

# Steht IPSAS im Widerspruch zur Finanzpolitik?

Fallbeispiel Public Private Partnership zur Bedeutung von IPSAS für eine nachhaltige Finanzpolitik

*Felix Schuler*

## 1. Einleitung

In der schweizerischen Debatte um die Modernisierung der Rechnungslegung ertönt der Ruf, dass ein Widerspruch zwischen den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) und der Finanzpolitik bestehe. Die Finanzpolitik wird neben dem Kostenargument als Haupteinwand gegen eine Einführung von IPSAS ins Feld geführt. Ob ein solcher Widerspruch tatsächlich existiert, darauf soll im vorliegenden Beitrag eingegangen werden.

Der Artikel bezieht sich auf das Forschungsprojekt «Inanzberichterstattung von Public Private Partnership (PPP)» des Instituts für Verwaltungs-Management, welches von der Förderagentur für Innovationen des Bundes (KTI) unterstützt wurde. In diesem Projekt wurde der Entwurf eines neuen IPSAS Standards zu PPP an Praxisbeispielen angewendet.

Zuerst wird im zweiten Kapitel das Verhältnis zwischen Finanzpolitik und Rechnungslegung in der Fachdebatte dargelegt. Dabei wird das Hauptaugenmerk auf die nationale Debatte gelegt und die internationale Literatur nur kurz beleuchtet.

Im dritten Kapitel steht ein fiktives Fallbeispiel eines PPP im Zentrum. PPP eignet sich für diese Thematik, weil PPP in finanzpolitischen Diskussionen eine zum Teil unrühmliche Stellung einnimmt und die korrekte Abbildung in der Finanzberichterstattung deshalb wichtig ist.

Es existiert keine länderübergreifende Definition einer nachhaltigen Finanzpolitik und in vielen Regelwerken, welche die Nachhaltigkeit fordern, bleibt der Begriff nach der Definition vage (Sänger 2008, 125 ff.). Eine nachhaltige Finanzpolitik soll langfristig tragfähige öffentliche Finanzen sichern (Sänger 2008, 126) und zu diesem Zweck werden finanzpolitische Grundsätze und Instrumente aufgestellt. Im Rahmen dieses Artikels wird auf die Ausgestaltung der Ausgaben- und Schuldenpolitik eingegangen und nicht auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Finanzpolitik. Zu diesem Zweck werden wir uns auf das Finanzleitbild des Bundes (Eidg. Finanzverwaltung 1999 und 2008) als Referenz einer nachhaltigen Finanzpolitik beziehen.

## **2. Finanzpolitik und Rechnungslegung in der Fachdebatte – Widerspruch oder Einklang?**

### **2.1. Finanzpolitik und Modernisierung der Rechnungslegung in der internationalen Fachdebatte**

Wie in der Einleitung bereits erwähnt, wird auf den internationalen Diskurs nur kurz eingegangen.

Auf der einen Seite argumentieren die Befürworter der Modernisierung des Rechnungswesen, dass ein Accrual Accounting bessere Informationen für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik liefert und somit zur Verbesserung von finanzpolitischen Entscheidungen beiträgt (Torres 2004, 455, Athukorala und Reid 2003, 17 ff.). Auf der anderen Seite kann die Einführung von Accrual die fiskalpolitische Disziplin unterminieren, was sich vor allem auf das Accrual Budgeting bezieht (Marti 2006, 46; OECD 2002, 12; Wynn 2003, 20). Die OECD erläutert diesen finanzpolitischen Sachverhalt anhand eines Beispiels wie folgt:

«For example, governments could decide on expensive capital projects whose cost would appear in the budget over a number of years (as depreciation), rather than appearing fully at the same time as the political decision to go ahead with the project was made» (OECD 2002, 12).

Es gibt auch Stimmen, die aufzeigen, wie man diese Gefahr überwinden kann (Robinson 2002, 287 ff.). Durch ein zusätzliches finanzpolitisches Instrument, mit welchem man über die Investitionen entscheidet, kann der Nachteil von Accrual auf die nachhaltige Finanzpolitik behoben werden. Interessant ist nun, dass dieses zusätzliche finanzpolitische Instrument in der Schweiz mit der Investitionsrechnung bereits existiert. Die Investitionsrechnung zeigt die wesentlichen Ausgaben mit einer mehrjährigen Nutzungsdauer (Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren 2007, 29), über welche die gemäss Kreditrecht zuständige Instanz zu entscheiden hat.

Im internationalen Diskurs existiert eine Synthese, welche im besonderen Mass für die Schweiz zutrifft. Mittels der Investitionsrechnung kann der Haupteinwand gegenüber dem Accrual aus finanzpolitischer Sicht entkräftet werden, hingegen ist der Vorteil der verbesserten Informationsgrundlage für die Finanzpolitik unbestritten.

### **2.2. Finanzpolitik und Modernisierung der Rechnungslegung in der schweizerischen Fachdebatte**

Zu Beginn des neuen Jahrhunderts, als die Modernisierung der Rechnungslegung in der Schweiz ihren Anfang nahm, war die Verbindung von Finanzpolitik und Rechnungslegung ein zentrales Thema in der Fachdebatte. Nachfolgend werden die verschiedenen Argumentationen in der Fachliteratur zur finanzpolitischen Relevanz der Rechnungslegung chronologisch aufgeführt.

