

Felix Schuler, Andreas Bergmann, Daniel
Bietenhader, Maria Hofer

Finanzielle Berichterstattung von PPP unter IPSAS

Ein Projekt in Zusammenarbeit mit der
Förderagentur für Innovation des Bundes KTI

IVM Institut für Verwaltungsmanagement
ZHAW Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

Finanzielle Berichterstattung von PPP unter IPSAS
Felix Schuler, Andreas Bergmann, Daniel Bietenhader, Maria Hofer
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
IVM Institut für Verwaltungsmanagement
ISBN-10:
ISBN-13:

Alle Rechte vorbehalten
© Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur 2009

Das IVM ist ein Institut der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
www.ivm.zhaw.ch info.ivm@zhaw.ch Stadthausstrasse 14, Postfach, 8400 Winterthur

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften



KTI-Projekt: Finanzielle Berichterstattung von PPP nach IPSAS

Institut für Verwaltungs-Management (ZHAW)

Felix Schuler, lic.rer.publ. HSG

Prof. Dr. Andreas Bergmann

Daniel Bietenhader, Betriebsökonom FH

Maria Hofer, Mag. (FH) Public Management

Projektpartner

Finanzverwaltung der Stadt Zürich

Gemeindeamt des Kantons Zürich

Finanzverwaltung des Kantons Zürich

Departement Bau, Verkehr und Umwelt
des Kantons Aargau

IPSAS-Board; International Federation of
Accountants (IFAC)

OECD

Inhaltsverzeichnis

- Inhaltsverzeichnis 1
- Einleitung 3
- Management Summary 5
- Abkürzungsverzeichnis..... 8
- 1 Forschungsgegenstand Public Private Partnerships 1
- 1.1 PPP als Trend 1
- 1.2 Definition 2
- 1.3 Gründe für PPP: Value for Money 8
- 1.4 PPP in der Schweiz..... 9
- 2 Why accounting matters? 12
- 2.1 Anforderungen des modernen öffentlichen Rechnungswesens 12
- 2.2 Makroebene (Finanzpolitik): Verdeckte Verschuldung 13
- 2.3 Mikroebene: Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 16
- 2.4 Lücken in der Rechnungslegung 17
- 3 Überblick Ansätze zur Rechnungslegung von PPP 19
- 3.1 Allgemeine Situation 19
- 3.2 Risiko- und Entschädigungsansatz (Ansatz UK) 19
- 3.3 Europäische Kommission - Eurostat..... 21
- 3.4 Accounting Standard Board Südafrika..... 24
- 3.5 Leasing-Ansatz 25
- 3.6 Dienstleistungslizenz nach IFRS (Privater Partner)..... 27
- 3.7 Situation in der Schweiz – HRM2 30
- 3.8 PPP aus der Sicht von den IPSAS 32
- 3.9 Dienstleistungskonzession..... 33
- 3.9.1 Vermögenswerte 36
- 3.9.1.1 Fall 1: Öffentliche Hand beherrscht den Vermögenswert nicht 38
- 3.9.1.2 Fall 2 : Beide Kriterien sind erfüllt 38
- 3.9.1.3 Fall 3: Nur Beherrschung der Dienstleistung 40
- 3.9.1.4 Fall 4: Nur Beherrschung der Restgrösse 44
- 3.9.2 Berücksichtigung des Risikos: Garantien und andere Verpflichtungen..... 45
- 3.9.2.1 Finanzgarantien 46
- 3.9.2.2 Rückstellung..... 47
- 3.9.2.3 Eventualverpflichtung..... 47
- 3.9.3 Erfolgsrechnung: Erträge und Aufwendungen aus einem PPP-Projekt 49

| | | |
|---------|--|-----|
| 3.9.3.1 | Betriebs- und Dienstleistungsaufwand..... | 49 |
| 3.9.3.2 | Einnahmeteiligung | 49 |
| 3.9.3.3 | Vertraglich festgelegte Einnahmen..... | 49 |
| 3.9.4 | Offenlegung..... | 50 |
| 3.9.5 | Aspekt der Konsolidierung | 51 |
| 4 | Anwendung des IPSASB-Ansatzes auf Praxisbeispiele..... | 52 |
| 4.1 | Fallbeispiel 1 - Neues Kongresszentrum Zürich (NKZ) | 52 |
| 4.1.1 | Abbildung des Vorhabens unter IPSAS | 56 |
| 4.2 | Fallbeispiel 2: Sydney Cross City Tunnel | 63 |
| 4.2.1 | Abbildung des Vorhabens unter IPSAS | 66 |
| 4.3 | Fallbeispiel Umfahrungsstrasse Ebelsberg UEB (Österreich)..... | 74 |
| 4.3.1 | Rechnungslegung – Abbildung unter IPSAS: | 79 |
| 4.4 | Fallbeispiel Unfallkrankenhaus Linz UKH (Österreich)..... | 87 |
| 4.4.1 | Rechnungslegung – Abbildung unter IPSAS: | 92 |
| 4.5 | Fallbeispiel Seniorenzentrum Bubholz Opfikon | 99 |
| 4.5.1 | Abbildung des Vorhabens unter IPSAS | 102 |
| 4.6 | Fallbeispiel 2 - Hochbauprojekt im Bildungsbereich | 109 |
| 4.6.1 | Abbildung des Vorhabens unter IPSAS: | 112 |
| 5 | Schlussfolgerungen: Würdigung des Control-Ansatzes und seiner Auswirkungen auf den Finanzhaushalt | 120 |
| 5.1 | Allgemeine Bemerkungen zur rechnungslegerischen Darstel-lung von PPP .. | 120 |
| 5.2 | Wie ist der Control-Ansatz im Allgemeinen zu beurteilen? | 122 |
| 5.3 | Wie ist die Anwendung der beiden Kontrollkriterien zu beurteilen? | 125 |
| 5.4 | Auswirkungen der wirtschaftlichen Betrachtungsweise von PPP in der Berichterstattung | 127 |
| 5.5 | Auswirkungen der wirtschaftlichen Betrachtungsweise von PPP auf die Schuldenbremse | 130 |
| | Anhang 1: Leitfaden zur Bestimmung einer Dienstleistungskonzession | 135 |
| | Anhang 2: Rechnungslegerische Darstellung der Dienstleistungskonzession | 136 |
| | Bildverzeichnis..... | 137 |
| | Tabellenverzeichnis..... | 138 |
| | Literaturverzeichnis | 139 |

Einleitung

Es lässt sich ein globaler Trend in der Zusammenarbeit zwischen Privaten und der öffentlichen Hand in der Form der Public Private Partnership (PPP) beobachten. PPP haben ihren Ursprung in Grossbritannien, wo die vermehrte Zusammenarbeit mit den Privaten unter dem Namen Private Finance Initiative seit 1990 verstärkt vorkommt.

In der wissenschaftlichen und politischen Debatte fällt die ambivalente Haltung gegenüber den PPP auf. Auf der einen Seite wird PPP wegen seiner Effizienz- und Effektivitätsvorteile gepriesen und auf der anderen Seite wird PPP als ein Mittel zur Umgehung der Schuldenbremsen betrachtet.

Das Ziel unserer Studie ist mit Hilfe der wirtschaftlichen Betrachtungsweise aus der Rechnungslegungstheorie („Substance over form“) eine Brücke zwischen den beiden Lagern zu schlagen: Indem man klare Regeln für eine transparente Berichterstattung festlegt, kann man eine Instrumentalisierung von PPP für fiskalpolitische Spielereien verhindern und rückt so die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von PPP in den Vordergrund.

Um dieses Ziel zu erreichen, steht die Beantwortungen der folgenden beiden Forschungsfragen im Zentrum dieser Arbeit:

- Wie sind PPP gemäss einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise in der Rechnungslegung nach IPSAS abzubilden und wie kann insbesondere der neue IPSAS zu den Dienstleistungskonzessionen in der Praxis angewendet werden?
- Welche Auswirkungen hat die wirtschaftliche Betrachtungsweise auf die finanzielle Berichterstattung und die Schuldenbremse?

Um diese Fragen zu beantworten, wird in einem ersten Schritt der Forschungsgegenstand PPP umschrieben. Insbesondere wird auf die zwei in der Praxis und Theorie am meisten diskutierten Gesichtspunkte rund um das Konzept PPP eingegangen: Die verdeckte Verschuldung sowie Effizienz- und Effektivitätsvorteile. Diese beiden Aspekte stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Anforderungen der modernen Rechnungslegung und so wird der Bogen zur Darstellung von PPP in der Rechnungslegung auf Basis einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise gespannt. Nach einem Überblick über die verschiedenen internationalen Ansätze wird der neue Lösungsansatz vom IPSAS-Board aufgezeigt. Die International Federation of Accountants, welche Projektpartner beim KTI-Projekt PPP unter IPSAS ist, hat unter

Mitarbeit des Instituts für Verwaltungs-Management einen Lösungsvorschlag erarbeitet,¹ der vom IPSAS-Board im September 2009 verabschiedet wird.

Dieser neue Ansatz von IPSAS wird auf Praxisbeispiele angewendet und dadurch werden die Prinzipien dieses Ansatzes für die Anwendung in der Praxis aufbereitet. Mit den Praxisbeispielen und der strukturierten Übersicht im Anhang soll ein Leitfaden für die Anwendung dieses neuen Ansatzes in der Praxis gegeben werden. Im letzten Kapitel wird der IPSAS-Ansatz aus einer theoretischen Sicht gewürdigt und es werden die Auswirkungen auf die finanzielle Berichterstattung sowie die Schuldenbremse aufgezeigt.

¹ IPSAS (2008).

Management Summary

PPP gewinnt weltweit an Bedeutung und zahlreiche PPP-Projekte wurden auf der ganzen Welt bereits umgesetzt. In der Schweiz ist eine Zurückhaltung gegenüber PPP festzustellen. Obwohl bisher keine PPP – so wie sie in der Literatur in ihrer Reinform beschrieben sind - in der Schweiz initiiert wurden, hat das Thema PPP deutlich an Präsenz in der Politik und den Medien gewonnen.

Es gibt zahlreiche öffentlich-private Zusammenarbeitsformen. Im Zentrum dieser Arbeit steht PPP i.e.S bzw. die Dienstleistungskonzession, welche wie folgt definiert ist: Der private Partner erbaut eine Infrastruktur zum Zwecke der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen. Anschliessend betreibt und unterhält der private Partner die Infrastruktur während einer definierten Zeitperiode. Daneben werden wir auch auf weitere PPP-Formen eingehen, welche unter dem Begriff PPP i.w.S. zusammengefasst werden.

Die in der Literatur und in der Praxis am meisten diskutierten Problemkreise bei PPP stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der modernen Rechnungslegung. Auf der Makroebene - finanzpolitische Ebene - wird das Problem der verdeckten Verschuldung erwähnt (Off-the-balance-Debatte) und auf der Mikroebene - Projektebene - stellt sich die Frage nach der höheren Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte („Value for money“) gegenüber den herkömmlichen verwaltungsinternen Lösungen.

Ebenso wie die inhärente Gefahr des Missbrauches von PPP erkannt ist, besteht ein breiter Konsens, wie man die Gefahr bannen kann: Indem man klare Regeln für eine transparente Berichterstattung festlegt, kann man eine Instrumentalisierung von PPP für fiskalpolitische Spielereien verhindern und rückt so die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von PPP in den Vordergrund.

Die meisten PPP-Formen – sprich PPP i.w.S - können mit den bestehenden IPSAS abgebildet werden. Wichtig bei den PPP i.w.S ist, dass die Risiken und Garantien vollständig in den Kategorien Finanzgarantien, Rückstellungen und Eventualverpflichtungen abgebildet werden. Mit Hilfe dieser Kategorien entsteht eine transparente Aufstellung der finanziellen Verpflichtungen und auf dieser Basis wird die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von PPP fair, realistisch und umfassend sein.² Bei den Risiken sind auch die möglichen Aufwendungen zu berücksichtigen, die mit einem Konkurs des privaten Partners zusammenhängen. Nur in wenigen Fällen kann es

² Grimsey und Lewis (2005), S. 347.

sich die öffentliche Hand erlauben, im Falle eines Konkurses des privaten Partners untätig zu bleiben. Der Staat muss jeweils in die Bresche springen, damit die öffentliche Dienstleistung ununterbrochen angeboten werden kann, was mit einem zusätzlichen Finanzaufwand verbunden sein wird.

Neben der Abbildung der Risiken und Garantien ist bei den PPP i.e.S bzw. den Dienstleistungskonzessionen die Bilanzierung der Infrastruktur als Vermögenswert und die damit verbundene Verbindlichkeit die zentrale Fragestellung. Die bestehenden IPSAS deckten diesen Sachverhalt bisher nicht ab. Die International Federation of Accountants, welche Projektpartner beim KTI-Projekt PPP unter IPSAS ist, hat unter Mitarbeit des Instituts für Verwaltungs-Management einen Lösungsvorschlag erarbeitet,³ der vom IPSAS-Board im September 2009 verabschiedet wird.

Die Frage nach der Bilanzierung stellt sich, weil die moderne Rechnungslegung eine glaubwürdige Darstellung und wirtschaftliche Betrachtungsweise fordert, indem die Transaktionen oder andere Ereignisse „entsprechend dem wirtschaftlichen Gehalt und den finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten und nicht ausschliesslich nach Massgabe der rechtlichen Form bilanziert werden“ (Substance over Form).⁴

Grundsätzlich sind mit dem Risiko- und Entschädigungsansatz und dem Control-Ansatz zwei (finanz-)wirtschaftliche Betrachtungsweisen von PPP i.e.S. bzw. Dienstleistungskonzessionen in den IPSAS denkbar. Nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz, welcher beim Leasing angewendet wird, bilanziert diejenige Partei den Vermögenswert und die damit verbundene Verbindlichkeiten, welche von Nutzen einer Infrastruktur profitiert und gleichzeitig auch den Risiken ausgesetzt ist.

Das IPSAS-Board hat sich für den Control-Ansatz entschieden. Im Control-Ansatz hat der Staat die Vermögenswerte in seiner Bilanz auszuweisen, wenn folgende Kriterien kumulativ erfüllt sind:

- a) Der staatliche Auftraggeber beherrscht oder reguliert, welche Dienstleistungen ein Betreiber mit dem dazugehörenden Vermögenswert zu erbringen hat, an wen und zu welchem Preis sie zu erbringen sind (Kriterium 1).
- b) Der staatliche Auftraggeber beherrscht als Eigentümer, Nutzniesser oder anders sämtliche bedeutenden Restgrössen am Ende der Vertragsdauer (Kriterium 2).

³ IPSAS (2008).

⁴ IPSAS 1, Anhang B

In sechs Fallbeispielen wurde der zukünftige IPSAS zu Dienstleistungskonzessionen angewendet und dabei wurden für die korrekte Abbildung in der Rechnungslegung folgende Aspekte berücksichtigt:

- a) Wer bilanziert den Vermögenswert und die damit verbundenen Verbindlichkeiten?
- b) Wie werden die Risiken und Garantien abgebildet?
- c) Wie werden die Erträge ausgewiesen, welche aus der Dienstleistungskonzession zufließen sowie die übrigen Betriebs- und Dienstleistungsaufwendungen?
- d) Welche zusätzlichen Informationen müssen im Anhang gesondert ausgewiesen werden?
- e) Ist gegebenenfalls eine Konsolidierung vorzunehmen?

Nach der Bearbeitung der sechs Fallbeispiele können wir das Fazit ziehen, dass PPP im Allgemeinen aufgrund ihrer langfristig ausgerichteten Partnerschaften und der komplexen Strukturen (Risikoallokation usw.) eine grosse Herausforderung an die finanzielle Abbildung darstellen und daher die komprimierten Angaben zu einer PPP im Anhang von zentraler Bedeutung sind.

Die Anwendung des Control-Ansatzes hat sich bei den Fallbeispielen bewährt. Aufgrund der einfachen Anwendung und der eindeutigen Resultate, welche der Ansatz liefert, ist der Control-Ansatz positiv zu bewerten. Zudem konnte nicht festgestellt werden, dass der Control-Ansatz zu Fehlanreizen bei PPP führt, dies ganz im Gegensatz zu dem Risiko- und Entschädigungsansatz, welcher in Grossbritannien dazu führte, vermehrt Risiken an den privaten Partner zu übertragen, um eine Bilanzierung zu verhindern. Dadurch war eine optimale Risikoallokation nicht mehr gegeben.⁵

Falls die öffentliche Hand die Infrastruktur nach dem Contro-Ansatz beherrscht, werden der Vermögenswert und die damit verbundene Verbindlichkeit in der staatlichen Bilanz ausgewiesen. Die Bilanzierung führt dazu, dass die PPP-Investition über die Investitionsrechnung oder über die Schuldenquote von der Schuldenbremse im vollen Umfang erfasst wird.

Indem das PPP-Vorhaben von der Schuldenbremse erfasst wird, ist nun sichergestellt, dass man sich für ein PPP-Vorhaben nur entscheidet, falls PPP zu einer Steigerung der Effizienz und Effektivität führt.

⁵ Kirk und Wall (2002), S. 546 und Marty (2007), S. 21.

