

Bei der Umstellung auf die neuen IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) stellen die Darstellungs- und Offenlegungsanforderungen für die Finanzinstrumente (IPSAS 15) für manche öffentlich-rechtlichen Institutionen wichtige und komplexe Sachverhalte dar. Die Anforderungen von IPSAS 15 und deren Relevanz für den öffentlichen Sektor werden beurteilt. Spielräume und Lösungsansätze werden aufgezeigt.

CHRISTOPHE UTELLI

PATRICK HAURI

FINANZINSTRUMENTE UNTER IPSAS

Was erwartet den öffentlichen Sektor mit der Umstellung auf IPSAS 15?

1. EINFÜHRUNG

IPSAS 15 lehnt sich an die Version von 1998 der International Accounting Standard 32 (IAS 32) Financial Instruments: Disclosure & Presentation (Abbildung 1) an. Dabei werden für Finanzinstrumente folgende Anforderungen an die Rechnungslegung des öffentlichen Sektors gestellt:

→ Identifikation der Finanzinstrumente nach der Definition von IPSAS 15; → Anforderungen, welche die Darstellung in der Bilanz und Erfolgsrechnung tangieren; → Anforderungen, welche die Offenlegung im Anhang betreffen.

Die Brisanz von IPSAS 15 für den öffentlichen Sektor beruht auf der breiten Definition der Finanzinstrumente (Abbildung 2). Liquide Mittel, Debitoren und Kreditoren sowie Darlehen sind grundsätzlich als Finanzinstrumente zu betrachten. Demnach sind Finanzinstrumente zumeist nicht nur in der Finanzabteilung/im Finanzdepartement, sondern in jeder Abteilung/jedem Departement zu orten.

Ein erster möglicher Stolperstein stellt die Identifikation der Finanzinstrumente dar, welche je nach Abteilung/Departement zu mehr oder weniger Schwierigkeiten führen kann. In finanznahen Einheiten (z. B. innerhalb der Tresorerie) ist eine Liste der vorhandenen Finanzinstrumente schnell ermittelbar. Andernorts muss eine detaillierte Prüfung sämtlicher Positionen vorgenommen werden.

2. DARSTELLUNGSANFORDERUNGEN

Die Darstellungsanforderungen von IPSAS 15 (Bilanz und Erfolgsrechnung) sind eher allgemeiner Natur. IPSAS 15 definiert für die Darstellung vier grundlegende Buchhaltungs-

regeln. Sie sind für öffentliche Institutionen, welche bereits heute eine angemessene buchhalterische Behandlung dieser Instrumente sicherstellen, mit der aktuellen Rechnungsführung zum grossen Teil bereits erfüllt.

Die vier Darstellungsanforderungen von IPSAS 15 sind:

1. Sicherstellung einer klaren Trennung zwischen Finanzinstrumenten mit Fremdkapital-Charakter und denen mit Eigenkapital-Eigenschaften.
2. Der Herausgeber eines kombinierten Finanzinstrumentes, muss die einzelnen Komponenten separat nach Fremd- oder Eigenkapital ausweisen.
3. Die Aufwände und Erträge der passiven Finanzinstrumente sind in die Erfolgsrechnung zu erfassen [1].
4. Eine Verrechnung (Offsetting) von Bilanzpositionen ist möglich, wenn diese rechtlich durchsetzbar ist und eine Netto-Abwicklung oder eine gleichzeitige Realisierung beider Instrumente beabsichtigt wird.

3. VERBUCHUNG DER FINANZINSTRUMENTE

Mit Ausnahme der vier Darstellungsanforderungen schreibt IPSAS 15 keine Verbuchungsmethode für die Finanzinstrumente vor. Dies stellt einen entscheidenden Unterschied der IPSAS zu den *International Accounting Standards (IAS)* dar. Damit entsteht für die öffentlich-rechtlichen Institutionen ein Spielraum, der jedoch mit zusätzlichen Arbeiten für die Bestimmung der Buchungsschemen für die Finanzinstrumente verbunden ist.