Den Beginn machte eine Publikation von Bergmann und Kälin, in welcher drei Anspruchsgruppen definiert werden, welche das öffentliche Rechnungswesen berücksichtigen muss: Die Finanzpolitik, das Management der Verwaltung

und die demokratischen Autorisierungsgremien (Bergmann und Kälin 2003, 750). Konkreter, aber ohne abschliessende Folgerungen zu ziehen, werden Gamper und Bergmann bei der Chancen- und Gefahrenbeurteilung einer Einführung der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), welche sich auf das Pilotprojekt Kloten bezieht, indem sie auf die finanzpolitischen Konsequenzen eingehen:

«Dank IPSAS müssen stille Reserven erstmals offen gelegt werden.

Eine Einführung von IPSAS bringt aus Sicht der Politik die Gefahr, dass stille Reserven über Steuersenkungen realisiert werden könnten. [...]

Anhand des Beispiels der Stadt Kloten lassen sich keine definitiven Schlüsse ziehen. Um genauere Aussagen über finanzpolitische Konsequenzen von Umstellungen von HRM nach IPSAS für die öffentlichen Hand machen zu können, bedarf es zusätzlicher Untersuchungen und Analysen»

(Gamper und Bergmann 2004, 145 f.).

Der Leiter des Finanzamts der Stadt St. Gallen, Reinhold Harringer, schrieb einen Artikel mit dem Titel «Reform der öffentlichen Rechnungslegung und Finanzpolitik» (Harringer 2004). Er machte darin auf die Gefahr aufmerksam, dass bei einer Reform der Rechnungslegung «die Besonderheiten der öffentlichen Haushalte nicht genügend berücksichtigt und wichtige finanzpolitische Zusammenhänge nicht beachtet werden» (Harringer 2004, 625). Im Zentrum seiner Argumentation stehen, dass IPSAS tendenziell zu einer höheren Verschuldung führt sowie dass IPSAS keine konjunkturgerechte Finanzierung der Investitionen zulässt (Harringer 2004, 626 f.).

Im Gegensatz zu IPSAS eröffnet HRM1 eine konjunkturgerechte Finanzierung von Investitionen und somit eine konjunkturgerechte Finanzpolitik über die zusätzlichen, nicht betriebswirtschaftlich begründeten Abschreibungen (Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren 1981, Randziffer 450 ff.). Mittels dieser zusätzlichen Abschreibungen können Defizite bzw. Überschüsse über einen Konjunkturzyklus geglättet werden. Bezüglich höherer Schulden zieht Harringer die nach IPSAS offen auszuweisenden Reserven als Argument heran, welche zu neuen Ansprüchen der Politik (Mehrausgaben und Steuerfussenkungen) und damit zu einer erhöhten Staatsverschuldung führe. Des Weiteren verursache die degressive Abschreibung eine tiefere Verschuldung, weil die Nutzniesser bzw. die entscheidende Generation einer Investition die höhere Last zu tragen (Harringer 2004, 626 f.) habe und dadurch zurückhaltender bei Ausgabenbeschlüssen sei.

Baur, Köhli und Muggli erwähnen in ihrem Artikel über das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) die zusätzlichen Abschreibungen und die Bildung von Vorfinanzierungsreserven als finanzpolitische Mittel, welche im Widerspruch zum Periodizitätsprinzip der Rechnungslegung stehen. Im Zusammenhang mit dem konsolidierten Abschluss des Kantons Zürich machen sie auf deren finanzpolitische Bedeutung aufmerksam (Baur, Köhli und Muggli 2008, 574). Weist eine beherrschte Einheit der öffentlichen Hand in der Rechnung einen Aufwandüberschuss aus und/oder ist sie verschuldet, wird dies in einem konsolidierten Abschluss berücksichtigt. Erst diese konsolidierte Sichtweise erlaubt eine abschliessende Beurteilung des finanziellen Zustands der öffentlichen Hand.

Der letztgenannte Artikel ist zugleich der Ausgangspunkt für die weiteren Überlegungen. In der Fachdebatte in der Schweiz werden einerseits traditionelle finanzpolitische Instrumente genannt, welche im Widerspruch zu IPSAS stehen. Andererseits stehen Neuerungen in der Form des konsolidierten Abschlusses im Einklang mit einer nachhaltigen Finanzpolitik. Wie ist diese unterschiedliche Argumentation zu bewerten?

### **2.3. Unterschiedlicher Zusammenhang zwischen Finanzpolitik und Rechnungslegung**

Die Verknüpfung der Rechnungslegung mit der Finanzpolitik hat in der Schweiz Tradition und die aktuelle Debatte um die Finanzpolitik ist im Lichte dieser Tradition zu sehen.

HRM1 ist generell finanzpolitisch ausgerichtet, indem mit der Finanzplanung, dem Budget, der Verpflichtungskreditkontrolle und der Finanzstatistik Themenkreise ausserhalb des eigentlichen Rechnungsabschlusses behandelt werden (Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren 2007, 29). Diese Tradition wurde in den Reformprojekten HRM2 in abgeschwächter Form weitergeführt.