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|---|
| AG | Aktiengesellschaft |
| ASB | Accounting Standards Board |
| Asfinag | Autobahnen- und Schnellstrassenfinanzierungs-AG |
| AUVA | Allgemeine Unfallversicherungsanstalt |
| BOO | Build-Own-Operate |
| BOOT | Build-Own-Operate-Transfer |
| CCM | CrossCity Motorway Consortium |
| CHF | Schweizer Franken |
| CKI | Cheung Kong Infrastructure Holdings Limited |
| DB | Design-Build |
| DBFO | Design-Build-Finance-Operate |
| DBOM | Design-Build-Operate-Maintain |
| EC | European Commission |
| GRAP | Generally Recognised Accounting Practice (Südafrika) |
| HGB | österreichisches Handelsgesetzbuch |
| HM Treasury | Her Majesty's Treasury (britisches Finanzamt) |
| i.e.S | im engeren Sinn |
| i.w.S | im weiteren Sinn |
| IAS | International Accounting Standards |
| IASB | International Accounting Standards Board |
| IFRIC | International Financial Reporting Interpretations Committee |
| IFRS | International Financial Reporting Standards |
| IMF | International Monetary Fund |
| IPSAS | International Public Sector Accounting Standards |
| IPSASB | International Public Sector Accounting Standards Board |
| KPMG | Internationales Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen |

| | |
|---------|--|
| KTI | Förderagentur für Innovation des Bundes |
| m.b.H | mit beschränkter Haftung |
| NKZ | Neues Kongresshaus Zürich |
| NRM | Neues Rechnungsmodell des Bundes |
| NSW | New South Wales |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| OR | Obligationenrecht |
| PFI | Private Finance Initiative |
| POC | Percentage of Completion |
| PPP | Public Private Partnership |
| RLB | Raiffeisenlandesbank Oberösterreich |
| ROI | Return on Investment |
| RTA | Roads and Traffic Authority |
| SUVA | Schweizerische Unfallversicherungsanstalt |
| TAG | Tertianum AG |
| UEB | Umfahrungsstrasse Ebelsberg |
| UGB | österreichisches Unternehmensgesetzbuch |
| UK ASB | Accounting Standards Board UK |
| UK SSAP | Statement-of-Standard-Accountancy-Practice UK |
| UKH | Unfallkrankenhaus Linz |

1 Forschungsgegenstand Public Private Partnerships

1.1 PPP als Trend

Partnerschaften zwischen Staat und Privaten haben in einigen Ländern eine lange Tradition, aber PPP – wie es heute verstanden wird – hat sich in den 1980-er Jahren in den USA und Grossbritannien als Kooperationsform entwickelt.⁶ Nach einem „moderaten“ Start hat die Diskussion über PPPs in den letzten beiden Jahrzehnten zugenommen und weltweit sind zahlreiche Umsetzungsbeispiele von Public PPP zu beobachten.⁷

Global ist ein starkes politisches (Regierung und Verwaltung) sowie kommerzielles Interesse (Beratungsunternehmen, Investoren, Bauunternehmen und andere PPP-Partner) für PPP zu beobachten.⁸ Aus diesem Grund sind international Initiativen und Programme von Regierungsorganisationen entstanden: Gesetzliche Grundlagen werden geschaffen, PPP-Task Force-Gruppen oder Fachstellen eingesetzt.⁹

PPP als Trend ist getrieben von folgenden Faktoren:

- den Anforderungen an die Gemeinwesen, grundlegend oder mehrheitlich im öffentlichen Interesse liegende Infrastrukturen auf- oder umzubauen bzw. gesetzlich aufgetragene oder von der Bevölkerung gewünschte Dienstleistungen zu erbringen,¹⁰
- der gleichzeitigen Forderung nach möglichst wirtschaftlichem Umgang mit staatlichen Finanzressourcen¹¹
- und in manchen Staaten durch selbst oder von aussen auferlegte Finanzziele (v.a. im Bereich Verschuldungsgrad und Neuverschuldung, vgl. „Schuldenbremse“ oder EU-Konvergenzkriterien).¹²

⁶ Bult-Spierung und Dewulf (2006), S. 7.

⁷ IMF (2004), S. 4.

⁸ Hodge und Greve (2007), S. 547., Coghill und Woodward (2005), S. 85., Shaoul (2005), S. 191., Vgl. auch die Interessengruppen bei der Debatte um die Einführung eines spezifischen PFI-Accounting-Standards in Grossbritannien: Broadbent (2002), Heald (2003), Khadaroo (2005).

⁹ Bolz, Ehrensperger und Oetterli (2005), S. 3ff.

¹⁰ Siehe Kapitel 1

¹¹ Bolz (2005), S. 8f.

¹² Siehe Kapitel 2.2

Ebenso fördern Überlegungen zu Effizienz und Effektivität sowie zur sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Nachhaltigkeit öffentlicher Leistungen und des staatlichen Finanzmanagements diese Entwicklung.

Bei den meisten PPP-Projekten in den OECD-Ländern handelt es sich um Infrastrukturvorhaben im Transportbereich (Flughafen, Eisenbahn, Strassen, Brücken und Tunnel). Daneben werden PPP-Projekte häufig im Bereich der öffentlichen Versorgungsbetriebe (Abfallentsorgung, Wasserversorgung) sowie des öffentlichen Hochbaus (Bildungs- und Gesundheitsbereich sowie Gefängnisse) lanciert.¹³

Weltweit sind gemäss OECD die meisten PPP-Projekte in Grossbritannien, Korea, Australien, Spanien und den USA zu finden.¹⁴ Public Works Financing beobachtet seit 1993 den globalen Trend zu PPP und erfasst dabei die Anzahl von PPP-Projekten auf der ganzen Welt. Gemäss dem neuesten „International Survey of Public Private Partnerships“ wurden seit 1993 2564 Projekte (Gesamtwert 1,2 Billionen Dollar) in 124 Ländern geplant und finanziert, davon 1023 Projekte im Strassenbereich, 289 Eisenbahnprojekte, 741 Wasserprojekte und 511 Hochbauten.¹⁵

1.2 Definition

„Versuche, PPP als Sonderfall öffentlich-privaten Zusammenwirkens über eine trennscharfe, gleichsam subsumtionsfähige Definition inhaltlich zu bestimmen und damit zugleich von anderen Interaktionsbeziehungen zwischen Staat und Privaten abzugrenzen, sind Legion. Sie erweisen sich jedoch als unergiebig, da sie der Komplexität, der Multidimensionalität, der Mannigfaltigkeit und dem steten Formenwandel kooperativer Aufgabenerfüllung nicht genügend Rechnung zu tragen vermögen.“¹⁶

Auch wenn keine einheitliche Definition von PPP existiert, werden in der Literatur häufig wesentliche Merkmale bei den Definitionen von PPP aufgezählt.¹⁷ Die Auflistungen der Merkmale sind in den verschiedenen Definitionen nicht deckungsgleich, dennoch kann man von einem Grundkonsens in Bezug auf die folgenden Elemente von PPP sprechen:¹⁸

a) Lebenszyklusansatz:

¹³ OECD (2008), S. 14.

¹⁴ OECD (2008), S. 15ff.

¹⁵ Public Works Financing (2007), S. 3.

¹⁶ Ziekow und Windoffer (2008), S. 25.

¹⁷ Bolz (2005), S. 20.

Die Zusammenarbeit ist langfristig ausgerichtet und dabei ist eine Vertragsdauer von bis zu 15-25 Jahren möglich. Es kann sogar sein, dass sich die Partnerschaft über die gesamte Lebensdauer des Projekts respektive des Projektgegenstands (Lebenszyklusansatz) erstreckt. Der Lebenszyklusansatz dient dazu, sämtliche über die gesamte Lebensdauer des Infrastrukturobjektes entstehenden Kosten und Nutzen darzustellen und dadurch die Gesamtkosten über den ganzen Lebenszyklus (Lebensdauer, life cycle) optimieren zu können. Dabei werden die fünf Phasen *Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb* und ggf. *Verwertung* unterschieden.

In manchen Ansätzen wird die Zeitdauer relativiert, indem von mittel- bis längerfristigem Zusammenarbeiten die Rede ist.¹⁹

b) Optimale Risikoallokation:

Jeder Partner trägt jene Risiken (Chancen und Gefahren) aus dem PPP-Projekt, die er am besten zu bewirtschaften vermag.²⁰ Folgende Risiken werden in der Literatur genannt:²¹

- Konstruktionsrisiko (beispielsweise Budgetüberschreitungen, Bauverzögerungen, Qualitätsmängel usw.)
- Verfügbarkeitsrisiko (Angebot kann Nachfrage nicht decken)
- Nachfragerisiko (Dienstleistungen werden zu wenig beansprucht)
- Operatives Risiko und Unterhaltsrisiko (Veränderungen der Betriebskosten)
- Restwertrisiko (Differenz zwischen Marktpreis am Ende des PPP-Vertrages und dem erwarteten Marktpreis bei Abschluss des PPP-Vertrages)
- Finanzrisiko (erwartete Rendite kann nicht erwirtschaftet werden)

¹⁸ Bolz (2005), S. 16ff. Ehrensperger (2007), S. 124ff., Grimsey und Lewis (2005), S. 347., OECD (2008), S. 17.

¹⁹ Hodge und Carsten (2007), S. 546ff.

²⁰ Bolz, Ehrensperger und Oetterli (2005), S. 17.

²¹ IPSAS (2008), S. 8.

c) Outputorientierung

Die Outputorientierung ist eines der zentralen Elemente von New Public Management²² und PPP orientiert sich auch daran. Kern dieses Ansatzes ist es, dem Vertragspartner die Ziele vorzugeben und ihm bei der Umsetzung einen möglichst grossen Handlungsspielraum zu lassen. Dadurch wird ein Anreiz geschaffen, effizienzsteigernde Innovationspotentiale zu erschliessen.²³

d) Leistungsorientierte Vergütung

Die leistungsorientierte Vergütung steht in engem Zusammenhang mit der Outputorientierung.²⁴ Mit der Outputorientierung geht die Messung der Leistung einher und bei der leistungsorientierten Vergütung deren Belohnung bei Erreichen der Ziele. Wiederum sollen Anreize entstehen, welche die Effizienz und Effektivität der PPP-Projekte erhöhen.

In der Literatur ist oft die Rede von PPP im engeren und im weiteren Sinn. PPP im engeren Sinn steht für ein konkretes Modell, welches in der Literatur häufig als die typische PPP-Form betrachtet wird.²⁵ PPP i.e.S erfüllt die oben genannten Merkmale vollständig, während PPP i.w.S diesen Merkmalen nur ansatzweise gerecht wird. Bei der Definition von Bolz wird beispielsweise von PPP i.e.S gesprochen, wenn sieben Merkmale kumulativ erfüllt sind.²⁶ Alle anderen Formen der Kooperation zwischen öffentlicher und privater Hand, welche diese Kriterien nicht kumulativ erfüllen, werden als PPP im weiteren Sinne qualifiziert.²⁷

Ziel dieser Studie ist es, eine Handlungsanweisung für die rechnungslegerische Darstellung von PPP-Projekten zu geben und zwar für PPP-Projekttypen wie sie in der Realität vorkommen. Ebenso wie die Zahl der Umsetzungsbeispiele von PPP-Projekten anstieg, nahm auch die Vielfalt von PPP-Typen zu.²⁸ Um diesem Sachverhalt gerecht zu werden, ist die Definition für diese Studie breit zu halten, also im Sinne von PPP i.w.S. Wir orientie-

²² Schedler und Proeller (2006), S. 71.

²³ Ehrensperger (2007), S. 126.

²⁴ Ehrensperger (2007), S. 128.

²⁵ Hodge und Greve (2007), S. 546., IPSAS-Board (2008), S. 12., IMF (2004), S. 7.

²⁶ Es handelt sich dabei um die Merkmale: Öffentliche Aufgabe, Privater und öffentlicher Partner, Bereitstellung wirtschaftlicher Leistung, Verantwortungsgemeinschaft, Bündlung von Ressourcen, Risikoallokation, Längerfristige und prozessorientierte Zusammenarbeit.

²⁷ Bolz (2005), S. 15ff.

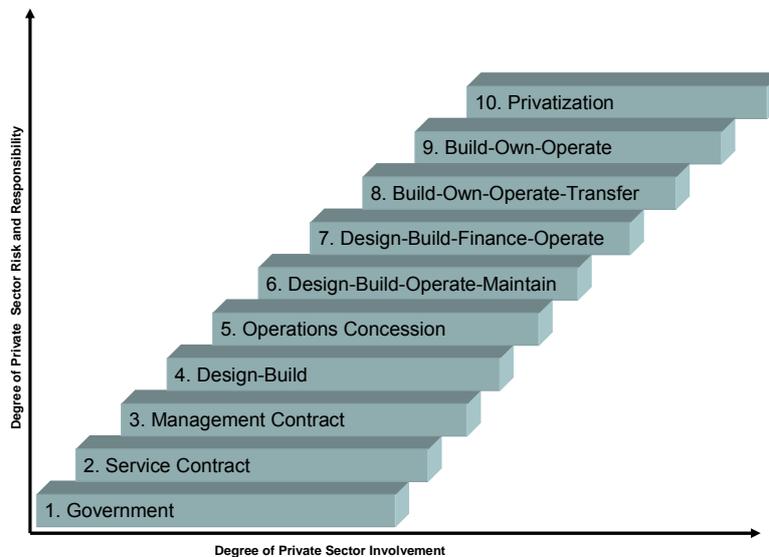
²⁸ IPSAS (2008), S.10.

ren uns an einem pragmatischen Ansatz, welcher verschiedene PPP-Varianten anhand des Beteiligungsgrads von Privaten sowie des Transfergrads von Risiko und Verantwortung kategorisiert. In der angelsächsischen Literatur ist diese Herangehensweise häufig anzutreffen und stark auf Infrastrukturvorhaben ausgerichtet, deren Erstellung in fünf Phasen unterteilt wird: Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und ggf. Verwertung.

Wie aus der untenstehenden Graphik ersichtlich ist, gibt es dabei zehn Kategorien, wobei die Privatisierung die höchste Kategorie an Beteiligung, Risiko- und Verantwortungsübernahme durch den privaten Sektor darstellt. Auf Stufe 8 „Build-Own-Operate-Transfer“ z.B. geht die Infrastruktur nach einer bestimmten Zeit in den Besitz der öffentlichen Hand über, womit der Beteiligungsgrad sowie die Risiko- und Verantwortungsübernahme von privater Seite her abnehmen. Bei einem einfachen Service Contract (Stufe 2) hingegen ist die Beteiligung durch Private von Anfang an sehr gering und auch die Verantwortung und das Risiko liegen beinahe ausschliesslich bei der öffentlichen Hand.

In dieser Systematik kommen die Typen „Design-Build-Operate-Maintain“, „Design-Build-Finance-Operate“ und „Build-Own-Operate-Transfer“ am nächsten an die Definition von PPP i.e.S heran. Daneben stellen die „Service Contract“, „Management Contract“ und „Design-Built“ PPP i.w.S dar. Mittels dieser Systematik ist sichergestellt, dass eine breite Palette von PPP-Typen abgedeckt ist.

Abbildung 1: Formen von Public Private Partnership



Anmerkung: *IPSAS-Board (2008), S. 10.*

Zudem werden unter Privatisierung auch Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Verwaltung miteinbezogen, bei welchen eigens dafür gegründete juristische Personen entstehen.

Die in Abbildung 1 dargestellten PPP Typen werden nachfolgend beschrieben:

Service und Management Contract

In einem Service Contract schliesst die öffentliche Hand einen Vertrag mit einem privaten Partner über eine Dienstleistung ab, welche die öffentliche Hand sonst selber erfüllen würde. Beispielsweise wird mit einem Privaten vertraglich vereinbart, dass dieser die Abfallentsorgung für die öffentliche Hand übernimmt. Die öffentliche Hand regelt im Vertrag die Anforderungen an die durch den Privaten zu erfüllende Dienstleistung.

Ein Management Contract basiert auf einem Service Contract und beinhaltet neben der Dienstleistungserbringung auch Managementaufgaben. Im obigen Beispiel der Abfallentsorgung würde der Private im Management Contract auch Managementfunktionen wie beispielsweise die Rekrutierung von Personal oder das Erstellen von Budgetinformationen übernehmen, welche im Zusammenhang mit dem Dienstleistungsauftrag stehen. Die Beziehung zwischen dem Privaten und der öffentlichen Hand ist ähnlich wie das Verhältnis zwischen einem Käufer und einem Verkäufer. Die Risiken und die Verantwortung für die Dienstleistungserbringung bleiben grösstenteils bei der öffentlichen Hand. Service und Management Contracts sind ähnlich wie ein Outsourcing oder ein Contracting-out. Beim Outsourcing und Contracting-out wird aber keine öffentliche Infrastruktur zur Aufgabenerfüllung benützt.

Design-Build Arrangements

In einem Design-Build Arrangement ist der Private verantwortlich für das Design sowie die Erstellung einer Infrastruktur gemäss den Anforderungen der öffentlichen Hand. Bei dieser Vereinbarung trägt der Private normalerweise die Baukonstruktionsrisiken. Nach der Erstellung ist die öffentliche Verwaltung für den Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur verantwortlich.

Operations Concession Arrangements

In einem Operation Concession Arrangement überträgt die öffentliche Hand an den Privaten das Recht eine Dienstleistung direkt oder indirekt für die Öffentlichkeit durch Nutzung einer bestehenden Infrastruktur oder öffentlichen Einrichtung zu erbringen. Bei dieser Ver-

einbarung gehen gewisse wirtschaftliche Risiken und Nutzen auf den Privaten über. Oftmals erhält die öffentliche Hand eine Vorauszahlung vom Privaten als Gegenleistung für das übertragene Recht eine bestehende Infrastruktur zu nutzen und Gebühren von Dritten einzunehmen.

Design-Build-Operate-Maintain & Design-Build-Finance-Operate Arrangements

In einer Design-Build-Operate-Maintain (DBOM) Vereinbarung werden dem Privaten nebst Design und Erstellung auch der Betrieb und der Unterhalt der Infrastruktur übertragen. Der Private übernimmt damit zusätzlich zum Erstellungsrisiko auch die Risiken des Betriebs und Unterhalts.

In einem Design-Build-Finance-Operate (DBFO) Konstrukt übernimmt der Private neben dem Design und der Erstellung auch die Finanzierung sowie den Betrieb und gibt die Infrastruktur am Ende der Vertragsdauer zurück an die öffentliche Hand. Nebst Erstellungs-, Betriebs- und Unterhaltsrisiken trägt der Private auch das Finanzierungsrisiko.

Build-Own-Operate-Transfer & Build-Own-Operate Arrangements

In einem Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) Konstrukt besitzt der Private die von ihm erstellte Infrastruktur bis zum Ende der Vertragsdauer und übergibt das Eigentum dann der öffentlichen Hand. Risiken und Verantwortung für die Infrastruktur liegen beim Privaten bis zur Übergabe an den Staat und sind entsprechend grösser als in einem DBFO-Konstrukt.

Ein Build-Own-Operate (BOO) Arrangement unterscheidet sich von einem BOOT-Modell dadurch, dass am Ende der Vertragsdauer die Infrastruktur nicht an die öffentliche Hand übertragen wird. Risiken und Verantwortungen beim Privaten sind deshalb in einem BOO-Konstrukt grösser.

Privatisierung

Eine Privatisierung einer Aufgabe findet durch den vollständigen Transfer, gewöhnlich in Form eines Verkaufs, an einen Privaten statt. Die öffentliche Hand überträgt damit die Verantwortung über das Anlagevermögen und die damit verbundenen Dienstleistungen an den Privaten. Dieser trägt somit das Maximum an Risiken und Verantwortung.

