtschaftliche Sicht und auf internationale Rechnungslegungsstandards ausgerichtet werden. Die Experten sind sich einig: HRM2 ist mehr als ein simples «Lifting» des aktuellen Modells HRM1. Beispielsweise wird das System der harmonisierten Abschreibungen auf dem Restbuchwert des Verwaltungsvermögens durch ein Abschreibungssystem nach Lebensdauer der Anlagegüter ersetzt. Auch wird ein komplett neuer Kontenrahmen eingeführt. Dazu kommen neue Instrumente wie die Anlagebuchhaltung, die Geldflussrechnung sowie die ausgebauten Berichterstattungen zur Jahresrechnung.

Für Markus Josi, Berater bei der Zürcher Federas Beratung, stehen drei Punkte im Vordergrund: Der stärkere Einbezug des

betriebswirtschaftlichen Denkens nach dem Prinzip der «true and fair view», die bessere Transparenz durch eine Geldflussrechnung und die Annäherung an die Privatwirtschaft (siehe Box).

Die Nachteile von HRM2 aus Sicht der Betroffenen: Der Aufwand für die Berichterstattung an die Bürger wird für die Gemeinden um einiges komplexer und arbeitsintensiver. Auch an die Buchhaltung und Informatik werden höhere Anforderungen gestellt. Dass das Verwaltungs- und Finanzvermögen nun zu seinem tatsächlichen Wert bilanziert werden muss, bietet ebenfalls einige Knackpunkte. Bei vielen Gemeinden führt dies zu hohen Aufwertungen und zu einer entsprechenden Zunahme des Eigenkapitals. Und das könnte verschiedene Begehrlichkeiten wecken.

### Mehr Positives als Negatives

René Küng, Leiter Finanzen und Controlling der Gemeinde Zofingen (BE), bewertet die Erfahrungen mit HRM2 durchwegs positiv. «Der dreistufige Erfolgsausweis zeigt nun ein objektives Bild der Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Und durch die klaren Abschreibungsvorschriften wird neu das effektive betriebliche Ergebnis ausgewiesen.» Im alten Modell habe das Ergebnis durch Zusatzabschreibungen schlechter dargestellt werden können, als es effektiv gewesen sei. Auch die Vermögenssituation werde neu objektiver dargestellt, und die Aufwertungsreserven seien transparent sichtbar. «Schade aber, dass die Aufwertung nicht in allen Kantonen gleich gehandhabt wird. Damit leidet die Vergleichbarkeit», bedauert Küng. Doch auch er räumt ein, dass die Rechnungslegung mit HRM2 komplexer geworden seien: «Es wurden neue Elemente wie die Geldflussrechnung, der Eigenkapitalnachweis, der Rückstellungsspiegel, der Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel und der Anlagespiegel eingeführt. Es handelt sich jedoch um Instrumente, die in der Privatwirtschaft auch gang und gäbe sind.» Küng erachtet diese neuen Elemente in der Berichterstattung als sinnvoll; die Gemeinden seien ja auch gehalten, ihre Dienstleistungen möglichst effizient und kostengünstig zu erbringen: «Den Vorwurf der Milizuntauglichkeit kann ich nicht gelten lassen.»

Positiv äussert sich auch Stefan Christen, Finanzverwalter der Stadt Thun (BE): «Die mit HRM2 gesteckten Ziele konnten erreicht werden, und der Gemeinde steht nun ein modernes und aussagekräftiges Rechnungswesen zur Verfügung.» Das Hauptproblem sei gewesen, dass während der Umstellungsphase

noch laufend Ergänzungen und neue Weisungen vom Kanton gekommen seien. «Sicher sind Arbeiten für die Finanzverwaltung nun zum Teil aufwendiger geworden, umgekehrt stehen aber neu auch mehr Informationen für die finanzielle Führung zur Verfügung.» In Bezug auf die Vergleichbarkeit und die Harmonisierung macht sich aber auch bei Christen Ernüchterung breit. Doch das reiche nicht aus, um HRM2 als Misserfolg zu bezeichnen.