Für die Bestimmung der Buchungsschemen für die Finanzinstrumente nach dem in IPSAS postulierten «Accrual-



CHRISTOPHE UTELLI,
LIC. OEC. HSG,
FINANCIAL SERVICES RISK
MANAGEMENT, ERNST &
YOUNG AG, GENÈVE



PATRICK HAURI, LIC. OEC.
UND LIC. IUR. HSG,
FINANCIAL SERVICES RISK
MANAGEMENT, ERNST &
YOUNG AG, GENÈVE

Prinzip» ist eine Periodenabgrenzung der Erträge und Aufwände in der Erfolgsrechnung sicherzustellen. Diese Anforderung impliziert für die Institutionen, welche ihre Bücher zur Zeit nach dem «Cash-Basis-Prinzip» führen (Verbuchung der Flüsse bei deren liquiditätswirksamen Eintreten), einen massgeblichen Paradigmenwechsel. Die Buchungsschemen müssen angepasst bzw. neu definiert werden. Sie haben wesentliche direkte Auswirkungen auf die Bilanz und die Erfolgsrechnung und beeinflussen indirekt den Anhang und die Bewirtschaftung der Finanzinstrumente.

Für die Bestimmung von IPSAS-konformen Buchungsschemen rät sich (aus Effizienzgründen) eine Anlehnung an bereits bestehende Rechnungslegungsvorschriften. Die Anlehnung kann vollständig sein (Übernahme der Vorschriften) oder nur selektiv vorgenommen werden (selektive Anlehnung).

Aus schweizerischer Sicht bestehen grundsätzlich zwei Rechnungslegungsvorschriften, welche die Verbuchung der Finanzinstrumente detailliert behandeln. Es handelt sich um die internationalen Rechnungslegungsvorschriften (IAS 39 – Financial Instruments: Recognition & Measurement) und die *Rechnungslegungsvorschriften der Eidgenössischen Bankenkommission (RRV-EBK)*. Die letzteren beziehen die Swiss GAAP FER ein, welche ein allgemeines Framework bieten. Sowohl IAS 39 als auch RRV-EBK differenzieren die Verbuchung nach der Natur des Finanzinstrumentes.

Die Anlehnung an IAS 39 oder RRV-EBK für die Verbuchung der Finanzinstrumente ist einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen. Im Allgemeinen kann festgehalten werden, → dass für die nicht derivativen Finanzinstrumente die RRV-EBK tendenziell einfachere Bewertungsregeln als IAS 39 aufstellen und → dass, obwohl die Grundbehandlung nach beiden Standards analog ist, vorteilhafte Flexibilitäten bei der Verbuchung der Derivate nach RRV-EBK bestehen. Diese

Abbildung 1: **GEGENÜBERSTELLUNG IPSAS UND IAS/IFRS**

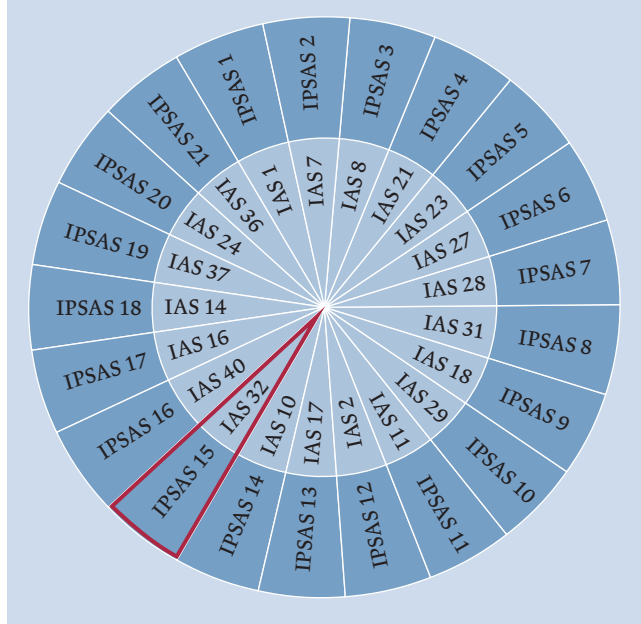


Abbildung 2: **DEFINITION DER FINANZRISIKEN**

Finanzinstrumente nach IPSAS 15:

→ Liquide Mittel; → Positionen aus Verträgen zum Erhalt/zur Zahlung von liquiden Mitteln oder Finanzinstrumenten; → Positionen aus Verträgen zum Austausch von Finanzinstrumenten; → Positionen aus Rohstoff-Verträgen, welche jeder Partei das Recht gibt, bar oder mit jeglichem anderen finanziellen Instrument zu zahlen (kein Austausch von Rohstoffen) und → Beteiligungen (sofern nicht IPSAS 6, 7 oder 8 anwendbar sind).