1.3 Gründe für PPP: Value for Money

Das Hauptziel von PPP ist die Steigerung der Effizienz und Effektivität, welches im Englischen unter dem Begriff „value for money“ subsumiert wird.²⁹ „Value for money“ wird vom Office of Government Commerce in Grossbritannien als „the optimum combination of whole life cost and quality (or fitness of purpose) to meet the user’s requirement“ definiert.³⁰

Gemäss der Studie „value for money drivers in the private finance initiative“ von Arthur Anderson gilt es sechs „value for money“-Treiber zu unterscheiden: Risikotransfer, langfristige Zusammenarbeit (inkl. Lebenszyklusansatz), Outputorientierung, Wettbewerb, Messung der Leistung, Anreize und privatwirtschaftliches Know-How.³¹ Grimsey und Lewis nennen als wichtige Grundbedingung für „value for money“, dass die wirtschaftliche Variantenanalyse fair, realistisch und umfassend ist.³² Die wirtschaftlichen Variantenanalysen prüfen zum einen die Gesamrentabilität eines PPP-Vorhabens, zum anderen stellen sie die Kosten der „herkömmlichen“ Beschaffungsweise einer PPP-Variante gegenüber.

Die Abhandlungen (Nachweis vs. Widerlegung) über die angepriesenen Effizienz- und Effektivitätsvorteile von PPP sind seit längerer Zeit das dominante Thema im Zusammenhang mit PPP. In der Zwischenzeit sind die Evaluationen so zahlreich, dass wissenschaftliche Beiträge erschienen sind, welche die Resultate der zahlreichen Studien zusammenfassen.³³ Bei diesen Studien handelt es sich einerseits um Reevaluierungen der wirtschaftlichen Variantenanalyse im Rahmen des PPP-Eignungstests im Sinne einer Ex-Ante-Betrachtung, andererseits auch um empirische Untersuchungen von bereits umgesetzten PPP-Projekten (Ex-Post-Betrachtung).

Die meisten Studien beziehen sich auf Grossbritannien, aber Hodge und Greve vergleichen die internationale Performance von PPP und schliessen sich mit ihrer durchgezogenen Schlussbilanz dem allgemeinen Tenor in der Literatur an.³⁴

²⁹ Bolz (2005), S. 16.

³⁰ Office of Government (2005), S. 6.

³¹ Arthur Anderson und Enterprise LSE (2000), S. 18.

³² Grimsey und Lewis (2005), S. 347.

³³ Grimsey und Lewis (2005), Bult-Spierung und Dewulf (2006), Khadaroo (2007), Hodge und Greve (2007).

³⁴ Grimsey und Lewis (2005), Bult-Spierung und Dewulf (2006), Khadaroo (2007), Hodge und Greve (2007).

„A range of PPP experiences in terms of successes and failures can be seen around the globe, and there is little doubt that some of the glowing policy promises of public-private partnerships have been delivered. Equally, though, evaluations of PPPs such as the PFI-type partnerships arrangements initiated in the United Kingdom have, in reality, delivered contradictory evidence as to their effectiveness”.³⁵

Aus diesem Zitat muss hervorgehoben werden, dass diese evaluierten PPP-Projekte im Rahmen des PPP-Eignungstests als effizient und effektiv betrachtet wurden, was sich im Nachhinein als unrealistisch herausstellte. Der Grund dafür ist bei der Problematik rund um die Wirtschaftlichkeitsanalyse zu suchen. Eine grosse Schwierigkeit der Wirtschaftlichkeitsanalysen stellen bei den in der Regel langfristigen Projekten (20-30 Jahre) die Abbildung von gesellschaftlichen Entwicklungen bzw. des Bedarfs, die Abschätzung sämtlicher Risiken sowie die Ermittlung von zukünftigen Kosten und Preisen dar. Die Forderung von Grimsey und Lewis nach einer fairen, realistischen und umfassenden Wirtschaftlichkeitsanalyse³⁶ meint, dass eine wirtschaftliche Variantenanalyse diesen Herausforderungen gerecht werden muss. Auf diesen Punkt wird im Kapitel 2.3 näher eingegangen.

1.4 PPP in der Schweiz

Trotz der langen Tradition der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten in der Schweiz, wurde das Thema PPP in der Vergangenheit nicht stark beachtet.³⁷ Gerade aufgrund dieser Tradition wäre es nahe liegend gewesen, wenn die Schweiz sich bereits früher mit dem Thema PPP auseinandergesetzt hätte. Aus diesem Grund gehen die Studien von Bolz³⁸ und Ehrensperger³⁹ der Frage nach der schweizerischen Zurückhaltung in Sachen PPP nach. Ehrensperger nennt die fünf hemmendsten Faktoren, welche die bisherige Ausbreitung von PPP in der Schweiz verhindert haben:

³⁵ Hodge und Greves (2007), S. 553.

³⁶ Grimsey und Lewis (2005), S. 347.

³⁷ Lienhard (2006), S. 549., Bolz (2005), S. 66.

³⁸ Bolz (2005), S.70.

³⁹ Ehrensperger (2007).

a) Kapitalbeschaffung öffentliche Hand

„Wenige Beschränkungen und tiefe Kosten im Bereich der Kapitalbeschaffung durch die öffentliche Hand machen die öffentliche Finanzierung günstig und werden deshalb als wichtiger Grund für die Zurückhaltung in Sachen PPP in der Schweiz erachtet.“⁴⁰

b) Allgemeine Rechtskomplexität

Die hohe Komplexität von PPP-Projekten stellte eine Herausforderung an die vertragliche Ausgestaltung dar.⁴¹

c) Abhängigkeitsrisiko

Die Abhängigkeitsrisiken bestehen in Form von termin- und qualitätsgerechter Erbringung der Leistungen, von Änderungen sowie Insolvenz des privaten Partners, von Datenschutz und Datensicherheit und zudem ist man aufgrund der Komplexität im PPP-Beschaffungsprozess auf Berater und Experten angewiesen.⁴²

d) Finanzielle Lage

„Der allgemeine fehlende finanzielle Leidensdruck wird als wichtiger Grund für die Zurückhaltung in Sachen PPP in der Schweiz betrachtet.“⁴³

e) Einstellung Service Public

Die Diskussion um Service Public ist in der schweizerischen Politik ein omnipräsentes Thema und der Service Public genießt in der Schweiz einen guten Ruf. Gegenüber der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Private herrscht aufgrund deren Gewinnorientierung eine allgemeine Skepsis.⁴⁴

Nicht zuletzt wegen des Vereins PPP Schweiz, welcher sich aus Vertretern der Politik, Verwaltung und Wissenschaft sowie dem Consulting zusammensetzt, hat das Thema PPP deutlich an Präsenz in der Politik und den Medien gewonnen. Generell gesprochen befindet sich das Thema PPP in der Schweiz zurzeit in der Potentialanalysephase, wie zum Beispiel die PPP-Praxisstudie Deutschschweiz des Bundesamts für Raumentwicklung⁴⁵

⁴⁰ Ehrensperger (2007), S. 244.

⁴¹ siehe auch Kapitel 3.9.4

⁴² Ehrensperger (2007), S. 283f.

⁴³ Ehrensperger (2007), S. 258.

⁴⁴ Ehrensperger (2007), S. 270.

⁴⁵ Bundesamt für Raumentwicklung (2008).

aufzeigt. In die Umsetzungsphase sind bisher nur wenige Projekte gekommen und dabei handelt es sich durchwegs um PPP i.w.S.

2 Why accounting matters?

2.1 Anforderungen des modernen öffentlichen Rechnungswesens

Im Zuge der allgemeinen Verwaltungsreform (New Public Management) kommt auch die Modernisierung der Rechnungslegung auf die Reformagenda. Über den ganzen Globus verteilt sind Reformen zu beobachten,⁴⁶ welche sich an der Rechnungslegung der Privatwirtschaft orientieren. Die Richtung der Reform führt zu einer Rechnungslegung, welche ein Bild der tatsächlichen Verhältnisse der Vermögens- und Finanzlage, der Erfolgsrechnung und des Cashflows aufzeigen soll („True and Fair View“ aus Sicht des Benutzers der Finanzberichterstattung oder „Fair Presentation“ aus Sicht des Erstellers der Finanzberichterstattung⁴⁷). Diese Zielsetzung der finanziellen Berichterstattung ist kein Selbstzweck, vielmehr soll sie entscheidungsrelevante Informationen liefern.

Im Handbuch der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) wird das Prinzip der „Fair Presentation“ in den allgemeinen Regeln in IPSAS 1.27 erwähnt. In 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 gemäss Anhang B des IPSAS 1 sind Verständlichkeit, Relevanz (Wesentlichkeit), Verlässlichkeit (glaubwürdige Darstellung, wirtschaftliche Betrachtungsweise, Neutralität, Vorsicht und Vollständigkeit) sowie Vergleichbarkeit.

Im Zusammenhang mit PPP ist besonders das Kriterium Verlässlichkeit von Bedeutung. Einerseits besagt deren Teilaspekt „Vollständigkeit“, dass alle im Abschluss enthaltenen Informationen bezüglich Wesentlichkeit und Kosten vollständig sein müssen. Wie im Kapitel 2.3 erläutert wird, geht es im Zusammenhang mit PPP vor allem um die vollständige Erfassung der Risiken und Garantien. Andererseits verlangen die Teilaspekte „glaubwürdige Darstellung“ und „wirtschaftliche Betrachtungsweise“, 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

⁴⁶ World Bank (2004), S. 7., Bergmann (2009), S. 71.

⁴⁷ Bergmann (2008), S. 579.

nicht immer ihrer rechtlichen Form“⁴⁸ („Substance Over Form“). Diese Anforderung ist wichtig bei der Beurteilung, ob der öffentliche oder private Partner die Vermögenswerte und die damit verbundenen Verbindlichkeiten zu bilanzieren hat (siehe Kapitel 2.2).

Im Allgemeinen stellt PPP aufgrund seiner langfristig ausgerichteten Partnerschaften und der komplexen Strukturen (Risikoallokation usw.) eine grosse Herausforderung für die rechnungslegerische Abbildung dar.⁴⁹

Im Spezifischen stehen die in der Literatur und in der Praxis am meisten diskutierten Problemkreise bei PPP-Projekten in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den oben genannten Anforderungen der modernen Rechnungslegung. Auf der Makroebene - finanzpolitische Ebene - wird das Problem der verdeckten Verschuldung erwähnt, welches der rechnungslegerischen Fragestellung nach der Bilanzierung der Vermögenswerte und den damit verbundenen Verbindlichkeiten entspricht. Auf der Mikroebene - Projektebene - stellt sich die Frage nach der höheren Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte („Value for money“) gegenüber den herkömmlichen verwaltungsinternen Lösungen. Nur auf der Basis der vollständigen erfassten Risiken und Garantien ist eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung umfassend.

2.2 Makroebene (Finanzpolitik): Verdeckte Verschuldung

„The basic needs of humans are simple: to get enough food, find shelter, and to keep debt off the balance sheet.“⁵⁰

Dieses, wenn auch sehr überzeichnende und vereinfachende, Zitat hat trotz des saloppen Stils einen wahren Kern. In der Debatte um PPP taucht das Thema der Verschleierung von öffentlichen Schulden („OFF-THE-BALANCE“-Debatte) prominent auf und die Diskussion ist so alt wie PPP selber.

Wie ist es möglich, dass man mittels PPP die Schulden verdecken kann? Folgendes vereinfachtes Beispiel soll diese Problematik aufzeigen: Die Regierung schliesst mit einem privaten Partner einen Vertrag zur Erstellung eines Verwaltungsgebäudes ab, welches später von einer Verwaltungseinheit benutzt wird. Der private Partner nimmt auf dem Kapitalmarkt die für die Erstellung notwendigen finanziellen Mittel auf und die Regierung muss in der Folge für die Benützung eine Miete oder Leasingrate bezahlen. In einem herkömmli-

⁴⁸ IPSAS 1, Anhang B

⁴⁹ Hodge, Fraser und Neil (2006), S. 51ff.

⁵⁰ Forbes, 24 November 1984, S.59. Zitiert aus Stickney und Well (1997), S. 579.

chen staatlichen Bauvorhaben hätte der Staat für den Bau Fremdkapital aufnehmen müssen, wenn nicht genügend Eigenmittel vorhanden wären. Die Passivseite des Staates wird durch das PPP-Projekt entlastet, weil der private Partner für das Kapital aufkommt und dementsprechend die Verschuldung des Staates nicht steigt.

Internationale Organisationen wie die Weltbank, der internationale Währungsfonds und die OECD weisen auf diese Problematik hin. Die Weltbank spricht vom Problem, dass sowohl in einem einfachen Cash Accounting als auch im Accrual Accounting Garantien nicht zwingend im Defizit bzw. als Schulden ausgewiesen werden.⁵¹ Der internationale Währungsfonds seinerseits erachtet, dass aufgrund eines fehlenden Accounting-Standards die Regierungen die Ausgabenbremsen umgehen können und die Schulden aus den Bilanzen verschwinden lassen können.⁵² Die deutlichsten Worte spricht die OECD, indem sie PPP als einen tiefen Griff in die fiskalpolitische Trickkiste (Fiscal Gimmickry) bezeichnet.⁵³

Ähnliche Aussagen sind auch in neueren wissenschaftlichen Studien zu finden.⁵⁴ An der im Rahmen des KTI-Forschungsprojektes „PPP unter IPSAS“ organisierten Expertentagung der Senior Budget Officials der OECD, welche vom 21. – 22. Februar 2008 in Winterthur stattfand, wurde ebenfalls auf diese Gefahr hingewiesen. Die teilnehmenden Budgetexperten waren sich einig, dass im Sinne der Nachhaltigkeit kein Weg an der transparenten Budgetierung und Rechnungslegung der Staaten vorbei führe.

Es gibt allerdings auch Studien, welche eine andere Sichtweise zu dieser Thematik wiedergeben. So zum Beispiel erwähnt Spackman bei Betrachtung des britischen PFI-Umfelds, dass die Umgehung von Budgetrestriktionen nur ein unbefriedigendes Argument für PPP sei, und dass die überzeugenden Argumente bei der Effizienz und bei den Vorteilen des Whole-Life-Costing-Ansatzes (siehe Kapitel 1.2) liegen.⁵⁵ Es wird auch erwähnt, dass zwar anfangs der 90-er Jahre PPP in Grossbritannien als ein Mittel zur Umgehung von Ausgabenkontrollen und Verschleierung von Schulden initiiert wurde, dass diese „Anfangssünde“ aber mittlerweile zugunsten einer reinen Effizienzbetrachtung von PPP aufgegeben wurde.⁵⁶

⁵¹ Worldbank (2004), S. 4.

⁵² IMF (2004), Paragraph 40.

⁵³ OECD (2005), S. 7.

⁵⁴ Sciulli (2007), S. 19., Marty (2007), S. 4ff., Maskin and Tirole (2007), S. 413., Hodge und Greve (2007), S. 549.

⁵⁵ Spackmann (2002), S. 288.

⁵⁶ Broadbent (2002), S. 442f.

Es steht aus ökonomischer Sicht ausser Frage, dass die Wirtschaftlichkeit der Hauptgrund für die Initiierung eines PPP-Projekts sein sollte. Dennoch ist nicht vollständig geklärt, ob manchmal eine Differenz zwischen der kommunizierten Begründung und dem tatsächlichen Grund für ein PPP besteht. Neben der erwähnten Literatur ist der damalige Widerstand der britischen Regierung gegen die Einführung eines Accounting Standards zu PPP (siehe Kapitel 3.2) ein weiteres Indiz,⁵⁷ dass PPP für die Fiskalpolitik instrumentalisiert worden ist bzw. werden kann.

Die inhärente Gefahr des Missbrauches von PPP ist erkannt, ebenso besteht ein breiter Konsens, wie man die Gefahr bannen kann: Indem man klare Regeln für eine transparente Berichterstattung festlegt, kann man eine Instrumentalisierung von PPP für fiskalpolitische Spielereien verhindern und rückt so die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von PPP in den Vordergrund wie das folgende Zitat zeigt:

„Public-private partnerships (PPPs) are spreading all over the world. It may be quite plausible they were initially started mainly as an attempt to evade expenditure controls and hide public budget deficits. But if they are properly designed and transparently reported, PPPs can play a useful role in enhancing the efficiency of the provision of services that were supplied before solely by the public sector.“⁵⁸

Wie ist die Situation in der Schweiz einzuschätzen? Bolz ist der Ansicht, dass die „zentrale Zielsetzung in Grossbritannien, Infrastrukturvorhaben ausserhalb des öffentlichen Haushalts zu verwirklichen („OFF-THE-BALANCE-sheet“), in der Schweiz nicht denkbar“ ist.⁵⁹ Wir sind der Meinung, dass man diese Aussage für die Schweiz nicht so verallgemeinern kann, genau so wenig, wie man nicht alle PPP-Projekte unter den Generalverdacht der Schuldenverschleierung stellen darf. Vorsichtig formuliert, muss man aus unserer Sicht einräumen, dass auch in der Schweiz die Möglichkeit der Instrumentalisierung von PPP für fiskalpolitische Spielereien besteht, wenn vielleicht auch nur in der Form eines willkommenen Nebeneffekts in Anbetracht des zunehmenden finanziellen Drucks öffentlicher Haushalte. Nicht zuletzt um den vermeintlichen Gegnern von PPP den Wind aus den Segeln zu nehmen, sollte es im ureigenen Interesse der Befürworter von PPP liegen, dass man von Anfang an klare Spielregeln aufstellt.

⁵⁷ Broadbent (2002)., Heald (2003)., Khadaroo (2005).

⁵⁸ Sadka (2007), S. 466.

⁵⁹ Bolz (2005), S. 7.

2.3 Mikroebene: Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung spielen auch die Regeln der modernen Rechnungslegung eine Rolle. Berücksichtigt man diese, gilt es – v.a. auch langfristige - Rechte und Verpflichtungen bzw. Risiken des Staates nach ökonomischen Grundsätzen und gemäss dem „True and Fair View“-Prinzip transparent darzulegen. Die ermittelten Werte bzw. Überlegungen einer solchen Beurteilung sind bei der Entscheidungsfindung für oder gegen ein PPP-Vorhaben miteinzubeziehen.