Um die Transparenz zu erhöhen versucht HRM2 einen Mittelweg einzuschlagen, indem die zusätzlich finanzpolitisch motivierten Abschreibungen als ausserordentlicher Aufwand zu buchen sind (Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren 2007, 19). Aus diesem Grund soll die «True and Fair View» in HRM2 relativiert werden und daher ist auch die Rede von einem Bild des Finanzhaushalts, «welches möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht» (Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren 2007, 26).

Ebenfalls im neuen Rechnungslegungsmodell des Bundes, welches sich an IPSAS anlehnt, ist die Finanzpolitik präsent. Insgesamt wird der Begriff «Finanzpolitik» 26-mal in der offiziellen Informationsbroschüre erwähnt (Eidg. Finanzverwaltung 2006), was als ein weiteres Indiz für die Tradition der finanzpolitischen Ausrichtung herangezogen werden kann.

Aufgrund des traditionellen Aufbaus und Inhalts der schweizerischen Rechnungsmodelle (HRM1 und HRM2) werden Rechnungslegung und Finanzpolitik automatisch miteinander vermischt. Dabei schwingt bereits in der eigenen Argumentation mit, dass andere Wege gangbar wären. HRM1 erlaubt finanzpolitisch motivierte Abschreibungen, allerdings wird auch erwähnt, dass: «Ertragsüberschüsse grundsätzlich nicht zur Abschreibung bestimmter Objekte, sondern als Eigenkapitalbildung zur Deckung künftiger Aufwandüberschüsse verwendet werden sollten oder um den Steuerfuss zu senken» (Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren 1981, Randziffer 450).

Defizite bzw. Überschüsse werden über einen Konjunkturzyklus mit der Eigenkapitalbindung nicht mehr geglättet, aber mit dem Auf- und Abbau von Eigenkapitalreserven erreicht man ebenfalls einen Ausgleich.

Auf die anderen Argumente, welche einen Widerspruch zwischen IPSAS und der Finanzpolitik aufzeigen, wird nicht eingegangen, weil der Kern der Problematik in einem unterschiedlichen Verhältnis zwischen Finanzpolitik und Rech-

nungslegung besteht. In der Argumentationslinie von HRM2 sind die Rechnungslegung und die Finanzpolitik miteinander verwoben, bei IPSAS hingegen ist die Finanzpolitik von der Finanzberichterstattung getrennt. Diese Trennung stellt einen eigentlichen Paradigmenwechsel in der Schweiz dar, indem die finanzpolitischen Entscheidungen durch die dafür zuständige Stelle gefällt und nicht bei der Informationsaufbereitung vorgespurt werden sollen (Bergmann 2007, 29).

Die Finanzberichterstattung hat immer noch eine wichtige (neutrale) Funktion für die Finanzpolitik – so ist der allgemeine Tenor in der internationalen Literatur –, indem das Rechnungswesen bessere Informationen für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik liefert und somit zur Verbesserung von finanzpolitischen Entscheidungen beiträgt.

Inwiefern die besseren Informationen, welche aus IPSAS gewonnen werden, zu einer nachhaltigen Finanzpolitik im Detail beitragen können, soll anhand des Fallbeispiels PPP erläutert werden.

### **3. PPP als Fallbeispiel für die Bedeutung der modernen Rechnungslegung für eine nachhaltige Finanzpolitik**

#### **3.1. Finanzpolitik und moderne Rechnungslegung**

Die Zielsetzung der modernen Rechnungslegung besteht darin, ein Bild der tatsächlichen Verhältnisse der Vermögens- und Finanzlage sowie der Erfolgsrechnung zu vermitteln («True and Fair View»). In IPSAS 1.29 und im Anhang B des IPSAS 1 werden die qualitativen Anforderungen an die Rechnungslegung beschrieben, welche sich aus der Zielsetzung der «True and Fair View» ableiten. Die vier wichtigsten qualitativen Anforderungen sind Verständlichkeit, Relevanz (Wesentlichkeit), Verlässlichkeit (glaubwürdige Darstellung, wirtschaftliche Betrachtungsweise, Neutralität, Vorsicht und Vollständigkeit) sowie Vergleichbarkeit.

Die «True and Fair View» ist das zentrale Anliegen der modernen Rechnungslegung und dieser Aspekt ist die Verbindung zu einer nachhaltigen Finanzpolitik. Das Finanzleitbild des Bundes listet verschiedene Grundsätze auf, welche eine Finanzpolitik zu beachten hat. Die Transparenz von finanzpolitischen Informationen ist der erste von insgesamt 23 Grundsätzen:

«Das Finanzdepartement informiert wahr, umfassend und kontinuierlich über die vergangene, gegenwärtige und zukünftige Finanzpolitik.

Eine konsolidierte Darstellung ermöglicht den Überblick über die globale Situation des öffentlichen Sektors. Dazu sind alle Positionen einzubeziehen, welche als Belastung des öffentlichen Sektors gelten («whole of government accounts»). Zukünftige Ausgaben (inklusive Sozialversicherungen, Ansprüche an Pensionskassen) und Einnahmen sind einander gegenüberzustellen, um eine längerfristige Einschätzung der Gesundheit der öffentlichen Finanzen vorzunehmen» (Eidg. Finanzverwaltung 1999, 13; 2008, 12).