Keine Finanzinstrumente nach IPSAS 15:

→ Positionen mit kontrollierten Einheiten (IPSAS 6), assoziierten Einheiten (IPSAS 7) oder Joint Ventures (IPSAS 8); → Versicherungskontrakte; → Leasing-Kontrakte; → Arbeitgeberverpflichtungen für Mitarbeiterentschädigungen aller Arten, welche nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses entstehen; → Unkompensierte oder nur teilweise kompensierte Zahlungspflichten für soziale Werke der Volkswirtschaft; → Physische und immaterielle Aktiven; → Guthaben zum Erhalt/Verpflichtung zur Lieferung von physischen Gegenständen; → Nicht vertraglich vereinbarte Aktiven oder Passiven (z. B. Steuern).

betreffen besonders die Anerkennung der Absicherungsbeziehungen (Abbildung 3), die Verbuchung der Absicherungsinstrumente (Hedge-Accounting) und die Behandlung von kombinierten Instrumenten.

Bei einer Anlehnung an Standards ist in der Gesamtbeurteilung die Gefahr von künftigen, nachteiligen Änderungen zu berücksichtigen [2].

4. OFFENLEGUNGSANFORDERUNGEN

Die Offenlegungsanforderungen von IPSAS 15 sind für die öffentlichen Institutionen relevant als die Darstellungsanforderungen. Obwohl kein Formzwang besteht, wird für viele deren Erfüllung bedeutende zeitliche und finanzielle Investitionen mit sich ziehen.

Die sieben Offenlegungsanforderungen von IPSAS 15 betreffen:

1. Die Ziele und Bewirtschaftungsgrundsätze der Finanzrisiken sowie der Absicherung («Hedging»). Diese sollten in der Risikopolitik der Institution und den damit zusammenhängenden Unterlagen für die einzelnen Risiken (z. B. ALM-Manual, Kreditrisiko-Politik, Liquiditätshandbuch, ...) festgehalten werden (Abbildung 4).

2. Die Verbuchungs- und Bewertungsmethoden der Finanzinstrumente sowie relevante Informationen für Einzelinstrumente oder Klassen von Finanzinstrumenten. Insbesondere sind diejenigen Informationen zu erwähnen, welche den Betrag, das Timing oder die Wahrscheinlichkeit eines zukünftigen Cash-Flows beeinflussen. Die offenzulegenden Informationen sind in IPSAS 15 präzise erläutert.

Abbildung 3: **VORAUSSETZUNGEN FÜR HEDGE-ACCOUNTING**

	IAS 39	RRV-EBK
Beschreibung und Dokumentation der Hedge-Beziehungen	✓	✓
Risikomanagement-Grundsätze & Absicherungsstrategie	✓	✓
Identifikation des Hedge-Instrumentes	✓	✓
Identifikation des Hedge-Objektes	✓	✓
Identifikation des abgesicherten Risikos	✓	✓
Die Absicherung muss hoch-wirksam sein:	✓	✓
– Bandbreite der Absicherung	80 –125%	Institutsspezifisch
– Zeitwert des Geldes	✓	–
Wirksamkeitstest (Überprüfung & Dokumentierung): periodisch gemäss Erstellung Rechnungslegung	✓	✓
Proaktive Wirksamkeitsanalyse	✓	–

✓ = als Voraussetzung erwähnt

– = als Voraussetzung nicht erwähnt

3. Die Zinsrisikosituation und die dafür angewandten Modellierungs- und Messungshypothesen (siehe Ziffer 4.1).
4. Die Kreditrisiken bei Rechnungsabschluss und die eventuellen Klumpenrisiken für jedes relevante Finanzinstrument oder jede Klasse von Finanzinstrumenten. Für Positionen ohne Kreditrisiko oder für solche, wo der Buchwert das Kreditrisiko bereits angibt, ist keine weitere Offenlegung notwendig.
5. Die Fair Values von Klassen von Finanzinstrumenten (siehe Ziffer 4.2).
6. Die Finanzinstrumente, für welche der Buchwert grösser als der Fair Value ist sowie die Begründung für die weitere Verbuchung des Instrumentes zum Buchwert.
7. Die Finanzinstrumente, für welche ein «Hedge-Accounting» angewendet wird (siehe Ziffer 4.3).