Es gibt in der Literatur deutlich weniger Beiträge über den Zusammenhang zwischen Rechnungslegung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung als über die „OFF-THE-BALANCE“-Debatte. Lediglich im Zusammenhang mit der Einführung eines Accounting-Standards zu PPP in Grossbritannien gibt es dazu Studien.⁶⁰ Trotz der geringen Prominenz des Themas gibt es Stimmen, welche die Fragestellung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung als die entscheidende rechnungslegerische Fragestellung ansehen und nicht die „OFF-THE-BALANCE“-Debatte.⁶¹ Diese Ansicht ist – wie im vorletzten Kapitel bereits dargelegt - in dem Kontext zu verstehen, dass bei der Auseinandersetzung mit PPP die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ins Zentrum gerückt werden soll.

Inwiefern kann das „True and Fair View“-Prinzip bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eine Rolle spielen? Beispielsweise können Garantieverprechen oder Bürgschaften seitens des Staates, um die private Finanzierung abzusichern, zu versteckten und höheren Kosten als in der herkömmlichen öffentlichen Finanzierung führen. Die moderne Rechnungslegung zwingt, solche Vereinbarungen transparent offen zu legen und leistet somit einen Beitrag, dass die wirtschaftliche Variantenanalyse fair, realistisch und umfassend ist.⁶² Genau deshalb forderten die Präsidenten der deutschen Rechnungshöfe an ihrer Jahrestagung 2006 eine sorgfältige und realistische Bewertung von Chancen und Risiken, weil die Verwaltungen diese Mindestanforderungen bei der Bewertung nicht immer einhielten.⁶³

⁶⁰ Kirk and Wall (2002) und Heald (2003).

⁶¹ Grimsey and Lewis (2002), S. 262ff., Grimsey and Lewis (2005), S. 345.

⁶² Grimsey und Lewis (2005), S. 347.

⁶³ Verbeet (2006), S. 40ff.

2.4 Lücken in der Rechnungslegung

PPP stellt einige Herausforderungen an die Rechnungslegung, wie die Kapitel 2.1 bis 2.3 aufgezeigt haben. Im angelsächsischen Sprachraum sowie bei internationalen Organisationen wie EU, OECD, Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds hat man das Problem der Rechnungslegung im Zusammenhang mit PPP erkannt. Ausserhalb des angelsächsischen Sprachraums ist das Problembewusstsein im Bereich Rechnungslegung und PPP wenig ausgeprägt. In den schweizerischen Publikationen wird auf die Problematik nur am Rande eingegangen⁶⁴ und insbesondere in Deutschland und Österreich, wo sich PPP-Projekte einer sehr grossen Beliebtheit erfreuen, wird das Thema noch verdrängt. Dies hängt vielleicht auch damit zusammen, dass die Buchführung der öffentlichen Haushalte in diesen Ländern auf dem kameralistischen System beruht. Im Hinblick auf die Einführung von IPSAS in Österreich werden Fragen zur Offenlegung von Verpflichtungen aber mit Sicherheit zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Weniger häufig vertreten sind Beiträge, welche über die Problembeschreibung hinausgehen und Lösungsvorschläge präsentieren. Die wenigen vorhandenen wissenschaftlichen Beiträge mit einem internationalen Fokus sind: "Accounting for public-private Partnerships; How should governments report guarantees and long-term purchase contracts" (Weltbank),⁶⁵ "Public-Private Partnerships"⁶⁶ (Internationaler Währungsfonds) sowie "Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money"⁶⁷ (OECD).

Auf nationaler Ebene stellen Südafrika und Grossbritannien die grosse Ausnahme dar. Grossbritannien hat bereits 1998 einen Standard zu PPP eingeführt (siehe Kapitel 3.2)⁶⁸ und dementsprechend existieren zahlreiche Beiträge, welche sich auch mit Spezialfragen wie der Interessensvertretung bei der Einführung des Standards⁶⁹ sowie mit dem Zusammenhang zwischen Rechnungslegung und „Value for Money“ beschäftigen.⁷⁰ In Südafrika ist zwar ein eigener Standard zu PPP noch nicht in Kraft gesetzt, aber die Richtlinie ist in der Vernehmlassungsphase und stellt zurzeit weltweit den modernsten Lösungsansatz

⁶⁴ Verein PPP Schweiz (2007), S. 47ff., Bolz (2005), S. 208ff., Lienhard (2006), S. 555.

⁶⁵ Weltbank (2003).

⁶⁶ Internationaler Währungsfonds (2004).

⁶⁷ OECD (2008).

⁶⁸ HM Treasury (2008).

⁶⁹ Broadbent (2002), Heald (2003) und Khadaroo (2005).

⁷⁰ Kirk und Wall (2002) und Heald (2003).

(siehe Kapitel 3.4) dar. In Australien hat man sich auf gesamtstaatlicher Ebene ebenfalls mit der Rechnungslegung von PPP auseinandergesetzt.⁷¹

Australien ist insofern ein interessanter Fall, weil man dort PPP mit der bestehenden Rechnungslegung (u.a. mit Leasing) ohne zusätzliche Standards abzubilden versucht.⁷² Diese Vorgehensweise ist nicht ganz falsch, aber auch nicht ganz korrekt. Einerseits können etliche Aspekte von PPP mit bestehenden, fortschrittlichen Accrual Rechnungslegungsmodellen dargestellt werden. Andererseits bestehen Lücken, welche nur durch neue Standards behoben werden können, damit PPP korrekt in der Rechnungslegung dargestellt werden kann. Diese Feststellung ist wichtig für die weiteren Bestrebungen im Rahmen dieser Arbeit. Es gilt abzuklären, inwiefern wirklich Lücken in der Rechnungslegung bestehen und inwiefern man auf bestehende Standards zurückgreifen kann (siehe Kapitel 0).

Abgesehen vom Forschungsbericht der Weltbank⁷³ aus dem Jahr 2003, welche nur die damals vorhandenen Standards berücksichtigt, existiert keine Publikation mit der Verknüpfung von PPP und IPSAS. Gerade in Anbetracht der wichtigen Funktion von internationalen Accounting-Standards (Steigerung der Vergleichbarkeit der Finanzberichterstattung und Förderung der Modernisierung der Rechnungslegung) ist die Auseinandersetzung mit PPP auf dieser Ebene wichtig.

Das Projekt leistet deshalb für die Schweiz und für internationale Fachkreise einen massgebenden Beitrag für die Beurteilung von PPP Projekten und für die transparente Darstellung der Projekte in einem modernen Accrual Accounting System.

⁷¹ Department of Treasury (2001), S. 74ff.

⁷² Sciulli (2007), S. 23.

⁷³ Weltbank (2003), S. 13ff.

3 Überblick Ansätze zur Rechnungslegung von PPP

3.1 Allgemeine Situation

Eine einheitliche Lösung zur Behandlung von PPP-Projekten existiert aktuell nicht, dennoch haben sich einige Länder bzw. Organisationen mit der Thematik auseinandergesetzt. Intensiv beschäftigen sich im internationalen Umfeld das Accounting Standards Board im Vereinigten Königreich (UK ASB), die Europäische Kommission (Eurostat) und das Südafrikanische Accounting Standards Board mit dieser Thematik. Die verschiedenen Ansätze werden nachstehend erläutert.

3.2 Risiko- und Entschädigungsansatz (Ansatz UK)

Das Vereinigte Königreich hat mit einer langen PPP-Tradition (Public Finance Initiative, PFI) bereits 1998 den Zusatzartikel „Reporting the Substance of Transactions: Private Finance Initiative and similar Contracts“ in seinen Financial Reporting Standards erlassen.⁷⁴ Der britische Lösungsansatz hat für die Erfassung der Infrastruktur dieser Projekte einen Risiko- und Entschädigungsansatz gewählt. Gemäss diesem Ansatz ist ein Vermögenswert dann in der öffentlichen Rechnungslegung auszuweisen, wenn die Verwaltung direkt vom Nutzen einer Infrastruktur profitiert und gleichzeitig auch den Risiken ausgesetzt ist, welche mit dem Nutzen verbunden sind.⁷⁵

Für eine Beurteilung, in welcher Bilanz die Infrastruktur erscheint, werden die Dienstleistungselemente (wie zum Beispiel Unterhaltsarbeiten) aus den Projekten herausgenommen. Die Trennung in Dienstleistungs- und Infrastrukturkomponente ist jedoch in der Praxis oft schwierig.

Sollte sie aber möglich sein und bestehen die übrigen Zahlungen nur noch aus dem Infrastrukturteil, so sind für diese gemäss UK SSAP 21 „Accounting for Leases and Hire Purchase Contracts“ anzuwenden. Handelt es sich um ein Finanzleasing, so hat der Leasingnehmer gemäss UK SSAP 32 das Leasing in der Bilanz zu aktivieren und die zukünftigen Leasinggebühren als Verbindlichkeit auszuweisen. Bei einem Operation Leasing sind die

⁷⁴ UK ASB (1998).

⁷⁵ UK ASB (ASB 1998), S. 6.

Leasinggebühren proportional über die Nutzungsdauer in der Erfolgsrechnung zu erfassen, auch wenn die tatsächlichen Zahlungen einen anderen Verlauf haben.⁷⁶

Ist eine vollständige Trennung nicht möglich, werden nachstehende Risiko- und Entschädigungskategorien zur Beurteilung herbeigezogen und für eine allfällige Bilanzierung gesamthaft betrachtet:⁷⁷ Diejenige Partei, welche insgesamt das grössere Risiko trägt, hat den Vermögenswert und die dazugehörigen Verbindlichkeiten in seiner Bilanz auszuweisen. Bei der Risikobeurteilung werden folgende Risiko- und Entschädigungskategorien betrachtet:

a) Nachfragerisiko:

Das Nachfragerisiko besteht darin, dass eine Dienstleistung zu wenig beansprucht wird und dadurch das Entgelt für die Erbringung der öffentlichen Dienstleistung geringer ausfällt.

b) Erträge von Drittparteien:

Sind massgebliche Beträge von Dritten zur Finanzierung der Infrastruktur vorgesehen, so ist das ein Indiz für die Ausweisung der Infrastruktur beim Betreiber der Infrastruktur. Beispiele solcher Erträge von Drittpersonen sind Parkgebühren oder Mauten.

c) Entscheid über die Ausgestaltung der Infrastruktur:

Wenn der Auftraggeber die Kernelemente einer Ausgestaltung eines PPP-Projektes definiert, so ist das ein Indiz dafür, dass die Infrastruktur beim Auftraggeber in der Bilanz zu führen ist. Ist der Betreiber die Partei, die bestimmt, wie die Infrastruktur eines PPP-Projektes erstellt und betrieben wird, und die auch die damit verbundenen Kosten und Risiken trägt, erscheint die Infrastruktur in seiner Bilanz.

d) Konventionalstrafen für Schlechterfüllung oder Nichtverfügbarkeit:

Für die Beurteilung der Zugehörigkeit der Vermögenswerte ist es wichtig, dass die Strafen sich nur auf die Infrastruktur beziehen. Wenn die Strafen mit einer realistischen Wahrscheinlichkeit eintreffen können und sie für die Betreiber negative Auswirkungen auf ihr berechnetes Nutzenpotential haben, sind die Vermögenswerte beim Betreiber zu führen.

e) Veränderungen der relevanten Betriebskosten:

⁷⁶ UK ASB (1998), §37

⁷⁷ UK ASB (ASB 1998), F22ff.

Wenn zukünftige Kostensteigerungen dem Auftraggeber übertragen werden können, ist dies ein Indiz dafür, dass der Vermögenswert beim Auftraggeber geführt werden muss.

- f) Wertverluste inkl. Auswirkungen von Änderungen der Technologie:

Diejenige Partei, welche diese Risiken trägt, erfasst die Infrastruktur in der Bilanz.

- g) Schwankungen des erwarteten Residualwerts:

Wird das Schwankungsrisiko vom Auftraggeber getragen und ist dieses Risiko bedeutend, sind die Vermögenspositionen vom Auftraggeber auszuweisen. Andernfalls ist es ein weiterer Hinweis dafür, dass die Infrastruktur beim Betreiber geführt wird.

Kein Kriterium ist nach Auffassung des UK ASB, wer von den Parteien das Baurisiko trägt, da der Bauvorgang vor der Nutzung erfolgt.

Die Einführung des Standards führte nicht – wie zum Teil befürchtet - zu einem Attraktivitätsverlust von PFI, hingegen konnten eine Erhöhung der Vertragskomplexität und höhere Beratungshonorare infolge der längeren Verhandlungsphasen beobachtet werden.⁷⁸ In der akademischen Debatte wurde zudem diskutiert, ob durch den Standard ein Anreiz geschaffen wird, vermehrt Risiken an den privaten Partner zu übertragen und dadurch nicht mehr eine optimale Risikoallokation anzustreben.⁷⁹ Dieser Anreiz würde zu höheren Kosten von PPP führen, weil der private Partner für das höhere Risiko einen Ausgleich erhalten will.

In Grossbritannien wird zurzeit über eine Revision des Standards nachgedacht. Im Zentrum der Diskussion steht eine Implementierung des Standards des International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC 12, siehe Kapitel 3.6).⁸⁰

3.3 Europäische Kommission - Eurostat

Die Europäische Kommission hat im Zuge der Berechnung der Konvergenzkriterien, die durch Eurostat vorgenommen wird, erkannt, dass die Erfüllung von staatlichen Aufgaben mit Hilfe von PPP-Konstrukten die Erstellung einer vergleichbaren Finanzstatistik erschweren kann. Aus diesem Grund hat sie im Jahr 2004 ein Zusatzdokument verabschiedet,

⁷⁸ Kirk und Wall (2002), S. 546.

⁷⁹ Kirk und Wall (2002), S. 546 und Marty (2007), S. 21.

⁸⁰ Kellaway (2008), S. 22.

welches sich dem Thema PPP widmet.⁸¹ Dabei handelt es sich um eine Fragestellung im Rahmen der nationalen Buchhaltung – sprich auf der makroökonomischen Ebene - und weniger um die Rechnungslegung.

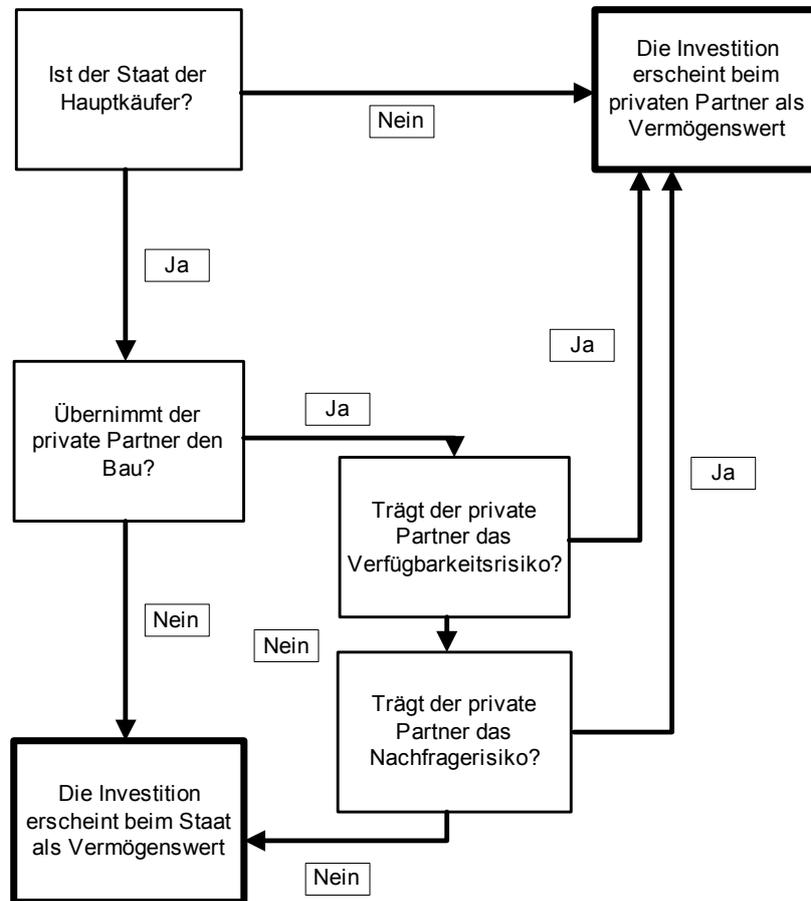
Wie der britische Ansatz setzt auch die Europäische Kommission bei den Risiken an. Die Risikoanalyse wird vereinfacht, indem man sich auf drei Hauptrisiken (Nachfrage-, Bau- und Verfügbarkeitsrisiko) konzentriert. Die Europäische Kommission legt fest, dass der Betreiber eines PPP-Vermögenswertes diesen nur dann in seinem Finanzbericht aufführt, wenn klare Hinweise vorhanden sind, dass dieser auch die Mehrheit des wirtschaftlichen Risikos trägt. Dabei hat die Kommission zwei Kriterien festgelegt, die beide erfüllt sein müssen.⁸²

- a) Der Betreiber trägt das Erstellungsrisiko.
- b) Der Betreiber trägt mindestens das Verfügbarkeitsrisiko (d.h. zu geringe Leistungserbringung/Qualitätsmängel, ausgelöst durch ungenügendes Management) oder das Nachfragerisiko (ausgelöst durch Nachfrageschwankungen).

⁸¹ Europäische Kommission (2004).

⁸² Europäische Kommission (2004), S. 9ff.

Abbildung 2: Entscheidungsbaum PPP Investitionen EC83



Anmerkung: *Eigene Darstellung*

Als Gegenposition zum Vermögenswert wird eine entsprechende Verbindlichkeit gebildet, sofern eine solche besteht. Dabei wird auf die allgemeinen Grundsätze für die Bilanzierung von Verbindlichkeiten abgestellt.

⁸³ Europäische Kommission (2004), S. 26.