Dieser finanzpolitische Grundsatz der Eidg. Finanzverwaltung deckt sich mit den Ansichten internationaler Autoren, welche in Accrual Accounting eine bessere Informationslage über die Finanzpolitik und dadurch einen Beitrag zur Ver-

besserung der Finanzpolitik sehen (Torres 2004, 455, Athukorala und Reid 2003, 17 ff.). Ohne zuverlässige Daten aus dem Rechnungswesen ist es schwierig, die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik und die effektive Verschuldung zu beurteilen (Torres 2004, 448, Athukorala und Reid 2003, 19 f.). Die Modernisierung der Rechnungslegung ist nicht Selbstzweck, sondern soll entscheidungsrelevante Informationen für eine nachhaltige Finanzpolitik liefern.

### **3.2. PPP als ein Instrument aus der fiskalpolitischen Trickkiste?**

In der Literatur wird häufig zwischen PPP im engeren Sinne und PPP im weiteren Sinne unterschieden (Bolz 2005, 17, Hodge und Greve 2007, 546; IPSAS 2008, 12). PPP im engeren Sinne bzw. Dienstleistungskonzessionen werden wie folgt definiert: Der private Partner baut eine Infrastruktur, mit welcher öffentliche Dienstleistungen erbracht werden sollen. Anschliessend betreibt und unterhält der private Partner die Infrastruktur während einer definierten Zeitperiode. Daneben wird auf weitere PPP-Formen eingegangen (PPP im weiteren Sinn), weil alle PPP-Formen - wie noch aufgezeigt wird - eine finanzpolitische bzw. rechnungslegerische Relevanz haben.

PPP eignet sich idealerweise als Fallbeispiel um die rechnungslegerische Relevanz für die Finanzpolitik aufzuzeigen. So alt wie die Idee von PPP ist, so lange steht PPP im Verdacht, ein Vehikel zur Schuldenverschleierung zu sein (Sciulli 2007, 19; Maskin und Tirole 2007, 413; Hodge und Greve 2007, 549). Die deutlichsten Worte spricht die OECD aus, indem sie PPP als einen tiefen Griff in die fiskalpolitische Trickkiste (Fiscal Gimmickry) bezeichnet (Koen und van den Noord 2005, 7). Es gibt auch andere Sichtweisen zu dieser Thematik. Anfangs der 90-er Jahre sei PPP in Grossbritannien als ein Mittel zur Umgehung von Ausgabenkontrollen und Verschleierung von Schulden initiiert worden. Diese «Anfangssünde» wurde aber mittlerweile zugunsten einer reinen Effizienzbetrachtung von PPP aufgegeben (Broadbent 2002, 442 f.).

Wie ist es möglich, dass man mittels PPP Schulden verdecken kann? Folgendes vereinfachte Fallbeispiel soll diese Problematik aufzeigen: Die Regierung schliesst mit einem privaten Partner einen Vertrag zur Erstellung und Betrieb eines Universitätscampus ab. Der Universitätscampus ist während der Vertragsdauer im Besitz des privaten Partners, geht aber am Ende der Vertragsdauer ohne weitere Bezahlung in den Besitz der öffentlichen Hand über, weil der Verkaufspreis bereits durch das jährliche Entgelt bezahlt wurde. Der private Partner nimmt für die Erstellung notwendige finanzielle Mittel auf dem Kapitalmarkt auf und die Regierung muss in der Folge für die Benützung und den Betrieb des Campus ein Entgelt entrichten. In einem herkömmlichen öffentlichen Bauvorhaben hätte der Staat für den Bau Fremdkapital aufnehmen müssen, wenn nicht genügend Eigenmittel vorhanden gewesen wären. Die Passivseite der öffentlichen Hand wird durch das PPP-Projekt entlastet, weil der private Partner für das Kapital aufkommt und dementsprechend die Verschuldung des Staates nicht steigt.

Nebst der verdeckten Verschuldung ist die Frage nach der höheren Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte («Value for money») gegenüber den herkömmli-

chen verwaltungsinternen Lösungen der am meisten diskutierte Problemkreis bei PPP-Projekten (Grimsey und Lewis 2005; Bult-Spiering und Dewulf 2006; Hodge und Greve 2007). Nur auf Basis der vollständig erfassten Risiken und Garantien ist eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung umfassend. Beispielsweise können Garantieverprechen in Zukunft zu höheren Kosten führen und sind daher zwingend in eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung miteinzubeziehen.

Ebenso, wie die inhärente Gefahr des Missbrauches von PPP erkannt ist, besteht ein breiter Konsens darüber, wie man die Gefahr bannen kann. Indem man klare Regeln für eine transparente Berichterstattung festlegt, kann man eine Instrumentalisierung von PPP für fiskalpolitische «Spielereien» (sprich verdeckte Verschuldung und Kostenverschleierung) verhindern. Genau in dieser transparenten Finanzberichterstattung ist der Beitrag der Rechnungslegung für eine nachhaltige Finanzpolitik im folgenden Fallbeispiel des Universitätscampus zu sehen.