Für Pierre Spielmann, Stadtkassier von Murten (BE), ist der einzige Misserfolg des neuen Modells die Tatsache, dass es nicht gelungen sei, in der Schweiz ein einziges Finanzhaushaltsgesetz durchzusetzen: «Alle Kantone und Gemeinden haben das Gefühl, hier und dort ein besseres Modell zu haben. Dies verunmöglicht eine echte Vergleichbarkeit.»

### Murren in Nidwalden

Während viele Kantone das neue System erst kürzlich eingeführt und damit noch erhebliche Mühen haben, wie jüngst etwa der Kanton Bern, haben die Gemeinden des Kantons Nidwalden das neue Rechnungsmodell teilweise bereits vor sechs Jahren eingeführt. Klaus Hess, Geschäftsführer der Nidwaldner Gemeindepräsidentenkonferenz, hat einen deutlich grösseren «Papierkrieg» festgestellt. Budget und Erfolgsrechnung umfassten nun ganze 80 statt 20 Seiten, und so sei es für Stimmbürger schwieriger geworden, den Durchblick zu behalten. Rolf Widmer, Abteilungsleiter Gemeinden im Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, sieht es gerade umgekehrt: «Da die neuen Instrumente und Darstellungen aus der Buchführung in der Privatwirtschaft bekannt sind, wird es für Behördenmitglieder in Zukunft einfacher sein, sich in der Rechnung der Gemeinde zurecht zu finden. Möglicherweise kann dies sogar dazu beitragen, dass sich künftig mehr Bürger in den Gemeinden engagieren wollen.» Und Thomas Steiner, Leiter Gemeindefinanzen und Chefstellvertreter im Amt für Gemeinden des Kantons Solothurn, meint gelassen: «Die Welt ist seit der Einführung von HRM1 vor fast 30 Jahren komplexer geworden, und die Rechnungslegung widerspiegelt dies eins zu eins. Mehr Transparenz bedeutet halt auch mehr Informationen.»

### Knackpunkt Neubewertung

Grössere Unsicherheiten bestehen in vielen Kantonen und Gemeinden bezüglich der Bewertung des Vermögens zum Einführungszeitpunkt, dem sogenannten Restatement. Nach Thomas Kuoni, stv. Direktor der Finanzver-

waltung der Stadt Zürich und Präsident des Verbands Zürcher Finanzfachleute (VZF), gibt es verschiedene Vorstellungen, zu welchem Wert die Überführung erfolgen sollte. Aus rein fachlicher Sicht sei klar, dass die vorhandenen Positionen zum Einführungszeitpunkt neu bewertet werden müssten. Nur so verdiene HRM2 von Beginn weg das Label «true and fair». Am Ende zähle aber, was politisch machbar sei. Und so werde es viele Kantone und Gemeinden geben, die aus finanzpolitischen Überlegungen auf ein Restatement verzichteten. «Leider.»

*Fredy Gilgen*

## Von HRM1 zu HRM2

Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 1 (HRM1) ist in den 1970er Jahren von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) für Kantone und Gemeinden entwickelt worden. HRM1 genügt den heutigen Anforderungen aber nicht mehr. Mit dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) wird gesamtschweizerisch die Rechnungslegung für die öffentliche Hand modernisiert. Geplant war also ein grosser Wurf. Die Vorgaben verfolgen das Ziel, die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage von Kantonen und Gemeinden so abzubilden, dass sie den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen und die Rechnungen damit besser vergleichbar sind. Die Rechnungslegung erhält modernere Begriffe, die vermehrt der Privatwirtschaft angepasst werden. So wird die Bestandesrechnung zur Bilanz, die laufende Rechnung zur Erfolgsrechnung und der Voranschlag wird als Budget bezeichnet. Ebenfalls wird die Jahresrechnung mit Anhängen analog der Privatwirtschaft versehen. So wird neu eine Geldflussrechnung geführt und es werden Anlagen-, Rückstellungs-, Beteiligungsspiegel sowie ein Eigenkapitalnachweis in der Rechnung abgedruckt.

Die Umstellung der Finanzberichterstattung auf eine der Privatwirtschaft nahe Rechnungslegung betrifft alle Schweizer Gemeinden und Städte und müsste gemäss Plan bis zum 1. Januar 2019 funktionieren.