Die Verbuchung der Finanzinstrumente hat einen entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der Offenlegung. Folglich hängt die Ausgestaltung der Offenlegung und somit die Erfüllung deren Anforderungen direkt von den angewandten Buchungsschemen ab.

Drei der sieben Offenlegungsanforderungen betreffen unmittelbar das Risikomanagement. Dabei ist festzuhalten, dass die in IPSAS 15 erwähnte Risikokategorisierung nicht den heutigen «Best Practices» im Risikomanagement entspricht. So fehlt beispielsweise eine klare Definition der Marktrisiken, welche die Risiken aus den Schwankungen sämtlicher Marktparameter einbezieht. Schliesslich werden weitere besonders relevante Risikokategorien, wie die operationellen Risiken, die Liquiditätsrisiken (insbesondere das Refinanzierungsrisiko) und Reputationsrisiken völlig ausser Acht gelassen. Es empfiehlt sich somit eine Ausdehnung der Offenlegung über sämtliche Risiken und deren Bewirtschaftung vorzunehmen.

4.1 Zinsrisikosituation. Die Offenlegung der Zinsrisiken zielt darauf ab, dass die konkrete Zinsrisikosituation der öf-

fentlich-rechtlichen Institutionen und deren Bewirtschaftung dargelegt werden. Je grösser das eingegangene Risiko,

Abbildung 4: **ZIELE UND BEWIRTSCHAFTUNGS-GRUNDSÄTZE DER FINANZRISIKEN**

Die Ziele und Bewirtschaftungsgrundsätze der Finanzrisiken sind in der Risikopolitik einer Institution zu finden. Die Risikopolitik ist das Ergebnis eines zeitintensiven Entwicklungsprozesses des Risikomanagements, welches das Fundament in den folgenden Bereichen legt:

- Strategische Ausgestaltung des Risikomanagements, der Risikowilligkeit und -fähigkeit sowie der damit verbundene Risiko- und Kontrollkultur;
- Identifikation der Risiken (z. B. Risikoprofil und eingegangene finanziellen Risiken [3], Risikorelevanz der Positionen, Risikomerkmale und Eigenschaften);
- Risikomessungen (z. B. Quantifizierung der Risiken, Ermittlung der Risiko-Kennzahlen, Definition der Messstandards und -hypothesen, Festlegung der Bewertungsmodelle);
- Bewirtschaftung (z. B. Grundsätze, Absicherungsmassnahmen, Performance-Ermittlung und Vergleich mit einem Benchmark);
- Überwachung und Kontrolle (z. B. unabhängige Risikokontrolle, Limitensystem, Risiko-Reporting/MIS, Ablauf- und Aufbauorganisation im Risikomanagement).

Die Risikopolitik muss einen konkreten und praktischen Leitfaden beinhalten; dieser ist vom obersten Aufsichtsorgan zu genehmigen. Die Einhaltung wird auf operationeller Ebene durch eine unabhängige Risikokontroll-Einheit wahrgenommen, die von den für die Bewirtschaftung der Risiken betrauten Einheiten («Front») unabhängig sein muss (Gebot der Funktionentrennung).

desto detaillierter sollte die Offenlegung sein. Die Grösse des Risikos ist nicht absolut, sondern angesichts der «Finanzkraft» einer Institution zu beurteilen.

Die offenzulegenden Hauptinformationen stellen das Ergebnis des Asset- & Liability-Management Prozesses (ALM) dar. Die öffentlich-rechtlichen Institutionen haben die Zinsrisikosensitivitäten der Marktwerte der Bilanzpositionen (Werteffekt) sowie des Finanzergebnisses (Einkommenseffekt) darzulegen (*Abbildung 5*). Folgende weitere Informationen sind Gegenstand der Offenlegung:

→ die Aufteilung zwischen variabel verzinsten, festverzinslichen und nicht-zinssensitiven Finanzinstrumenten; → eine Zinsbindungs- oder Fälligkeitsbilanz mit vorgegebenen Zeitbändern; → die Konditionen/Zinssätze für die relevanten Instrumente oder Klassen von Instrumenten; → der effektive Zinssatz (wenn anwendbar) für jedes relevante Finanzinstrument oder jede Klasse von Finanzinstrumenten; → die getroffenen Hypothesen und Modellierung der Positionen, deren Bewirtschaftung nicht auf den vertraglichen Konditionen basieren (z. B. Modellierung der Zinsbindungen mittels Replikationsansätze für Positionen mit unbestimmten Zinsbindungen).