### **3.3. Transparente Berichterstattung von PPP**

Die Definition der «True and Fair View» ist der Ausgangspunkt für die Lösung einer transparenten Darstellung von PPP (siehe Kapitel 3.1). Bei PPP ist besonders das Kriterium der Verlässlichkeit von Bedeutung. Der Teilaspekt «Vollständigkeit» besagt, dass alle im Abschluss enthaltenen Informationen bezüglich Wesentlichkeit und Kosten vollständig sein müssen. Im Zusammenhang mit PPP geht es vor allem um die vollständige Erfassung der Risiken und Garantien. Wichtig bei allen PPP-Formen – mit und ohne Infrastruktur – ist somit, dass die Risiken und Garantien vollständig in den Kategorien Finanzgarantien, Rückstellungen und Eventualverpflichtungen abgebildet werden. Mit Hilfe dieser Kategorien entsteht eine transparente Aufstellung der potentiellen finanziellen Verpflichtungen des Staates. Beispielsweise können, um die private Finanzierung abzusichern, Garantieverprechen (Mindesteinahmen usw.) oder Bürgschaften seitens des Staates in Zukunft zu verdeckten und höheren Kosten führen.

Beim Universitätscampus sind das Nachfragerisiko (Dienstleistung wird zu wenig beansprucht) und das Bail-Out-Risiko (öffentliche Aufwendungen im Fall des Konkurs des privaten Partners) zu analysieren. Das Nachfragerisiko trägt der Kanton, indem er dem Privaten ein von der Nutzung unabhängiges Entgelt entrichtet und daher ist weder eine Rückstellung noch eine Eventualverpflichtung zu bilden. Bei einem Bildungsprojekt ist davon auszugehen, dass die öffentliche Hand im Fall eines Konkurses des privaten Partners nicht untätig bleibt und finanziell eingreift, damit der Bildungsbetrieb ohne Unterbruch aufrechterhalten werden kann. Für diese möglichen Aufwendungen ist eine Eventualverpflichtung zu bilden.

Die weiteren Teilaspekte des Kriteriums der Verlässlichkeit sind die «glaubwürdige Darstellung» und «wirtschaftliche Betrachtungsweise», welche verlangen, dass die Transaktionen oder andere Ereignisse «entsprechend dem wirtschaftlichen Gehalt und den finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten und nicht ausschliesslich nach Massgabe der rechtlichen Form bilanziert werden. Der wirtschaftliche Gehalt von Transaktionen oder anderen Ereignissen entspricht nicht



immer ihrer rechtlichen Form» («Substance Over Form») (IPSAS 1 Anhang B). Im Zusammenhang mit PPP bedeutet dies, dass die öffentliche Hand unter Umständen die PPP-Infrastruktur und die damit verbundenen Verbindlichkeit in Analogie zu einem Finanzierungsleasing in ihrer Bilanz auszuweisen hat.

Das IPSAS-Board hat sich für den so genannten Control-Ansatz entschieden, um zu bestimmen, ob der öffentliche oder private Partner wirtschaftlich betrachtet der Eigentümer der PPP-Infrastruktur ist (IPSAS-Board 2008). Mit dem Control-Ansatz folgt das IPSAS-Board dem eingeschlagenen Weg des International Financial Reporting Interpretation Committee (IFRIC), welches in IFRIC 12 die Bilanzierung von PPP-Vermögenswerten aus Sicht der privaten Partner regelt.

Gemäss dem Control-Ansatz hat die öffentliche Hand die Vermögenswerte und die damit verbundenen Verbindlichkeiten in ihrer Bilanz auszuweisen, wenn folgende Kriterien kumulativ erfüllt sind:

- Der öffentliche Auftraggeber beherrscht oder reguliert, welche Dienstleistungen ein Betreiber mit dem dazugehörigen Vermögenswert zu erbringen hat und an wen und zu welchem Preis sie zu erbringen sind (Kriterium 1):
  - Die Regierung hat in einer Leistungsvereinbarung vorgegeben, dass der Private einen Universitätscampus bauen, unterhalten und betreiben soll.
  - Die Nutzer sind die Studierenden und Mitarbeitenden der Universität.
  - Ein definiertes Nutzungsentgelt wird dem Privaten entrichtet.

Das Kriterium 1 ist beim Universitätscampus somit erfüllt.

- Der öffentliche Auftraggeber beherrscht als Eigentümer, Nutzniesser oder anderes sämtliche bedeutenden Restgrössen am Ende der Vertragsdauer (Kriterium 2).
  - Am Ende der Vertragsdauer von 25 Jahren geht der Universitätscampus an den Kanton über.

Das Kriterium 2 ist ebenfalls erfüllt und somit beherrscht der Kanton den Universitätscampus. Der Kanton hat in seiner Bilanz den Campus und die damit verbundene Verbindlichkeit in Analogie zu einem Finanzierungsleasing auszuweisen.

Entscheidend für die Bilanzierung ist die öffentliche Beherrschung der Infrastruktur. Es ist also nicht das erklärte Ziel des IPSAS-Board, dass sämtliche PPP-Infrastrukturen in der öffentlichen Bilanz ausgewiesen werden, sondern nur, falls die öffentliche Hand wirtschaftlich betrachtet die Eigentümerin ist. Liegt keine Beherrschung vor, so ist das PPP-Vorhaben mit einer Privatisierung gleichzusetzen und der private Partner hat konsequenterweise den Vermögenswert zu bilanzieren.

Es wurde aufgezeigt, dass mit dem Control-Ansatz und der konsequenten Erfassung sämtlicher Risiken und Garantien die finanzpolitischen Einwände gegen PPP entkräftet werden können. In einem letzten Schritt wird aufgezeigt, wie sich die korrekte Abbildung in der Finanzberichterstattung auf das finanzpolitische Instrument der Schuldenbremse auswirkt.