3.4 Accounting Standard Board Südafrika

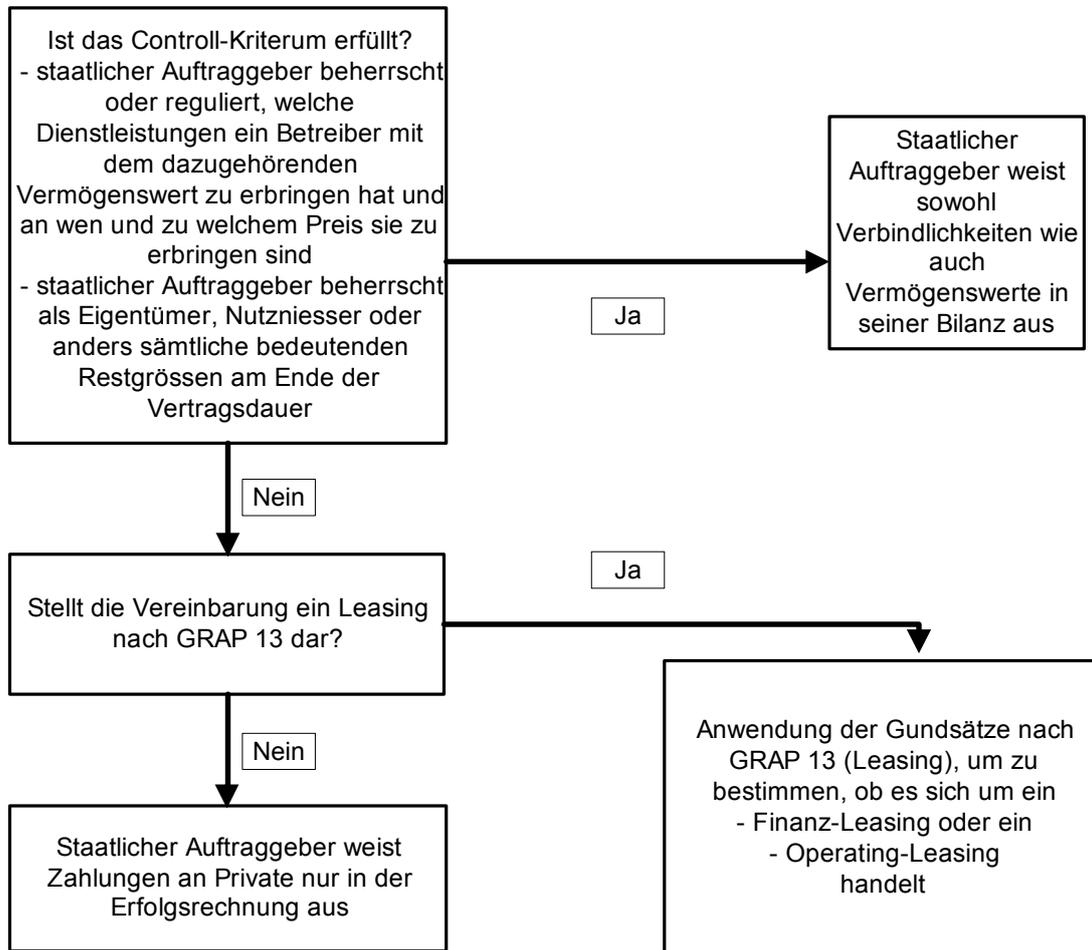
Das südafrikanische Accounting Standard Board verabschiedete im September 2005 einen Richtlinienentwurf zur Behandlung von PPP in der Rechnungslegung. In diesem Entwurf wurde für die Bestimmung, bei welcher Partei der jeweilige Vermögenswert zu führen ist, auf die eigentumsrechtliche Situation am Ende der Zusammenarbeit abgestützt.⁸⁴ Zum Zeitpunkt des Entwurfes erarbeitete bereits das International Financial Reporting Interpretation Committee (IFRIC) eine Richtlinie für die Behandlung von PPP in der privatwirtschaftlichen Rechnungslegung. Da man zuerst das Resultat vom IFRIC abwarten wollte, wurde die Richtlinie zu PPP noch nicht verabschiedet.

In der Zwischenzeit befindet sich in Südafrika ein neuer Entwurf in der Vernehmlassungsphase. In der Guideline on Accounting for Public-Private Partnerships aus dem Jahr 2008 werden die Prinzipien von IFRIC 12 (siehe Kapitel 3.6) und des Diskussionspapiers des IPSAS-Boards über PPP (siehe Kapitel 0) an die Spezifika der südafrikanischen Standards of Generally Recognised Accounting Practice (GRAP) angepasst. Im Zentrum der Richtlinien steht der Control-Ansatz, welcher im 6. Kapitel ausführlich beschrieben wird. Mit diesem Entwurf verfügt Südafrika zurzeit über die modernste rechnungslegerische Lösung im Bereich PPP.

Die nachfolgende Graphik zeigt den Überblick über den Ansatz von Südafrika auf. Auf eine ausführliche Erklärung des Ansatzes wird an dieser Stelle verzichtet, weil er sich an IFRIC 12 und dem Diskussionspapier des IPSAS-Boards orientiert, darauf wird in den dazugehörigen Kapitel 3.6 und 0 eingegangen.

⁸⁴ SASB (2005), S.24.

Abbildung 3: Vorgehensweise zur Bestimmung der Besitzverhältnisse von Vermögenswerten in einer PPP-Vereinbarung⁸⁵



Anmerkung: Eigene Darstellung

3.5 Leasing-Ansatz

Für die Erfassung des Vermögenswertes ist es denkbar, bei den Leasingvorschriften nach einer Regelung zu suchen. Leasing im Allgemeinen ist „eine Vereinbarung, bei welcher der Leasinggeber dem Leasingnehmer gegen eine Zahlung oder eine Reihe von Zahlungen das Recht auf Nutzung eines Vermögenswertes für einen vereinbarten Zeitraum überträgt.“⁸⁶ Die Feststellung zum Vorliegen eines Leasingverhältnisses hängt nicht vom Vertragswortlaut ab, sondern die wirtschaftliche Betrachtungsweise ist entscheidend (Sub-

⁸⁵ SASB (2008), S. 25.

⁸⁶ IPSAS 13.8

stance over form, siehe auch Kapitel 2.1). IFRIC 4 ist heranzuziehen, um zu prüfen, ob ein solches Vertragskonstrukt als Leasing zu klassifizieren ist.⁸⁷

Ausschlaggebend für die bilanzielle Behandlung von Leasingverhältnissen nach IPSAS ist die Unterscheidung in Finanz- und Operating-Leasing. Gemäss IPSAS 13.8 wird zwischen Finanz-Leasing oder Operating-Leasing wie folgt unterschieden:

„Ein Leasingverhältnis wird als Finanzierungs-Leasingverhältnis klassifiziert, wenn es im Wesentlichen alle Risiken und Chancen, die mit dem Eigentum verbunden sind, überträgt. Ein Leasingverhältnis wird als Operating-Leasingverhältnis klassifiziert, wenn es nicht im Wesentlichen alle Risiken und Chancen, die mit Eigentum verbunden sind, überträgt.“⁸⁸

Der Leasingansatz verwendet – wie der Lösungsansatz in Grossbritannien (siehe Kapitel 3.2) – einen Risiko- und Entschädigungsansatz. Damit ein Leasingverhältnis als Finanzierungs-Leasingverhältnis klassifiziert wird, sind verschiedene Kriterien in Betracht zu ziehen.⁸⁹

Bei einem Finanzierungs-Leasingverhältnis hat der Leasingnehmer die erworbenen Vermögenswerte zu Beginn der Laufzeit des Leasingverhältnisses als Vermögenswert (Anlagevermögen) und die mit dem Leasingverhältnis verbundenen Verpflichtungen als Verbindlichkeiten in der Höhe des Barwerts der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen in seiner Bilanz zu erfassen.⁹⁰ Der aktivierte Leasinggegenstand ist abzuschreiben⁹¹ und die laufenden Leasingzahlungen werden in einen Zins- und Tilgungsanteil aufgeteilt.⁹²

Bei einem Operating-Leasingverhältnis erfolgt keine Bilanzierung der Vermögenswerte und den damit verbundenen Verbindlichkeiten, hingegen sind die Leasingzahlungen innerhalb eines Operating-Leasingverhältnisses als Aufwand linear über die Laufzeit des Leasingverhältnisses zu erfassen, es sei denn, eine andere systematische Grundlage entspricht eher dem zeitlichen Verlauf des Nutzens für den Leasingnehmer.⁹³

⁸⁷ Obwohl IFRIC 4 nicht offiziell in die IPSAS integriert wurde, ist darauf Bezug zu nehmen.

⁸⁸ IPSAS 13.15

⁸⁹ IPSAS 13.15f

⁹⁰ IPSAS 13.28

⁹¹ IPSAS 13.36ff.

⁹² IPSAS 13.34

⁹³ IPSAS 13.42

Der Hauptunterschied zwischen Operating- und Finanzleasing besteht also in der Ausweisung in der Bilanz: Die Bilanzierung der Verbindlichkeit und des Anlagevermögens beim Finanzleasing führt zu einer Erhöhung der Fremdkapitalquote und Anlageintensität. In der privatwirtschaftlichen Praxis wird daher versucht, diese tendenziell unerwünschten Effekte durch eine entsprechende Vertragsgestaltung – weg von einem Finanzierungs-Leasing hin zu einem Operating-Leasing - zu verhindern.⁹⁴ Zudem bemängelt das privatwirtschaftliche International Financial Reporting Interpretations Committee, dass der Risiko- und Entschädigungsansatz zu komplexen und inkonsistenten Leasing-Klassifizierungen führt.⁹⁵ Aufgrund dieser Mängel bestehen beim International Accounting Standards Board (IASB) Bestrebungen, die Leasingregelung nach IFRS zu revidieren,⁹⁶ was sicherlich zu einer Anpassung bei den IPSAS führen würde. Zudem zieht IFRIC 12 und das IPSAS-Board eine klare Grenze zu Leasing-Geschäften, weil der Leasing-Geber im Vergleich zu einem Service Concession Arrangement (PPP) weniger Rechte besitzt. Weitere Erläuterungen zu Leasing sind im nachfolgenden und im Kapitel 3.9.1.3 enthalten.

3.6 Dienstleistungslizenz nach IFRS (Privater Partner)

Da die korrekte Abbildung von PPP unter IFRS nicht eindeutig definiert ist, hat das International Financial Reporting Interpretation Committee (IFRIC) eine Regelung aufgestellt, die per 1.1.2008 in Kraft getreten ist. Diese Regelung wird in IFRIC 12 „Dienstleistungslizenzen“ behandelt und schliesst die bestehende Regelungslücke zur Bilanzierung von Rechten und Pflichten aus Dienstleistungslizenzen im Zusammenhang mit Infrastruktureinrichtungen, welche ein Unternehmen von der öffentlichen Hand zur Erbringung einer öffentlichen Leistung erwirbt. Die Interpretation IFRIC 12 behandelt den Umgang mit PPP nur aus Sicht des privaten Betreibers und sagt nichts über die rechnungslegerische Darstellung seitens des Staates aus.

IFRIC 12 enthält keine eindeutige Definition der Dienstleistungslizenz, aber IFRIC 12.12 umschreibt die vertraglichen Vereinbarung im Anwendungsbereich der Interpretation wie folgt: Der Betreiber baut oder erwirbt eine Infrastruktur zum Zwecke der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistung (Konstruktion- oder Ausbauleistung). Der private Partner betreibt und unterhält anschliessend die Infrastruktur während einer definierten Zeitperiode (Dienstleistungskomponente).

⁹⁴ Leibfried (2006), S. 883.

⁹⁵ IFRIC (2005), BC11

⁹⁶ Leibfried (2006), S. 884f

Um die allgemeine Umschreibung näher zu erläutern, werden generelle Eigenschaften einer Dienstleistungslizenz in IFRIC 12.2 aufgezählt:

- a) Beim Lizenzgeber handelt es sich um eine öffentliche Einheit inkl. privatwirtschaftliche Einheiten, welche mit der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen betraut ist.
- b) Der Betreiber ist mindestens für einen Teil des Managements der Infrastruktur und den damit verbundenen Dienstleistungen verantwortlich.
- c) Die Vereinbarung regelt den Anfangspreis für die Dienstleistung und reguliert die Preispolitik während der Vertragsdauer.
- d) Der Betreiber ist verpflichtet, die Infrastruktur am Ende der Vertragsdauer an den Lizenzgeber zu übergeben.

Ursprünglich legte IFRIC 12 den Begriff Dienstleistungslizenz eng aus. Nur solche Vereinbarungen gehörten in den Anwendungsbereich von IFRIC 12, bei welchen der Betreiber ein Recht erhält, direkt bei den Benützern der Infrastruktur eine Gebühr zu erheben. In der Endversion von IFRIC 12 fallen sowohl Vereinbarungen, bei denen der Betreiber eine Gebühr erheben darf (direkt), als auch solche bei denen er vom Lizenzgeber indirekt entschädigt wird, in den Anwendungsbereich von IFRIC 12.

Die Lösung von IFRIC 12 sieht einen neuen Ansatz vor. Den Kern der Beurteilung, in welcher Bilanz ein Vermögenswert zu führen ist, bildet die Verfügungsgewalt über das Anlagegut (Control-Prinzip). Von der Verfügungsgewalt nach IFRIC 12 wird ausgegangen, wenn folgende Kriterien kumulativ erfüllt sind:⁹⁷

- a) Der Auftraggeber beherrscht oder reguliert, welche Dienstleistungen ein Betreiber mit dem dazugehörenden Vermögenswert zu erbringen hat, an wen und zu welchem Preis sie zu erbringen sind.
- b) Der Auftraggeber beherrscht als Eigentümer, Nutzniesser oder in anderer Weise sämtliche bedeutenden Restgrößen am Ende der Vertragsdauer.

Ohne Bedeutung für die Beurteilung sind die eigentumsrechtlichen Festlegungen. IFRIC wählt das Control-Prinzip, welches sich aus IAS 16 (Sachanlagen) ableitet, und nicht den Risiko- und Entschädigungsansatz aus IAS 17 (Leasing), mit der Begründung, dass der erste Ansatz im besseren Einklang mit dem gesamten IFRS steht und ein dauerhafter Lösungsansatz ist. Zudem bemängelt das International Financial Reporting Interpretations

⁹⁷ Lüdenbach und Hoffmann (2007), S. 794ff.

Committee – wie wir in Kapitel 3.5 gesehen haben – den Risiko- und Entschädigungsansatz zur Klassierung von Leasingverhältnissen. IFRIC 12 zieht hiermit eine klare Grenze zu Leasing-Geschäften, da der Leasing-Geber im Vergleich zu einem Service Concession Arrangement (PPP) weniger Rechte hat.

Wenn der private Betreiber nicht über die Verfügungsgewalt (Control-Prinzip) verfügt, so weist der Betreiber die Infrastruktur nicht in der Bilanz aus. Der private Betreiber führt allenfalls finanzielle oder immaterielle Vermögenswerte auf, die sich aus den künftigen Zahlungen des Staats oder Dritter ergeben. Das Regelwerk unterscheidet zwei verschiedene Dienstleistungsvereinbarungen:

- a) In der einen erfasst der Betreiber einen finanziellen Vermögenswert - ein unbedingtes vertragliches Recht auf Erhalt von Zahlungsmitteln oder anderen finanziellen Vermögenswerten von der öffentlichen Hand - als Gegenleistung für die Erstellung und Erneuerung von Vermögenswerten des öffentlichen Sektors.
- b) In der anderen erfasst der Betreiber einen immateriellen Vermögenswert - nämlich das Recht zur Erhebung von Nutzungsgebühren für Vermögenswerte des öffentlichen Sektors, die der Betreiber erstellt oder erneuert hat. Ein Recht zur Erhebung von Gebühren ist bedingt, da die Beträge hinsichtlich der Nutzung der Dienstleistungen durch die Öffentlichkeit ungewiss sind.

Im ersten Fall wird ein finanzieller Vermögenswert begründet, so dass die Bilanzierung nach dem so genannten "Financial Asset Model" erfolgt. Im zweiten Fall erwirbt das Unternehmen einen immateriellen Vermögenswert, der ihm das Betreiben einer öffentlich angebotenen Einrichtung gestattet. In diesem Fall hat die Bilanzierung nach dem "Intangible Asset Model" zu erfolgen.

Leistet oder garantiert der öffentliche Partner die Zahlungen für die Einrichtung der Infrastruktur und deren Betrieb, so wird das „Financial Asset Model“ angewandt. Dies bedeutet, dass das Risiko für den Ertrag aus der Infrastruktur vom Auftraggeber übernommen wird. Hierbei leistet der Auftraggeber einen fixen garantierten Ertrag mit entsprechenden Zahlungsmodalitäten. Somit hat der Lizenznehmer eine gesicherte finanzielle Forderung gegenüber dem Lizenzgeber und kann diese parallel zum Projektfortschritt nach der POC Methode (Percentage of Completion) aktivieren.

Sofern die öffentliche Hand dem Unternehmen eine bestimmte Mindestentlohnung garantiert, darüber hinausgehende Beträge aber nur bei ausreichender Auslastung durch die Nutzer erlangt werden können, ist in Höhe der garantierten Zahlung ein finanzieller Ver-

mögenswert und für die darüber hinausgehenden Zahlungen durch die Nutzer ein immaterieller Vermögenswert anzusetzen.

Der private Betreiber erfasst und bewertet den Ertrag für die von ihm erbrachten Dienstleistungen gemäss IAS 11 und IAS 18.

3.7 Situation in der Schweiz – HRM2

Die Schweiz verfügt aufgrund ihrer starken föderalen Ausrichtung nicht über ein Rechnungslegungsmodell mit einheitlichen Standards. Mit dem harmonisierten Rechnungslegungsmodell (HRM 1) besteht seit 1981 ein formell harmonisiertes Rechnungslegungsmodell, hingegen wurde im HRM 1 keine inhaltliche materielle Harmonisierung der Rechnungslegungsvorschriften vorgenommen. Die Rechnungslegungsmodelle im öffentlichen Sektor weisen deshalb klare Unterschiede aus. Die Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte befindet sich aber gegenwärtig in einem starken Veränderungsprozess. Einerseits ist eine IPSAS-Orientierung zu beobachten, andererseits liegt seit 2008 eine neue Version des weit verbreiteten HRM vor (HRM2).

Auf Bundesebene gelangte erstmals im Rahmen der Budgetierung des Voranschlags 2007 und der Finanzplanung 2008-2010 das Neue Rechnungslegungsmodell (NRM) zum Einsatz, welches sich an IPSAS anlehnt. Auf kantonaler Ebene gibt es unterschiedliche Bestrebungen. Die Kantone Genf und Zürich haben sich für eine Anbindung an IPSAS entschlossen und sind derzeit an der Umsetzung bzw. haben bereits umgesetzt. Auch der Kanton Solothurn hat sich für eine Anlehnung an IPSAS entschieden. Bei den anderen Kantonen ist noch unklar, ob diese IPSAS oder HRM2 einführen werden. Auf kommunaler Ebene zeigt sich, dass vor allem grössere Städte IPSAS implementieren werden. So gibt es beispielsweise in der Stadt Zürich Bestrebungen zur Anbindung an IPSAS.