Ein Vergleich mit Unternehmen aus der Privatwirtschaft, welche die International Financial Reporting Standards (IFRS)/IAS anwenden, lässt erkennen, dass eine Offenlegung

des Limitensystems, des internen Management Information Systems (MIS) und der Organisation zu den Best Practices gehört. In einigen Fällen werden ebenfalls Angaben über die Erwartungen in bezug auf die Marktparameter und die befolgte Strategie sowie die Performance vorgenommen.

4.2 Fair Value. Die Offenlegung der *Fair Values* von Klassen von Finanzinstrumenten soll den Unterschied zwischen dem Buchwert und dem tatsächlichen Wert der Finanzinstrumente ergeben. IPSAS 15 schreibt vor, was unter Fair Value verstanden wird. Der Fair Value entspricht dem Marktwert oder dem abdiskontierten Wert von zukünftigen CashFlows. Letzterer muss mit Bewertungsmodellen bestimmt werden, die mit ihren Parametern ebenfalls offenzulegen sind.

Auf eine Offenlegung der Fair Values im Anhang kann aus folgenden Gründen verzichtet werden:

→ Die Finanzinstrumente werden nach Fair Value bilanziert.
→ Die Fair Values der Debitoren und Kreditoren sowie der Depositen sind nach IPSAS 15 die zum Zeitpunkt des Rechnungsabschlusses zu zahlenden oder zu erhaltenden Werte. Werden diese in der Bilanz ausgewiesen, besteht keine Pflicht, die Fair Values dieser Finanzinstrumente im Anhang offenzulegen. → Die investierte Zeit und die dadurch verursachten Kosten sind nicht zumutbar oder wenn die erreichte Genauigkeit der Fair-Value-Ermittlung den Aufwand nicht rechtfertigt. In einem solchen Fall müssen die genauen Gründe er-

läutert und die Haupt-Charakteristiken der betroffenen Instrumente offengelegt werden. Der Leser muss somit in die Lage gesetzt werden, den Unterschied zwischen Buchwerten und Fair Values der betroffenen Positionen abzuschätzen.

4.3 «Hedging». Die Offenlegung der Absicherungszusammenhänge (Hedging) gilt ausschliesslich für die Finanzinstrumente, welche nach «Hedge-Accounting» geführt werden. IPSAS 15 definiert allerdings keine Vorgaben für das «Hedge-Accounting» (vgl. Ziffer 3.). Die offenzulegenden Informationen sind:

→ Angaben über das Absicherungsobjekt bzw. die zukünftige Transaktion; → Angaben über das (die) Derivat(e) und → Verluste oder Gewinne, welche bis dato in der Rechnung noch nicht anerkannt wurden sowie der Zeitpunkt deren Erfassung in die Rechnung.

5. AUSWIRKUNGEN

Die Auswirkungen können auf vier Ebenen bestimmt werden: → Auswirkungen auf die Bilanz und Erfolgsrechnung: Für eine öffentlich-rechtliche Institution, welche bereits heute eine angemessene Rechnungslegung führt, sollten die Darstellungsanforderungen von IPSAS 15 aufgrund ihrer allgemeinen Natur eine geringe Relevanz haben. Die angepassten oder neu zu definierenden Buchungsschemen für die Finanzinstrumente, welche eine Periodenabgrenzung des Erfolges sicherstellen sollten, können einen entscheidenden Einfluss auf die Bilanz und Erfolgsrechnung haben. → Auswirkungen auf die Mittelflussrechnung: Die Anforderungen von IPSAS 15 zeigen keine direkte Auswirkung auf die Mittelflussrechnung. Diese beruht weiterhin auf die in einer Rechnungsperiode entstehenden Liquiditätsflüsse. → Auswirkungen auf den Anhang/die Offenlegung: Die Offenlegungsanforderungen von IPSAS 15 weisen wesentliche Einflüsse auf den Anhang auf. Die Verbuchung der Finanzinstrumente tangiert diesen ebenfalls, indem die Offenlegung mehr oder weniger stark ausgebaut werden muss. → Auswirkungen auf die Bewirtschaftung: die zu veröffentlichenden Informationen bedingen eine transparente Bewirtschaftungspraxis. Eine Offenlegung von Änderungen der Risikomanagement-Grundsätze, der Zins- und Kreditrisiko-Messungen, der Fair Values und der Hedge-Beziehungen wird notwendig sein. Die durch die Offenlegung gewonnene Transparenz für die externen Anspruchsgruppen wird höhere Anforderungen an die Bewirtschaftung der Finanzinstrumente bewirken. Eine höhere Rechenschaftspflicht für den Einsatz von Finanzinstrumenten wird damit impliziert.