### 3.4. Auswirkung der wirtschaftlichen Betrachtungsweise von PPP auf die Schuldenbremse

Grundsätzlich beziehen sich Schuldenbremsen (Fiscal Rules) nach Debrun et al. auf vier verschiedene Zielgrössen: Haushaltsgleichgewicht (z.B. Golden Rule ), Schuldenquote (z.B. Maastrichtskriterien), Aufwandquoten (z.B. Aufwandrahmen) oder Ertragsquoten (z.B. Cap on tax rates).

In der Schweiz ist am häufigsten die Schuldenbremse des Haushaltsgleichgewichts anzutreffen, welche sich auf die Laufende Rechnung und/oder die Investitionsrechnung auswirkt. Grundidee einer solchen Schuldenbremse ist es, dass eine Neuverschuldung vermieden wird, wenn die Laufende Rechnung keinen Aufwandüberschuss ausweist und die Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung selber durch die Abschreibungen und Ertragsüberschüsse finanziert werden. Das Ziel besteht in der Vermeidung einer Neuverschuldung. Die Zielgrösse ist das Haushaltsgleichgewicht anstelle der nominalen Schuldenhöhe oder Schuldenquote wie bei den Maastrichtskriterien der EU.

In einer formellen Betrachtungsweise erscheinen die gesamten PPP-Aufwendungen lediglich in der Laufenden Rechnung (Erfolgsrechnung), während das PPP-Projekt keine finanziellen Auswirkungen auf die Investitionsrechnung und Bilanz hat. Die PPP-Aufwendungen bestehen aus einem Infrastrukturteil (Entgelt für Amortisation und Zins) sowie einem Dienstleistungsanteil, welche den privaten Partner für den Betrieb entschädigen.

In der wirtschaftlichen Betrachtungsweise wirken sich die PPP hingegen in der Laufenden Rechnung, Investitionsrechnung und Bilanz aus. Während der Zinsaufwand und der Dienstleistungsaufwand weiterhin in der Laufenden Rechnung erscheinen, wird der Teil der Zahlungskomponente, welcher den Privaten für die Erbauungskosten jährlich entschädigt («Mietaufwand»), aus der Laufenden Rechnung entfernt, um die Gesamtausgaben für die Infrastrukturerbauung über die Investitionsrechnung zu aktivieren. Zugleich wird in der Bilanz eine PPP-Verbindlichkeit ausgewiesen, welche dem Vermögenswert der PPP-Anlage entspricht. Aufgrund der Aktivierung des Vermögenswertes entsteht in der Erfolgsrechnung ein Abschreibungsaufwand.

Wie die nachfolgende Graphik aufzeigt, wird die Investitionsrechnung im Umfang des PPP-Vermögenswertes belastet und somit steigen die Investitionsausgaben. Die Nettoinvestitionen müssen deshalb mit der Selbstfinanzierung gedeckt werden, damit die Sanktions- oder Kompensationsmechanismen der Schuldenbremse nicht zum Tragen kommen.

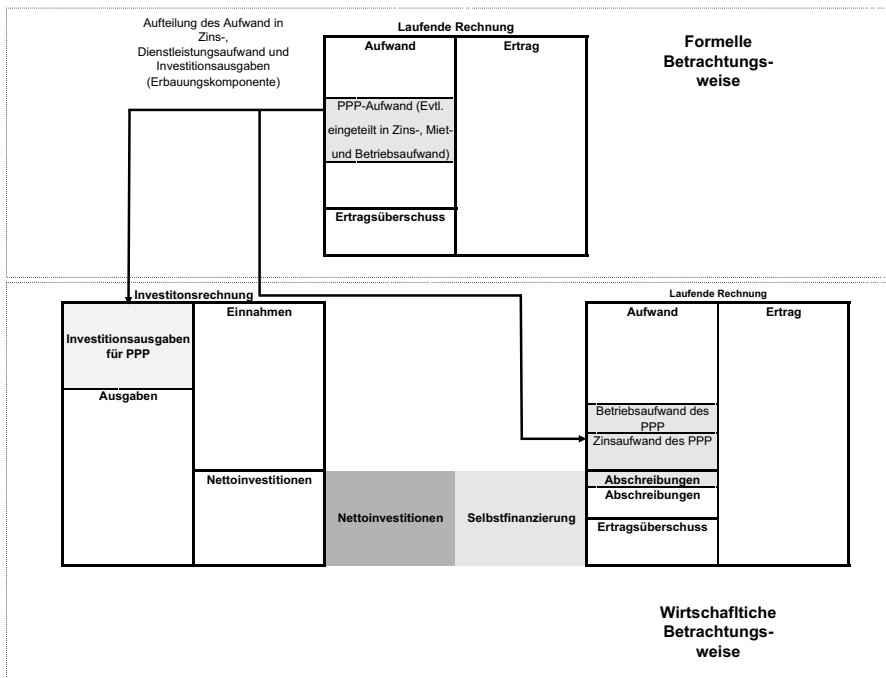


Abbildung 1: Auswirkung der Bilanzierung des PPP-Vermögenswertes auf die Schuldenbremse

Der grosse Unterschied zwischen der formellen und der wirtschaftlichen Betrachtungsweise liegt in der Belastungshöhe der Verwaltungsrechnung (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung). In der formellen Betrachtungsweise sind in der Laufenden Rechnung nur die jährlichen PPP-Aufwendungen ausgewiesen, während in der wirtschaftlichen Betrachtungsweise neben dem Finanz- und Dienstleistungsaufwand in der Laufenden Rechnung auch die Investitionsausgaben für den gesamten PPP-Vermögenswert in der Investitionsrechnung angezeigt werden.