Die Ausgabe 2008 des HRM2 enthält keine Regelungen betreffend PPP. Analog zu den rechnungslegerischen Grundsätzen von IPSAS werden im HRM2 das „True and Fair View“-Prinzip,⁹⁸ die wirtschaftliche Betrachtungsweise und die Vollständigkeit⁹⁹ zu Grundsätzen der ordnungsgemässen Rechnungslegung erhoben (siehe Kapitel 2). HRM2 relativiert den Begriff, indem die Rede von einer Anlehnung an das True and Fair View-

⁹⁸ Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2008), Nr. 02: Grundsätze ordnungsgemässer Rechnungslegung, Empfehlung 1

⁹⁹ Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2008), Nr. 02: Grundsätze ordnungsgemässer Rechnungslegung, Empfehlung 9

Prinzip ist. Die Rechnungslegung nach HRM2 „soll ein Bild des Finanzhaushalts geben, welches weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht.“¹⁰⁰

Im Zusammenhang mit PPP stellt sich nun die Frage, ob man hier das „True and Fair View“-Prinzip einhält oder davon abweicht. Wendet man das „True and Fair View“-Prinzip an, wird man nicht darum herum kommen, sich mit der Thematik von PPP auseinanderzusetzen und sich dementsprechend am Lösungsansatz von IPSAS orientieren. Im Fall einer Abweichung vom „True and Fair View“ Prinzip ist dies im Anhang auszuweisen.

Wie wird die Situation von PPP und Rechnungslegung in der Schweiz eingeschätzt? Der Verein PPP Schweiz setzt sich in der Publikation Gesetzgeberischer Handlungsbedarf in der Schweiz in einem Unterkapitel mit den Fragen der Rechnungslegung auseinander. Der Verein PPP empfiehlt,

„dass PPP als langjährige Verpflichtung im Anhang zur Rechnung transparent offen gelegt werden. Zudem sollte aus Transparenzgründen auch das gesamt im Rechnungsjahr ausbezahlte PPP-Entgelt und ebenso die im Zusammenhang mit PPP-Vorhaben auftretenden Risiken offen gelegt werden.“¹⁰¹

In dieser allgemeinen Empfehlung wird nicht auf die Problematik der verdeckten Verschuldung eingegangen, was einerseits aufgrund einer fehlenden Bestimmung im HRM2 richtig ist, andererseits ist im HRM2 auch die Rede vom „True and Fair-View“-Prinzip. Dieses Prinzip wird allerdings relativiert. Ob im Zusammenhang mit PPP das „True and Fair-View“-Prinzip relativiert wird, ist nicht klar. Es ist allerdings fraglich, ob man noch von einer Anlehnung ans „True and Fair-View“-Prinzip sprechen kann, wenn man bei jeder Gelegenheit vom „True and Fair-View“-Prinzip abweicht. Bei den künftigen Umsetzungen wird sich zeigen, wie die Kantone und Gemeinden mit dem Begriff der Anlehnung ans „True and Fair-View“-Prinzip umgehen werden.

Weiter wird erwähnt, dass PPP-Projekte aus wirtschaftlicher Sicht durchaus die Kriterien eines Leasings erfüllen können und somit müssen Gemeinwesen, welche ihre Rechnungslegung an internationale Standards anlehnen, bei einem PPP-Projekt in der Form eines Finanzierungsleasings den Vermögenswert aktivieren und die Leasingverpflichtungen passivieren.¹⁰² Im Kapitel über Leasing (siehe Kapitel 3.5) wurde diese Vorgehensweise bereits gewürdigt.

¹⁰⁰ Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2008), Nr. 02: Grundsätze ordnungsgemässer Rechnungslegung, Empfehlung 1

¹⁰¹ Verein PPP (2008), S. 53.

¹⁰² Verein PPP (2008), S. 54.

3.8 PPP aus der Sicht von den IPSAS

Eine eindeutige Definition von PPP ist unmöglich, da in der Realität eine Vielzahl von Zusammenarbeitsformen zwischen Privaten und dem Staat existieren (siehe Kapitel 1.2). Dementsprechend gibt es auch verschiedene Darstellungen in der Rechnungslegung der unterschiedlichen PPP-Projekte. In den bestehenden Rechnungslegungsnormen können bereits die meisten Fälle von PPP i.w.S abgebildet werden, aber es besteht eine Lücke bezüglich jenen PPP, die einen Dienstleistungskonzessionsanteil beinhalten, welcher eine Ertragsabtretung beinhaltet.

Nachfolgende Tabellen veranschaulichen, welche PPP-Formen mittels bestehender IPSAS bereits abgebildet werden können und bei welchen Formen (noch) Lücken bestehen:

Tabelle 1: PPP-Formen, welche durch IPSAS abgebildet werden können

| PPP- Formen, welche durch IPSAS abgebildet werden können | |
|--|--|
| Design-Build (DB) | Erfassen des Aufwands analog den üblichen Hochbauprojekten im Bau (IPSAS 17, Sachanlagen) und IPSAS 9 |
| Management- und Dienstleistungsauftrag | Erfassen des Aufwandes analog den üblichen Dienstleistungsaufträgen |
| Kombination von Design-Build und Management- oder Dienstleistungsauftrag | Separate Behandlung nach Hochbau- und Dienstleistungskomponenten |
| Zusammenarbeitsformen mittels eigens dafür gegründeter juristischen Personen | IPSAS 6 (Konzern- und Einzelabschlüsse), IPSAS 7 (Anteil an Assoziierten Einheiten), IPSAS 8 (Anteile an Joint Ventures) |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

Tabelle 2: Lücken bei IPSAS bezüglich Darstellung

| Lücken bei IPSAS bezüglich Darstellung | |
|---|---|
| Build-Own-Operate (BOO) | Beinhaltet Dienstleistungskonzessionen, deren rechnungslegerische Behandlung eine Lücke bei den bestehenden IPSAS darstellt. Allerdings kann bei BOO und BOOT unter gewissen Umständen auf IPSAS 13 (Leasing) zurückgegriffen werden. |
| Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) | |
| Desing-Build-Finance-Operate (DBFO) | |
| Desing-Build-Operate-Maintain (DBOM) | |
| Betriebungskonzession | |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

In den folgenden Ausführungen wird nur auf die Komponente Dienstleistungskonzession eingegangen.

3.9 Dienstleistungskonzession

Das IPSAS-Board, in welchem Prof. Dr. Andreas Bergmann (ZHAW) Mitglied ist, hat die Lücke für die Darstellung gewisser PPP-Formen, insbesondere bei Service Concession Agreement (Dienstleistungskonzessionen) erkannt. Die International Federation of Accountants, welche Projektpartner beim KTI-Projekt PPP unter IPSAS ist, hat unter Mitarbeit des Instituts für Verwaltungs-Management einen Lösungsvorschlag erarbeitet,¹⁰³ der vom IPSAS-Board genehmigt wurde und im September 2009 verabschiedet wird.

Der Begriff „Konzession“ ist zuerst im Kontext des schweizerischen Verwaltungsrechts einzuordnen. Gemäss Häfelin/Haller/Uhlmann ist von einer Konzession, welche die Verleihung des Rechts zur Ausübung einer monopolisierten Tätigkeit¹⁰⁴ oder zur Sondernutzung einer öffentlichen Sache¹⁰⁵ umfasst, die Konzession des öffentlichen Dienstes zu unterscheiden. Unter letzterer ist die Übertragung der Erfüllung einer Staatsaufgabe an Private zu verstehen und Häfelin/Haller/Uhlmann sprechen in diesem Zusammenhang von dem

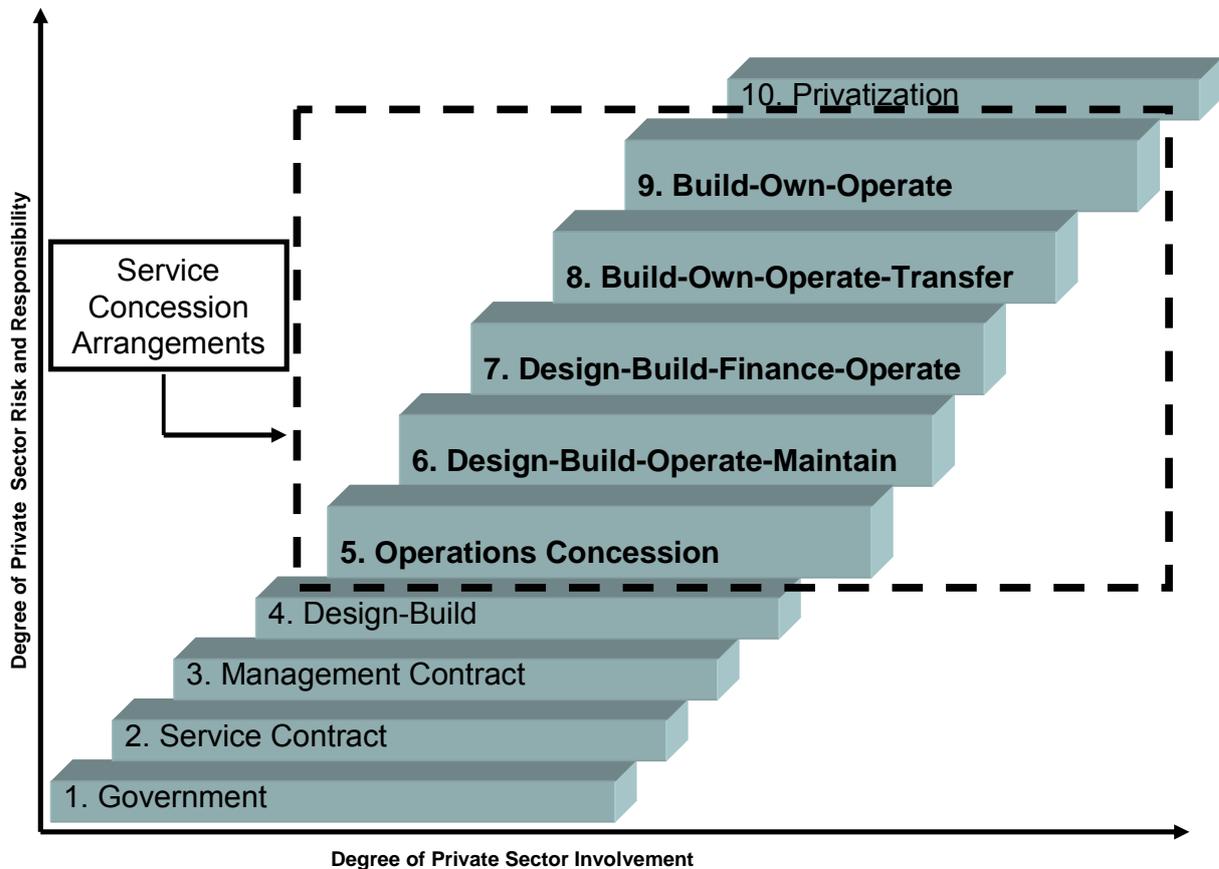
¹⁰³ IPSAS (2008).

¹⁰⁴ Beispiele sind die Eisenbahninfrastrukturkonzessionen, Personentransportkonzession oder Konzessionen für die Veranstaltung von Radio- und Fernsehprogrammen.

¹⁰⁵ Beispiele sind die Nutzung der Wasserkraft oder Konzession für die Errichtung eines Bootssteiges auf dem Gebiet eines öffentlichen Grundes

Begriff der Beleihung, um Missverständnisse zu vermeiden.¹⁰⁶ Unter PPP sind sowohl Konzessionen als auch Beleihungen denkbar. Es ist auch die bewusste Absicht des IPSASB, den Anwendungsbereich der Regelung zur Dienstleistungskonzession breit zu halten.¹⁰⁷ Aus diesem Grund wählt das IPSASB einen pragmatischen Ansatz und definiert Dienstleistungskonzession mit dem bekannten Schema aus dem Kapitel 1.2 wie folgt:

Abbildung 5: Formen von Public Private Partnership



Anmerkung: IPSASB (2008). S.10

Beim Anwendungsbereich verweist das IPSASB auf IFRIC 12 und somit wird analog zu IFRIC 12 die Dienstleistungskonzession wie folgt umschrieben: Der Betreiber baut oder erweitert im ersten Schritt eine Infrastruktur zum Zweck der Bereitstellung einer öffentlichen Dienstleistung (Konstruktionskomponente). Der private Partner betreibt und unterhält

¹⁰⁶ Häfelin, Müller und Uhlmann (2006), Randziffern 1512ff. und 2591f.

¹⁰⁷ IPSASB (2008), Randziffer 24ff.

anschliessend die Infrastruktur während einer definierten Zeitperiode (Dienstleistungskomponente).

Für die Konkretisierung der Umschreibung wird dementsprechend auf die allgemeinen Eigenschaften einer Dienstleistungslizenz in IFRIC 12.2 verwiesen (siehe Kapitel 3.6):

Bei der Umschreibung der Dienstleistungslizenz stellt sich die Frage nach der Relevanz bzw. Definition des Begriffes der „öffentlichen Dienstleistung“. Ist zum Beispiel die Erstellung eines Fussballstadions oder Kongresshauses als öffentliche Dienstleistung zu verstehen? Diese Sichtweise ist eine politische bzw. juristische Frage im Sinne des Grundsatzes der Gesetzmässigkeit der staatlichen Tätigkeiten, hingegen ist in der Rechnungslegung die wirtschaftliche Sichtweise entscheidend. Bestehen Zahlungs- und Leistungsströme zwischen einer staatlichen Einheit und einem privaten Partner oder sind Vermögenswerte involviert, so regelt die Rechnungslegung die finanzielle Darstellung dieser Ströme in der Bilanz und Erfolgsrechnung.

Im Zentrum der Dienstleistungskonzession steht die Frage, welche Partei die Infrastruktur, mit welcher eine Dienstleistung erbracht wird, in ihrer Bilanz auszuweisen hat. Aus diesem Grund definiert IFRIC 12, an dem sich der Ansatz des IPSASB orientiert, seinen Anwendungsbereich explizit mit den beiden Beherrschungskriterien des Vermögenswertes (Control-Kriterien) und bezieht sich lediglich im ersten Teil unter der Überschrift „Background“ auf die Definition der Dienstleistungskonzession. Ausschlaggebend für die Beurteilung, ob der neue IPSAS zu PPP angewendet wird, ist somit die Frage, ob der öffentliche Auftraggeber den Vermögenswert beherrscht (siehe Kapitel 3.9.1).

Ein weiterer Punkt, welcher beim Begriff der Dienstleistungskonzession für Verwirrung sorgen könnte, gilt es an dieser Stelle ebenfalls zu klären. Wie im Kapitel über die Dienstleistungslizenz bereits erörtert wurde, fallen unter den Begriff der Dienstleistungslizenz Vereinbarungen, bei denen der Betreiber eine Gebühr direkt erheben darf oder vom Lizenzgeber indirekt entschädigt wird und in der IPSAS-Adaption ist analog vorzugehen.

Damit eine Dienstleistungskonzession korrekt in der Rechnungslegung abgebildet werden kann, müssen folgende Fragen beantwortet werden:

- a) Wer bilanziert den Vermögenswert und die damit verbundenen Verbindlichkeit (siehe Kapitel 3.9.1)?
- b) Wie werden die Risiken und Garantien abgebildet (siehe Kapitel 3.9.2)?
- c) Wie werden die Erträge ausgewiesen, welche aus der Dienstleistungskonzession zufließen sowie die übrigen Betriebs- und Dienstleistungsaufwendungen (siehe Kapitel 3.9.3)?

- d) Welche zusätzlichen Informationen müssen im Anhang gesondert ausgewiesen werden (siehe Kapitel 3.9.4)?
- e) Ist gegebenenfalls eine Konsolidierung vorzunehmen (siehe Kapitel 3.9.5)?

3.9.1 Vermögenswerte

Die moderne Rechnungslegung fordert eine glaubwürdige Darstellung und wirtschaftliche Betrachtungsweise, indem die Transaktionen oder andere Ereignisse „entsprechend dem wirtschaftlichen Gehalt und den finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten und nicht ausschliesslich nach Massgabe der rechtlichen Form bilanziert werden.“¹⁰⁸ In einem PPP-Projekt kann sich beispielsweise die Infrastruktur (z.B. ein Gebäude) rechtlich im Besitz des privaten Partners befinden, aber nach der wirtschaftlichen Betrachtungsweise muss dem öffentlichen Partner der Vermögenswert in seiner Bilanz zugeordnet werden (Grundsatz „Substance over form“).

Für das IPSASB sind sowohl der Risiko- und Entschädigungs-Ansatz (siehe Kapitel 3.2) als auch der Control-Ansatz (siehe Kapitel 3.6) mögliche Beurteilungskriterien für die Erfassung der Vermögenswerte. In der Diskussion hat sich der Control-Ansatz, welcher sich auf die Definition von Vermögenswerten aus IPSAS 1 abstützt, als umfassender und zuverlässiger Ansatz erwiesen, um eine Zuordnung der Vermögenswerte vorzunehmen. Auf einen detaillierten Vergleich dieser beiden Ansätze wird in der Würdigung des Control-Ansatzes eingegangen (siehe Kapitel 5.2).

Somit hat der Staat die Vermögenswerte in seiner Bilanz auszuweisen, wenn folgende Kriterien kumulativ erfüllt sind:

- c) Der staatliche Auftraggeber beherrscht oder reguliert, welche Dienstleistungen ein Betreiber mit dem dazugehörenden Vermögenswert zu erbringen hat, an wen und zu welchem Preis sie zu erbringen sind (Kriterium 1).
- d) Der staatliche Auftraggeber beherrscht als Eigentümer, Nutzniesser oder anders sämtliche Restgrössen am Ende der Vertragsdauer (Kriterium 2).

Die Beherrschung des Residualwertes ist aus zwei Gründen zentral für die Beurteilung: Erstens ermöglicht die Beherrschung des Residualwertes, dass der staatliche Auftraggeber ein anhaltendes Recht besitzt, den Vermögenswert während und im Anschluss an den PPP-Vertrag zu nutzen. Dem privaten Partner wird die Möglichkeit entzogen, den Vermö-

¹⁰⁸ IPSAS 1, Anhang B

genswert (a) während der Projektdauer zu veräussern, zu verpfänden oder (b) den Vertrag vorzeitig zu beenden und den Vermögenswert für einen anderen Zweck zu nutzen. Zweitens wird durch die Beherrschung des Residualwertes der Zusammenhang der Zurechenbarkeit (accountability) zwischen dem Vermögenswert und der damit verbundenen Dienstleistung verstärkt.