6. FAZIT

Öffentlich-rechtliche Institutionen, für welche Finanzinstrumente nach IPSAS 15 einen nicht unwesentlichen Anteil aus-

Abbildung 5: **MESSUNG DES ZINSRISIKOS**

Das Zinsrisiko einer Institution ist mindestens mittels zwei Ansätzen zu messen. Der Werteffekt widerspiegelt das Risiko einer Zinsbindung in der längeren Frist. Der Einkommenseffekt gibt das Risiko einer Zinsanpassung in der kurzen Frist.

→ Der Werteffekt basiert auf die Ermittlung des Marktwertes aller Aktiven, Passiven und Derivaten, woraus der Marktwert des Eigenkapitals bzw. Fehlbetrages bestimmt werden kann. Wie die Marktwerte mit möglichen Änderungen der Zinskurven auf dem Markt reagieren, ist mittels Zinsbindung («Repricing») zu ermitteln. Der Werteffekt ist eine bilanzbezogene Messung des Zinsrisikos und wird normalerweise mittels einer statischen Betrachtung ermittelt. Ein Value-at-Risk auf Ebene der Gesamtbilanz ermöglicht die Ermittlung eines Werteffektes. → Der Einkommenseffekt soll die Auswirkungen von Zinsänderungen auf die Erfolgsrechnung (Zinssaldo) bestimmen. Eine präzise Messung bedingt den Übergang von einer statischen zu einer dynamischen Analyse, welche die Entwicklung der Aktiven, Passiven und Derivate mit den simulierten Änderungen der Zinskurven berücksichtigt. Die dynamische Analyse ist eng mit dem Prozess der Strategiefestlegung und der Budgetierung verknüpft und liefert wertvolle Informationen für deren Beurteilung.

machen, sollten die Auswirkungen einer Umstellung auf IPSAS genau ausarbeiten und die Eigenarten der Anforderungen für Finanzinstrumente (IPSAS 15) jeweils frühzeitig in Angriff nehmen. Dabei dürften die vier Darstellungsanforderungen für die meisten Institutionen weniger Probleme darstellen. Daneben bestehen wie erläutert keine Verbuchungsvorschriften für Finanzinstrumente, was für die Umsetzung von IPSAS 15 einen auszunützenden Spielraum darstellt. In der Praxis empfiehlt sich die Anlehnung an einen anerkannten Standard. Die RRV-EBK kombinieren die Vorteile der nationalen und internationalen Anerkennung sowie einer gewissen Flexibilität. Diese neuen Bewertungs- & Buchungsregeln werden massgebliche Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung und die Bewirtschaftung mit sich bringen. Schlussendlich bergen die sieben Offenlegungsanforderungen von IPSAS 15 gewichtige Herausforderungen. Deren Umsetzung und Einhaltung bedingen eine Aufarbeitung der bestehenden Risikomanagement-Konzepte und die Sicherstellung der dafür notwendigen IT-Infrastruktur. ■

Anmerkungen: 1) Diese Darstellungsanforderung betrifft die Aufwände und Erträge der Passivseite, währenddem die Aktivseite unerwähnt bleibt. Selbstverständlich müssen zwecks Einhaltung der Anforderungen von IPSAS auch sämtliche Aufwände und Erträge aus den Aktiven in die Erfolgsrechnung einfließen. 2) Eine «Anlehnung» an

Rechnungslegungsstandards ist einer «Übernahme» dieser zu bevorzugen. Damit bleibt die Flexibilität offen hinsichtlich Einarbeitung von künftigen Entwicklungen der Standards gewahrt. Es empfiehlt sich ein «Monitoring» dieser Entwicklungen sicherzustellen und periodisch die Vor- und Nachteile einer Einarbeitung neuerer

Entwicklungen sowie die damit verbundenen Kosten und Nutzen auszuarbeiten. 3) Bei den Finanzrisiken wird zwischen den Marktrisiken (Zins-, Aktien- und Fremdwährungsrisiken), den Kredit- und den Liquiditätsrisiken unterschieden.