Ein Zahlenbeispiel anhand des Universitätscampus soll diese unterschiedlichen Sachverhalte veranschaulichen. Die Investitionsausgaben für die Erbauung des Campus betragen rund 120 Mio. Franken und die öffentliche Hand hat dem Privaten jährlich ein Entgelt von 15 Mio. Franken zu entrichten, welches den Privaten für die Dienstleistungserbringung und die Gebäudefinanzierung entschädigt. Im Zusammenhang mit der Schuldenbremse ist es nun ein erheblicher Unterschied, ob die Nettoinvestitionen von 120 Mio. Franken in der Investitionsrechnung plus die Finanz- und Dienstleistungsaufwendungen in der Laufenden Rechnung oder lediglich das PPP-Entgelt von 15 Mio. Franken in der Laufenden Rechnung erscheinen. Mit anderen Worten würde im Beispiel des Universitätscampus die Schuldenbremse der Investitionsrechnung umgangen werden.

#### 4. Konklusion

In der Schweiz wird zum Teil argumentiert, dass ein Zielkonflikt zwischen der Finanzpolitik und IPSAS bestehe. Begründet wird dieser Antagonismus mit den zusätzlichen Abschreibungen als ein finanzpolitisches Instrument und mit der Erhöhung des Eigenkapitals, welche zu neuen Ansprüchen der Politik und somit in Zukunft zu einer höheren Verschuldung führt. Um diesen Zielkonflikt zu überwinden, relativiert HRM2 den Begriff von «True and Fair View» und lässt somit weiterhin finanzpolitisch motivierte Abschreibungen zu.

In der Argumentationslinie von HRM2 muss die «True and Fair View» von IPSAS relativiert werden, damit die Rechnungslegung mit der Finanzpolitik im Einklang steht bzw. dass die Rechnungslegung weiterhin ein finanzpolitisches Instrument ist. Dies steht im Widerspruch zu Accrual Accounting, welche gerade in der vollständigen «True and Fair View» den Beitrag der Rechnungslegung zur Finanzpolitik sieht. Erst mit dem zuverlässigen und transparenten Datenmaterial aus dem Accrual Accounting existieren entscheidungsrelevante Informationen, um eine nachhaltige Finanzpolitik zu bestimmen.

Es stellt sich nun die Frage, was mit der Beibehaltung des Rechnungswesens als finanzpolitisches Instrument gewonnen wird und was mit der Relativierung der «True and Fair View» verloren geht.

Die zusätzlichen finanzpolitischen Abschreibungen ermöglichen einen mittelfristigen Ausgleich der Verwaltungsrechnung über einen Konjunkturzyklus, was dem Ziel 21 des Finanzleitbilds des Bunds entspricht (Eidg. Finanzverwaltung 1999, 11). Den Zielen 22 und 23, Beseitigung von strukturellen Defiziten und Senkung der Verschuldungsquote, wird ebenfalls mit dem Hinweis auf die Vermeidung höherer Verschuldung entsprochen. Diese Ziele sind in finanzpolitischer Hinsicht relevant. Es existieren allerdings andere Instrumente (u.a. Schuldenbremse, Bildung und Abbau von Eigenkapital), um diese finanzpolitische Ziele zu erreichen und daher ist der Gewinn einer Beibehaltung des Rechnungswesens als finanzpolitisches Instrument zu relativieren.

Es gibt hingegen kein anderes Instrument, welches wie die Finanzberichterstattung nach dem Prinzip der «True and Fair View» die zuverlässigen und transparenten Informationen liefert, auf dessen Grundlagen über eine nachhaltige Finanzpolitik entschieden werden kann.

Aus dieser Perspektive ist der Preis einer Relativierung der «True and Fair View» hoch und zugleich existieren andere finanzpolitische Instrumente, mit denen eine Relativierung nicht notwendig wäre. IPSAS und die Finanzpolitik stehen nicht im Widerspruch, allerdings bedarf es eines Perspektivenwechsels bzw. Paradigmenwechsel, indem die finanzpolitischen Entscheidungen durch die dafür zuständige Stelle gefällt und nicht bei der Informationsaufbereitung vorgespurt werden sollen (Bergmann 2007, 29)

## Résumé

Quelques experts Suisses remarquent qu'il y a des contradictions entre IPSAS et la politique fiscale. En Suisse on utilise l'amortissement supplémentaire à côté du montant d'amortissement sur une base systématique de la durée de l'utilisation pour solder le bilan. Pour cette raison, le modèle de comptabilité ne correspond pas entièrement à l'objectif de l'IPSAS de «true and fair view». C'est en contradiction avec l'opinion générale que «true and fair view» est la contribution principale de «accrual accounting» à une politique financière durable.