Ohne die Beherrschung des Residualwertes ist die Dienstleistungskonzession in ihrer Substanz mit einer Privatisierung des Vermögenswertes und der damit verbundenen Dienstleistung gleichzusetzen. Die Beherrschung – welche sich auf das erste Kriterium beschränkt – hätte keinen substantiellen Unterschied zur Art der Beherrschung einer allgemeinen regulierenden Behörde und somit wäre die Bilanz des Staates nicht tangiert. Gerade das Konzept der Beherrschung des Residualwertes hebt die Dienstleistungskonzession von einer Privatisierung ab, weil der staatliche Auftraggeber über die ultimative Beherrschung des Vermögenswertes und der damit verbundenen Dienstleistung in der Zukunft verfügt.

Mit den zwei Kriterien und deren zwei Ausprägungen (erfüllt, nicht erfüllt) gibt es vier mögliche Kombinationen bzw. vier mögliche Fälle, welche nun besprochen werden.

Tabelle 3: Prüfung des Control-Ansatzes

| Control-Ansatz“ | Kriterium 1 | Kriterium 2 |
|--------------------------|-------------|-------------|
| Fall 1 (Kapitel 3.9.1.1) | - | - |
| Fall 2 (Kapitel 3.9.1.2) | √ | √ |
| Fall 3 (Kapitel 3.9.1.3) | √ | - |
| Fall 4 (Kapitel 3.9.1.4) | - | √ |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

IPSAS 17, Sachanlagen, ist der relevante Standard bei der Behandlung von Sachanlagen und dementsprechend sind Aspekte, welche nachfolgend nicht besprochen werden, wie zum Beispiel nachträgliche Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Angaben im Anhang der Berichterstattung, nach IPSAS 17 zu behandeln.

3.9.1.1 Fall 1: Öffentliche Hand beherrscht den Vermögenswert nicht

Wenn keines der beiden Kriterien erfüllt ist, hat der private Partner den Vermögenswert in seiner Bilanz auszuweisen. Die Bilanz der öffentlichen Hand ist nur betroffen, falls im Rahmen des PPP-Projektes Sachanlagen vom Staat zum privaten Partner übergeben werden. In einem solchen Fall kommt IPSAS 17.82ff (Ausbuchung von Sachanlagen) zum Tragen.

3.9.1.2 Fall 2 : Beide Kriterien sind erfüllt

In diesem Fall hat der Staat die Vermögenswerte und die damit verbundenen Verbindlichkeiten in der Bilanz zu erfassen. Die weiteren Fragen in diesem Zusammenhang sind, zu welchem Zeitpunkt die Erfassung erfolgt (z.B. während der Bauphase oder bei Inbetriebnahme) und wie die Vermögenswerte sowie die Verbindlichkeit zu bewerten sind.

3.9.1.2.1 Zeitpunkt der Erfassung (timing of recognition)

IPSAS 17.14 gibt Auskunft, wann die Anschaffungs- oder Herstellungskosten einer Sachanlage als Vermögenswert zu erfassen sind. Gemäss diesen Bestimmungen sind Vermögenswerte nur dann zu erfassen, wenn:

- a) es wahrscheinlich ist, dass der künftige wirtschaftliche Nutzen oder das Nutzungspotenzial der Sachanlage der Einheit zufließen wird und
- b) der tatsächliche Wert oder die Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Sachanlage verlässlich bewertet werden können.

Es ist anzunehmen, dass die Erfassung des Vermögenswerts meistens während der Bauphase erfolgt, allerdings nur falls der Wert verlässlich geschätzt werden kann. Dies wird der Fall sein, falls der Staat das Konstruktionsrisiko trägt oder eine hohe Konventionalstrafe vereinbart wurde, welche eine Auflösung des Vertrages während der Konstruktion de facto verunmöglicht. Abgesehen von diesen beiden Szenarien ist eine Erfassung vor der Erstellung unwahrscheinlich.

Zeitlich parallel zur Erfassung des Vermögenswertes sind die damit verbundenen Verbindlichkeiten ebenfalls zu erfassen.

3.9.1.2.2 Bewertung der Vermögenswerte und der damit verbundenen Verbindlichkeiten

Die erstmalige sowie die nachträglichen Bewertung(en) der Vermögenswerte und der damit verbundenen Verbindlichkeiten hängt davon ab, ob die Zahlungsströme vom Staat an den privaten Partner unterteilt werden können: In eine Komponente, welche die Erbauungskosten bzw. Anschaffungskosten abdeckt, und in eine andere Komponente, welche für die Dienstleistungserbringung entschädigt (teilbare Zahlungsströme → Fall a, nicht teilbare Zahlungsströme → Fall b).

Zusätzlich ist es denkbar, dass der Staat dem privaten Partner eine Gebührenkonzession erteilt oder nicht monetäre Vermögenswerte übergibt (z.B. ein Grundstück) und sich dadurch das Entgelt an den privaten Partner reduziert oder dass es sogar entfällt (Fall c), was Auswirkungen auf die Bewertung hat. Schliesslich ist ein Fall d) denkbar, bei dem ein PPP eine vom Staat bereits erstellte Infrastruktur beinhaltet.

a) Teilbare Zahlungsströme

Der Teil des Zahlungsstroms, welcher die Abgeltung der Baukosten widerspiegelt, wird aktiviert. Bei dieser Bilanzierung erfolgt die erstmalige Bewertung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten in Höhe des tatsächlichen Werts der Sachanlage oder zum Barwert der Zahlungsströme (Zinsen und Amortisation), sofern dieser Wert niedriger ist.¹⁰⁹ Die Folgebewertungen des Vermögenswertes (beispielsweise Abschreibungen, Wertminderungen) sind nach IPSAS 17 (Sachanlagen) vorzunehmen. Die Folgebewertung der Verbindlichkeiten ist wie eine Verbindlichkeit aus einem Finanzleasinggeschäft (IPSAS 13.36 ff) zu behandeln¹¹⁰ und die Offenlegungspflichten sind gemäss IPSAS 15.48 – 101 (Finanzinstrumente: Offenlegung und Darstellung) anzuwenden.

b) Nicht teilbare Zahlungsströme

Da die Entschädigung für die Infrastruktur und die damit verbundenen Leistungen nicht teilbar sind, ist eine Schätzung der verschiedenen Komponenten notwendig. Die Gesamtentschädigung ist aufzuteilen in einen Amortisationsanteil, in einem kalkulatorischen Zinsanteil basierend auf den Kapitalkosten des privaten Partners und einen Dienstleistungsanteil. Die erstmalige Bewertung der Vermögenswerte und Verbindlich-

¹⁰⁹ In Analogie zu IPSAS 13.28

¹¹⁰ IPSAS 15 in Verbindung mit IAS 39.47 kommt zum gleichen Resultat (IPSAS 15 regelt nur die presentation und disclosures)

keiten ist in Höhe des tatsächlichen Werts der Sachanlage vorzunehmen. Die Folgebewertung und die Berichterstattung erfolgt analog IPSAS 17 (Sachanlagen) bzw. IPSAS 13 (Leasing) und unterscheidet sich somit nicht zum Fall a) (teilbare Zahlungsströme).

- c) Reduzierte oder aufgehobene Zahlungsströme an den privaten Partner durch die Erteilung einer Gebührenkonzession oder anderer nicht-monetärer Kompensationen (z.B. unentgeltliche Benützung eines staatlichen Grundstücks)

Die erstmalige Bewertung des Vermögenswerts ist in der Höhe des tatsächlichen Werts der Sachanlage vorzunehmen. Als Ausgangswert für die Erfassung der Verbindlichkeiten ist die Bewertung des Vermögenswerts heranziehen, welche anschliessend um die Geldzahlung (Höhe der Gebührenkonzession) erhöht bzw. um eine nicht-monetäre Kompensation (z.B. unentgeltliche Benützung eines staatlichen Grundstücks) reduziert wird. Der Amortisationsanteil ist bei der Folgebewertung der Verbindlichkeit zu berücksichtigen und die Erträge sind in der Erfolgsrechnung über den ganzen Lebenszyklus hinweg zu erfassen (siehe Kapitel 3.9.3). Die Folgebewertung und die Berichterstattung der Vermögenswerte erfolgt analog zu IPSAS 17 (Sachanlagen) und unterscheidet sich somit nicht vom Fall a).

- d) PPP beinhaltet eine bereits erstellte Sachanlage vom Staat

Der Staat hat den Vermögenswert, welcher als nicht-zahlungsmittelgenerierender Vermögenswert nach IPSAS 21 zu klassifizieren ist, bereits bilanziert und daher sind keine weiteren rechnungslegerischen Fragestellungen betreffend der Sachanlage abzuklären. Eine Wertminderung liegt in Folge der Übergabe der Zugangsrechte zur Sachanlage nicht vor, weil sich dadurch der Nutzungswert nicht verringert.¹¹¹

3.9.1.3 Fall 3: Nur Beherrschung der Dienstleistung

In Fall 3 ist meistens davon auszugehen, dass es sich um eine PPP-Form im Sinne des Build-Own-Operate (siehe Kapitel 1.2) handelt. Der Staat beherrscht oder reguliert, welche Dienstleistungen zu erbringen sind, aber am Ende der Partnerschaft wird der Vermögenswert nicht zum Staat transferiert.

In einem solchen Fall ist zu prüfen, ob dieses PPP-Modell die Kriterien eines Finanzleasings erfüllt. Stellt man sich ein Leasing vor, ist die Darstellung eines PPP als Leasing auf

¹¹¹ IPSAS 21.52

den ersten Blick sonderbar, weil der Vermögensgegenstand im Nutzungsrecht des Leasinggebers verbleibt und nicht wie bei einem Leasing auf den Leasingnehmer übergeht. Man muss in diesem Zusammenhang berücksichtigen, dass in einer Dienstleistungskonzession neben der Konstruktionsleistung auch eine Dienstleistungskomponente enthalten ist.

Leasing im Allgemeinen ist „eine Vereinbarung, bei welcher der Leasinggeber dem Leasingnehmer gegen eine Zahlung oder eine Reihe von Zahlungen das Recht auf Nutzung eines Vermögenswerts für einen vereinbarten Zeitraum überträgt.“¹¹² Wie in IAS 17 ist auch in IPSAS 13 der Leasingbegriff „sehr weit zu verstehen, da es nicht auf den formalrechtlichen, sondern auf den wirtschaftlichen Gehalt des Geschäfts ankommt.“¹¹³ Die formelle Bezeichnung des Vertrags ist daher nicht entscheidend und deshalb können neben Miet- und Pachtverträgen auch andere Vertragstypen unter den Anwendungsbereich von IPSAS 13 fallen (langfristige Liefer-, Leistungs- oder PPP-Verträge).¹¹⁴

IFRIC 4 enthält neben IPSAS 13 weitere Bestimmungen, ob eine Vereinbarung ein Leasingverhältnis enthält, ohne dass die rechtliche Form eines Leasings erfüllt ist. Grundsätzlich gibt es nach IFRIC 4 zwei Voraussetzungen welche erfüllt sein müssen, damit ein Leasingverhältnis gemäss den Grundsätzen des IAS 17 bzw. IPSAS 13 bilanziert wird:

- a) Die Erfüllung der Vereinbarung hängt von der Nutzung eines bestimmten Vermögenswertes oder bestimmter Vermögenswerte ab.
- b) Die Vereinbarung überträgt ein Recht auf Nutzung des Vermögenswertes.

Diese beiden Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein. Gemäss dem Südafrikanischen Accounting Standards Board (ASB) ist hinsichtlich PPP insbesondere das zweite Kriterium zu betrachten. Nach den PPP-Richtlinien von ASB lässt sich ein Recht auf Nutzung des Vermögenswertes feststellen, wenn ein Leasingnehmer das Recht oder die Fähigkeit hat den Vermögenswert zu betreiben oder Dritte damit beauftragen kann und dabei einen signifikanten Betrag des Outputs des Vermögenswertes erhält oder kontrolliert.¹¹⁵

¹¹² IPSAS 13.8

¹¹³ Lüdenbach und Freiberg (2007), S. 596.

¹¹⁴ Lüdenbach und Freiberg (2007), S. 596.

¹¹⁵ Accounting Standard Board of South Africa (2008), 3.32ff.

Die Nutzung eines Vermögenswertes steht häufig in Verbindung mit einer Dienstleistung. Ein Beispiel hierzu wäre ein Outsourcingvertrag, bei welchem Datenverarbeitungsprozesse einer öffentlichen Verwaltung ausgelagert werden.

Aufgrund von IFRIC 4 lässt sich allerdings nicht feststellen, ob es sich um ein Finanzierungs- oder Operating-Leasing handelt. Hierzu sind die Bestimmungen gemäss IPSAS 13.15 und 13.16 in Betracht zu ziehen.

Die beiden Leasingvarianten lassen sich grundsätzlich wie folgt unterscheiden:

„Ein Leasingverhältnis wird als Finanzierungs-Leasingverhältnis klassifiziert, wenn es im Wesentlichen alle Risiken und Chancen, die mit dem Eigentum verbunden sind, überträgt. Ein Leasingverhältnis wird als Operating-Leasingverhältnis klassifiziert, wenn es nicht im Wesentlichen alle Risiken und Chancen, die mit Eigentum verbunden sind, überträgt.“¹¹⁶

Aufgrund der nachfolgenden Kriterien lässt sich ein Finanzierungs-Leasing im Detail feststellen.¹¹⁷ Die Kriterien sind mit Ausnahme von IPSAS 13.15 lit.f identisch mit IAS 17.10:

- (a) am Ende der Laufzeit des Leasingverhältnisses wird dem Leasingnehmer das Eigentum am Vermögenswert übertragen;
- (b) der Leasingnehmer hat die Option, den Vermögenswert zu einem Preis zu erwerben, der erwartungsgemäss deutlich niedriger als der zum möglichen Optionsausübungszeitpunkt tatsächliche Wert des Vermögenswerts ist, so dass zu Beginn des Leasingverhältnisses hinreichend sicher ist, dass die Option ausgeübt wird;
- (c) die Laufzeit des Leasingverhältnisses umfasst den überwiegenden Teil der wirtschaftlichen Nutzungsdauer des Vermögenswerts, auch wenn das Eigentumsrecht nicht übertragen wird;
- (d) zu Beginn des Leasingverhältnisses entspricht der Barwert der Mindestleasingzahlungen im Wesentlichen mindestens dem tatsächlichen Wert des Leasinggegenstands;
- (e) die Leasinggegenstände haben eine derart spezielle Beschaffenheit, so dass nur der Leasingnehmer sie ohne wesentliche Veränderungen nutzen kann;
- (f) die Leasinggegenstände sind nur schwer durch andere Vermögenswerte ersetzbar.

In der Rechtspraxis von IFRS führt die Erfüllung eines der Kriterien von IAS 17.10 regelmässig zu einem Finanzierungs-Leasingverhältnis. Von diesem Grundsatz kann abgewichen werden, wenn alle anderen Indikatoren – einschliesslich IAS 17.11 deutlich in eine

¹¹⁶ IPSAS 13.15

¹¹⁷ vgl. IPSAS 13.15

anderen Richtung weisen.¹¹⁸ Die gleiche Praxis ist auch für IPSAS anzuwenden, weil die Kriterien von IPSAS und IFRS mit Ausnahme von IPSAS 13.15 lit.f identisch sind.

Mit IPSAS 13.15 handelt es sich nicht um ausschliessliche Bedingungen und daher sind in IPSAS 13.16 die folgenden ergänzenden Kriterien aufgelistet:

- (a) wenn der Leasingnehmer das Leasingverhältnis auflösen kann, werden die in Verbindung mit der Auflösung entstehenden Verluste des Leasinggebers vom Leasingnehmer getragen;
- (b) Gewinne oder Verluste, die durch Schwankungen des tatsächlichen Werts des Restwerts entstehen, fallen dem Leasingnehmer zu (beispielsweise in Form einer Mietrückerstattung, die einem Grossteil des Verkaufserlöses am Ende des Leasingverhältnisses entspricht) und
- (c) der Leasingnehmer hat die Möglichkeit, das Leasingverhältnis für eine zweite Zeitperiode zu einer Miete fortzuführen, die wesentlich niedriger als die marktübliche Miete ist.

Die Erfüllung eines der Kriterien von IPSAS 13.16 kann, muss aber nicht zwangsläufig zu einem Finanzierungs-Leasingverhältnis führen. Im Gegensatz zu IPSAS 13.15 ist der Verbindlichkeitsgrad von IPSAS 13.16 tendenziell niedriger.¹¹⁹ Dabei gilt zu beachten, dass die Kriterien gemäss IPSAS 13.16 nicht neben denen von IPSAS 13.15 stehen. Vielmehr sind die Kriterien von IPSAS 13.17 bei der Prüfung eines Leasings in die IPSAS 13.15 zu integrieren.

Es ist auch möglich, dass es sich um ein Sale-Lease-Back-Leasing handelt. Übergibt der Staat seinem privaten Partner eine bestehende Sachanlage, über welche der Staat während der Nutzungsdauer weiterhin herrscht und sind die weiteren Kriterien eines Sale-Lease-Back-Leasings erfüllt, ist gemäss IPSAS 13.70 ff. vorzugehen.

Beherrscht der Staat während der Nutzungsdauer den Vermögenswert und werden die Kriterien des Leasings nicht erfüllt, weil der Staat während der Nutzungsdauer im Besitz des Vermögenswerts bleibt, so ist der Vermögenswert in der Bilanz des Staates zu führen. Am Ende der Partnerschaft geht der Vermögenswert an den privaten Partner über und dabei kommt IPSAS 17.82ff. (Ausbuchung von Sachanlagen) zum Tragen.

¹¹⁸ Lüdenbach und Hoffmann (2007), S. 609 und Epstein und Jermakowicz (2008), S.539.

¹¹⁹ Wieder in Analogie zu IAS 17.10f gemäss Lüdenbach und Hoffmann (2007), S. 608 und Epstein und Jermakowicz (2008), S.539.

Zuletzt ist es möglich, dass die Kriterien des Leasings nicht erfüllt sind und der Staat den Vermögenswert nicht besitzt. Somit kommen die Ausführungen aus dem Fall 1 zum Tragen (siehe Kapitel 3.9.1.1).