## Summary

Some Swiss experts argue that there are conflicting goals between IPSAS and fiscal policy. Switzerland uses additional depreciation, besides the amount depreciated on a systematic basis over useful life, in order to balance the income statement. For this reason, the Swiss Accounting Model does not fully apply the IPSAS-focus on «true and fair view». This contradicts the general notion that the true and fair view is the main contribution of accrual accounting to sustainable fiscal policy.

## Literatur

Athukorala, S. und Reid, B. (2003) Accrual budgeting and accounting in government and its relevance for developing member countries. Manila: Asian Development Bank.

[http://www.adb.org/Documents/Reports/Accrual\\_Budgeting\\_Accounting/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Reports/Accrual_Budgeting_Accounting/default.asp) (Stand 22.09.2009)

Baur, A., Köhli, M. und Muggli, M. (2008) HRM2 – Eine Chance, die es zu nutzen gilt. Neue Fachempfehlung zur Rechnungslegung für Kantone und Gemeinden.

In: Der Schweizer Treuhänder, 8 (08), 569 -576.

Bergmann, A. und Kälin, U. (2003) Das öffentliche Rechnungswesen im Umbruch.

In: Der Schweizer Treuhänder, 9 (03), 750 -754.

Bergmann, A. (2007) Zeigen, wie es um die öffentlichen Finanzen wirklich steht. Internationale Rechnungslegungsnormen bringen Transparenz in Bundes- und Kantonsrechnungen.

In: Neue Zürcher Zeitung (137), 29.

Bolz, U. (2005) Public Private Partnership in der Schweiz, Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.

Broadbent, J. (2002) Accounting choices: technical and political trade-offs and the UK's private finance initiative. In: Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 15(5), 622–654.

Eidg. Finanzverwaltung (2006) NRM. Das neue Rechnungslegungsmodell des Bundes.

[http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/nrm/BBL\\_NRM\\_de.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/nrm/BBL_NRM_de.pdf) (Stand: 22.09.2009)

- Bult-Spiering, M. und Dewulf, G. (2006) *Strategic Issues in Public Private Partnerships – an international perspective*. Oxford: Blackwell.
- Debrun, Xavier et al. (2008). *National Fiscal Rules*. In: *Economic Policy*, 298–362.
- Eidg. Finanzverwaltung (1999) *Finanzleitbild. Ziele, Grundsätze und Instrumente für die Finanzpolitik*. Bern: Bundespublikationen
- Eidg. Finanzverwaltung (2008) *Ökonomische, rechtliche und organisatorische Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes*. Bern: Bundespublikationen
- Gamper, A. und Bergmann A. (2004) *Chancen- und Gefahrenbeurteilung einer Einführung von IPSAS*. In: Bergmann, A. und Gamper, A. (Hrsg): *Rechnungslegungsstandards für Kantone und Gemeinden im Rahmen von IPSAS*. Zürich: Verlag kdmz.
- Grimsey, D. und Lewis, M. (2005) *Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views*. In: *Accounting Forum*, 29, 345–378.
- Harringer, R.(2004) *Reform der öffentlichen Rechnungslegung und Finanzpolitik*. In: *Der Schweizer Treuhänder*, 8 (04), 625–628.
- Hodge, G. und Greve, C. (2007) *Public-Private Partnerships: An International Performance Review*. In: *Public Administration Review*, 67(3), 545–558.
- IPSAS (2009) *Autorisierte Übersetzung der IPSAS Standards*. Zürich: Schulthess.
- IPSAS-Board (2008) *Accounting and Financial Reporting for Service Concession Arrangements*. New York: IFAC (unveröffentlicht).
- Koen, V. und van den Noord, P. (2005) *Fiscal Gimmickry in Europe: One-Off Measures and Creative Accounting*. Economics Department Working Papers, No. 417, Paris: OECD Publishing.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (1981) *Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte*. Band 1. Bern: Paul Haupt.
- Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (2008) *Handbuch. Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden*. HRM2. Bern: Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen.
- Marti, C. (2006) *Accrual budgeting: Accounting treatment of key public sector items and implications for fiscal policy*. In: *Public Budgeting & Finance*, 45–65.
- Maskin, E. und Tirole, J. (2008) *Public-private partnerships and government spending limits*. In: *International Journal of Industrial Organization*, 26, 412–420.
- OECD (2002) *Budgeting reform in OECD Member Countries: Common trends*. Meeting of budget directors from G-7 Countries.  
<http://www.fec.com.cn/zhuantiziliao/yusuanyingwen/002.PDF> (Stand: 22.09.2009)
- Robinson, M. (2002) *Accrual Accounting and Australian fiscal policy*. In: *Fiscal Studies*, 23(2), 287–300.
- Sänger, K. (2008) *Nachhaltige Finanzpolitik in der Europäischen Union*. Aachen: Shaker Verlag.
- Sciulli, N. (2007) *Public Private Partnerships: Identifying Practical Issues for an Accounting Research Agenda*. In: *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, 2(2), 17–28.
- Torres, L. (2003) *Accounting and accountability: recent developments in government financial information systems*. In: *Public Administration and Development*, 24, 447–456.

Wynn, A. (2003) Do privat sector financial statements provide a suitable model for public sector accounts. Paper presented at the European Group of Public Administration annual conference on «Public law and the modernising state» in Oeiras (Portugal), 3. bis 6. September 2003.

## **Abbildungen**

Abbildung 1: Auswirkung der Bilanzierung des PPP-Vermögenswertes auf die Schuldenbremse