3.9.1.4 Fall 4: Nur Beherrschung der Restgrösse

Der Staat beherrscht den Vermögenswert während der Partnerschaft nicht, hingegen wird der Vermögenswert am Ende des PPP-Projekts dem Staat übergeben. Die zentralen Fragen sind, wann der Restwert des Vermögenswerts in der Bilanz erfasst wird und wie die Bewertung vorzunehmen ist. Die Beantwortung dieser Fragen hängt davon ab, ob im Rahmen des PPP-Projekts die Sachanlage neu erstellt oder ob eine bestehende Sachanlage in die Partnerschaft eingebracht wurde.

a) neue Sachanlage

Oft handelt es sich bei diesem Szenario um ein BOOT-PPP (siehe Kapitel 1.2): Der private Partner baut, besitzt, betreibt die Sachanlage und transferiert den Vermögenswert am Ende des Vertrages.

Der Vermögenswert ist in der Höhe des tatsächlichen Werts der Sachanlage zu bilanzieren. Deckt sich der Kaufpreis nicht mit dem tatsächlichen Wert der Sachanlage, so ist es wahrscheinlich, dass der Staat bereits während des PPP im Rahmen des Entgelts einen Teil des Kaufpreises vorausbezahlt hat. In diesem Fall sind Vorauszahlungen bereits während des PPP-Projektes zu aktivieren. Somit wird sichergestellt, dass zum Zeitpunkt des Vermögenstransfers der vereinbarte Kaufpreis zusammen mit den aktivierten Vorauszahlungen dem tatsächlichen Wert der Sachanlage entspricht.

b) bestehende Sachanlage

Sofern der PPP-Vertrag die Definition eines Leasings erfüllt,¹²⁰ ist gemäss IPSAS 13 vorzugehen. In diesem Fall ist der Staat als Leasinggeber und der private Partner als Leasingnehmer zu betrachten. Die Bilanzierung der Vermögenswerte hängt davon ab, ob das Leasing als finanzielles oder operatives Leasingverhältnis zu klassifizieren ist. Bei einem Finanzierungs-Leasingverhältnis bilanziert der Staat den Vermögenswert nicht,¹²¹ hingegen werden die Bruttoinvestitionen in ein Leasingverhältnis als Forderungen aus Lieferung und Leistung bilanziert,¹²² welche die Differenz zwischen dem

¹²⁰ IPSAS 13,15f.

¹²¹ Umkehrschluss von IPSAS 13.28

¹²² IPSAS 13.48

tatsächlichen Wert und dem Kaufpreis beim Transfer des Vermögenswerts beinhaltet. Bei einem Operating-Leasingverhältnis verbleibt der Vermögenswert in der Bilanz des Leasinggebers (Staat).¹²³

Falls die Definition des Leasings nicht erfüllt ist,¹²⁴ ist der Vermögenswert aus der Bilanz zu buchen¹²⁵ und die Verpflichtung zum Rücktransfer der Sachanlage durch den privaten Partner (als Forderung) zu bilanzieren.

3.9.2 Berücksichtigung des Risikos: Garantien und andere Verpflichtungen

Ein Definitionsmerkmal für PPP im engeren Sinne ist die optimale Risikoallokation, die dann gegeben ist, wenn jeder Partner jene Risiken (Chancen und Gefahren) trägt, die er am besten zu bewirtschaften vermag (siehe Kapitel 1.2).¹²⁶ Die optimale Risikoallokation ist einer der sechs entscheidenden Faktoren (siehe Kapitel 1.3), weshalb PPP öffentliche Güter effizienter bereitstellen kann bzw. soll.¹²⁷ Folgende Risiken werden in der Literatur genannt:¹²⁸

- a) Konstruktionsrisiko (beispielsweise Budgetüberschreitungen, Bauverzögerungen, Qualitätsmängel usw.),
- b) Verfügbarkeitsrisiko (Angebot kann Nachfrage nicht decken),
- c) Nachfragerisiko (Dienstleistungen werden zu wenig beansprucht),
- d) Operatives und Unterhaltrisiko (Veränderungen der Betriebskosten),
- e) Restwertrisiko (Differenz zwischen Marktpreis am Ende des PPP-Vertrages und dem erwarteten Marktpreis),
- f) Finanzrisiko (erwartete Rendite kann nicht erwirtschaftet werden).

Im Rahmen einer PPP-Vereinbarung, kann festgelegt werden, dass der Staat für gewisse Risiken ein Garantieverprechen abgibt. Beispielsweise garantiert der Staat seinem privaten Partner ein bestimmtes Einnahmenvolumen. Wird nun die definierte Einnahmeschwelle

¹²³ IPSAS 13.62

¹²⁴ IPSAS 13.15f

¹²⁵ IPSAS 17.82ff.

¹²⁶ Bolz (2005), S. 17.

¹²⁷ Grimsey und Lewis (2005), S. 347.

¹²⁸ IPSAS (2008), S. 8.

nicht erreicht, bezahlt der Staat die Differenz zwischen tatsächlichen Einnahmen und der vereinbarten Einnahmeschwelle.

Die oben erwähnten Risiken sind in den PPP-Vereinbarungen häufig in dem Sinne geregelt, dass vertraglich vereinbart ist, welche Risiken der staatliche bzw. der private Partner im Eintretensfall zu tragen hat. Neben diesen expliziten Vereinbarungen stellt sich die Frage, wie sich der staatliche Partner im Falle eines Konkurses des privaten Partners verhält (englisch: Bail-Out). Oft ist die Beantwortung dieser Frage in den PPP-Vereinbarungen ausgeklammert, obwohl dies eine eminent wichtige Frage ist. Es stellt sich jeweils die Frage, ob es sich der staatlich Partner erlauben kann, im Fall eines Konkurses des privaten Partners untätig zu bleiben oder ob der Staat sofort in die Bresche springt, damit die öffentliche Dienstleistung ununterbrochen angeboten werden kann. Diese Frage ist jeweils situativ zu beantworten, wobei anzunehmen ist, dass der Staat in den meisten Fällen eingreifen wird. In diesem Zusammenhang muss man nur an einen Spital- oder Schulbetrieb denken.

Damit der Betrieb im Falle eines Konkurses ohne Unterbruch aufrechterhalten werden kann, ist damit zu rechnen, dass der Staat zusätzlich Gelder ausgeben muss und dieser Aspekt ist auch bei den Risiken und Garantien zu berücksichtigen.

Grundsätzlich stehen mit Finanzgarantien, Rückstellungen und Eventualverpflichtungen drei Konstrukte zur Verfügung, um Risiken und Garantieverprechen in der Rechnungslegung darzustellen.

3.9.2.1 Finanzgarantien

In IPSAS 15 wird für die Bewertung auf IAS 39.9 verwiesen, welche die Finanzgarantien wie folgt definiert:

“Eine Finanzgarantie ist ein Vertrag, bei dem der Garantiegeber zur Leistung bestimmter Zahlungen verpflichtet ist, die den Garantiennehmer für einen Verlust entschädigt, der entsteht, weil ein bestimmter Schuldner seinen Zahlungsverpflichtungen gemäss den ursprünglich oder geänderten Bedingungen eines Schuldinstruments nicht fristgemäss nachkommt.“

Unter Umständen erfüllt die Garantie des Staates, im Falle eines Konkurses die Schulden des privaten Partners zu übernehmen, die Definition der Finanzgarantie. In diesem Fall sind die Regeln betreffend Bewertung und Ausweis des IAS 39 anzuwenden. Erfüllen die Garantieverprechen IAS 39 nicht, ist zu prüfen, ob IPSAS 19 (Rückstellungen siehe 3.9.2.2 oder Eventualverpflichtungen siehe 3.9.2.3) zum Tragen kommen.

3.9.2.2 Rückstellung

Für allfällige Risiken aus dem Projekt sind Rückstellungen zu bilden, sofern sie die Kriterien gemäss IPSAS 19.22 erfüllen. Auch Garantiever sprechen fallen unter IPSAS 19. Darin wird festgelegt, dass eine Rückstellung gebildet werden muss, wenn:

- a) einer Verwaltungseinheit aus einem Ereignis in der Vergangenheit eine gegenwärtige Verpflichtung (vertraglich oder faktisch) entstanden ist (Kriterium 1) und
- b) der Abfluss von Ressourcen mit wirtschaftlichem Nutzen zur Erfüllung dieser Verpflichtung wahrscheinlich ist (> 50%) (Kriterium 2) und
- c) eine verlässliche Schätzung der Höhe der Verpflichtung möglich ist (Kriterium 3).

Die Rückstellungen werden auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen und die Bewertung folgt nach dem bestmöglichen Schätzwert, bei welchem die Unsicherheiten bzw. Wahrscheinlichkeiten in Form des Erwartungswertes einfließen.

Aufgrund des zweiten Kriteriums werden die Risiken und Garantiever sprechen mit aller grösster Wahrscheinlichkeit nicht schon beim Abschluss des PPP-Vertrages als Rückstellung ausgewiesen. Der Ausweis in der Bilanz als Rückstellung erfolgt erst, wenn das bedingte Ereignis auch tatsächlich eintritt. Beispielsweise wird das Garantiever sprechen für ein minimales Einnahmenvolumen erst in der Bilanz erfasst, wenn der private Partner den Schwellenwert nicht erreicht hat.

Handelt es sich um keine Rückstellung, ist zu prüfen, ob es sich um eine Eventualverpflichtung handelt.

3.9.2.3 Eventualverpflichtung

Eine Eventualverpflichtung ist gemäss der Definition aus IPSAS 19.18:

- a) eine mögliche Verpflichtung, die aus Ereignissen der Vergangenheit resultiert und deren Existenz durch das Eintreten oder Nichteintreten eines oder mehrerer unsicherer künftiger Ereignisse bedingt ist, die nicht vollständig unter der Kontrolle der Einheit stehen oder

- b) eine gegenwärtige Verpflichtung, die auf vergangenen Ereignissen beruht, jedoch nicht erfasst wurde, weil:
- der Abfluss von Ressourcen mit wirtschaftlichem Nutzen oder Nutzungspotenzial mit der Erfüllung dieser Verpflichtung nicht wahrscheinlich ist oder
 - die Höhe der Verpflichtung nicht ausreichend verlässlich geschätzt werden kann.

Es handelt sich bei der Definition der Eventualverpflichtung um zwei Verpflichtungskategorien, bei welchen sich die Unsicherheiten bzw. Wahrscheinlichkeiten unterschiedlich manifestieren. Die Unsicherheit bei Punkt a) bezieht sich auf das Ereignis als solches und im Punkt b) auf die Wahrscheinlichkeit des Abflusses von Ressourcen bzw. deren Höhe.

Die Risiken eines PPP-Projektes (siehe Kapitel 3.9.2) sind beim Abschluss des PPP-Vertrages mit allergrösster Wahrscheinlichkeit als Eventualverpflichtung zu taxieren und somit im Anhang auszuweisen (siehe Kapitel 3.9.4). Dies gilt besonders für die Risiken im Zusammenhang mit einem möglichen Konkurs des privaten Partners (Bail-Out). Wir sind der Ansicht, dass der Staat in den meisten Fällen bei einem drohenden Konkurs eingreifen wird (siehe Kapitel 3.9.2). Aus diesem Grund ist für ein mögliches Bail-Out eine Eventualverpflichtung auszuweisen. Wird allerdings explizit oder durch andere Vereinbarungen implizit ausgeschlossen, dass der Staat einen drohenden Konkurs abwehren wird, so ist keine Eventualverpflichtung auszuweisen. Als implizite Vereinbarung in diesem Zusammenhang gilt eine Defizitgarantie oder die staatliche Übernahme von Umrüstkosten. In solchen Fällen versucht mit präventiven Massnahmen ein Konkurs zu verhindern und zusätzlich werden für diese Vereinbarungen bereits Eventualverpflichtungen ausgewiesen.

Die Risiken und Garantieverpflichtungen sind einem ständigen Monitoring zu unterziehen, und Änderungen können zu einer Verschiebung der Risiken und der Garantievereinbarungen von der Kategorie der Eventualverpflichtung zur Kategorie der Rückstellung führen. Beispielsweise kann sich die finanzielle Situation des Vertragspartners verschlechtern und eine Garantieleistung wird wahrscheinlich. In diesem Fall wird mit der finanziellen Verschlechterung des Vertragspartners eine Rückstellung notwendig, die in der Bilanz ausgewiesen wird.

3.9.3 Erfolgsrechnung: Erträge und Aufwendungen aus einem PPP-Projekt

3.9.3.1 Betriebs- und Dienstleistungsaufwand

Die regelmässigen Zahlungen zu Händen des Betreibers lassen sich in einen Infrastrukturanteil (Amortisation und Zinsen) sowie in einen Dienstleistungsanteil trennen. Der Zinsanteil sowie der Dienstleistungsanteil werden jährlich der Erfolgsrechnung belastet.

Da aufgrund des langfristigen Vertrags mit dem Betreiber auch Ressourcen gebunden werden, sollte diese Verpflichtung im Anhang offen gelegt werden.

3.9.3.2 Einnahmeteiligung

Der Staat hat zwei Möglichkeiten Erträge im Rahmen eines PPP zu generieren. Diese Möglichkeiten entstehen, wenn der Vertragspartner für die Benützung der Sachanlage Gebühren erheben darf und zeigen sich in Form von a) Einnahmeteiligungen und b) vertraglich festgelegten Einnahmen.

Einnahmeteiligungen gibt es in den unterschiedlichsten Varianten. So ist es denkbar, dass der Staat an den gesamten Einnahmen beteiligt ist oder nur an einen gewissen Teil der Einnahmen, z.B. wenn die Einnahmen einen definierten Schwellenwert übersteigen. Oft werden Einnahmeteiligungen zusammen mit Garantieverprechungen für Minimal-einnahmen vereinbart.

Gemäss den Zielsetzungen des IPSAS 9.38 werden Erträge nur erfasst, wenn es hinreichend wahrscheinlich ist, dass der Einheit der wirtschaftliche Nutzen bzw. das Nutzungspotential zufließt und die Höhe des Ertrages verlässlich geschätzt werden kann. Die Frage ist nun, wann der Zufluss als genügend wahrscheinlich eingestuft werden kann. Analog zu den Ausführungen des Anhangs 25 des IPSAS 9 sollen die Einnahmen und die damit verbundenen Debitoren erst zu dem Zeitpunkt erfasst werden, wenn das bedingte Ereignis (beispielsweise die Überschreitung der Einnahmeschwelle) tatsächlich eintritt.

3.9.3.3 Vertraglich festgelegte Einnahmen

Bei den vertraglichen festgelegten Einnahmen wird die Höhe im Vorhinein fest vereinbart. Meistens handelt es sich um ein Entgelt für die Erteilung einer Konzession, sei es in der Form einer einmaligen Vorauszahlung oder in jährlich vereinbarten Teilzahlungen.

Die jährlich vereinbarten Teilzahlungen werden als Erträge ausgewiesen, sobald sie geleistet werden. Für im Voraus erhaltene Zahlungen werden die Erträge über die gesamte

Laufzeit verteilt, sobald die Sachanlage vom Vertragspartner operationell genutzt werden kann. Die Aufteilung des Gesamtbetrages auf die einzelnen Geschäftsperioden erfolgt entweder linear oder nach einer Methode, welche die wirtschaftliche Nutzung der Sachanlage besser widerspiegelt und/oder nach dem Zeitwert des Geldes.

Zugleich sind die erhaltenen Vorauszahlungen als Verbindlichkeit zu erfassen, welche jährlich um den in der Erfolgsrechnung ausgewiesenen Betrag reduziert wird.

3.9.4 Offenlegung

In Anbetracht der Komplexität von Dienstleistungskonzessionsverträgen und dem vielseitigen Einfluss auf die Berichterstattung des Staates ist die Offenlegung im Anhang von grosser Bedeutung. Gemäss IPSAS sind folgende Informationen im Anhang auszuweisen:

- a) eine allgemeine Beschreibung des PPP-Vorhabens sowie den Grund für die Zusammenarbeit mit einem privaten Partner,
- b) die Art und das Ausmass der im PPP erworbenen Rechte, wie zum Beispiel das Recht, eine Dienstleistung in der vereinbarten Qualität und Quantität zu erhalten oder das Anrecht auf einen Ertragsanteil,
- c) die Art und das Ausmass der Verpflichtungen und Garantien, wie zum Beispiel die Defizitübernahme oder Mindesteinkommensgarantien,
- d) Sachverhalte mit mögliche Auswirkungen der Dienstleistungserbringung durch den privaten Anbieter auf die Bürgerinnen und Bürger, wie zum Beispiel finanzielle Lage des privaten Anbieters, Qualitätsanforderungen und Garantie der Dienstleistungserbringung im Falle des Konkurses des privaten Anbieters,
- e) die Art und das Ausmass der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten im Kontexts des PPP, welche in der Bilanz ausgewiesen werden,
- f) zukünftige Zahlungsein- und -abgänge in Verbindung mit dem PPP und jegliche bedeutenden Konditionen und Eventualitäten, welche die Zahlungsein- und -abgänge beeinflussen können.

Neben den PPP-spezifischen Anforderungen im Anhang sind des weiteren die Offenlegungspflichten gemäss IPSAS 17 (Sachanlagen), IPSAS 15 (Finanzinstrumente) und IPSAS 19 (Rückstellungen, Eventualverpflichtungen und Eventualforderungen) zu beachten.

Um ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Bereitstellung der Zusatzinformationen im Anhang zu erreichen, ist eine Aggregation der Informationen der verschiedenen PPP-Projekte zulässig.

3.9.5 Aspekt der Konsolidierung

Zusätzlich zur Festlegung, ob der staatliche Auftraggeber den Vermögenswert des PPP-Projekts beherrscht, ist zu prüfen, ob der private Betreiber als eine beherrschte Einheit des Auftraggebers betrachtet werden kann. In diesem Fall würde der Abschluss des Betreibers als beherrschte Einheit in den Abschluss des staatlichen Auftraggebers konsolidiert.¹²⁹ Besonders relevant ist diese Prüfung im Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmungen und Einheiten für spezielle Zwecke. Eine öffentliche Unternehmung als Betreiber steht in einem besonders engen Verhältnis zum Auftraggeber und kann sogar extra vom Auftraggeber für den Zweck eines PPP gegründet worden sein. Eine Einheit für spezielle Zwecke kann als Projektkonsortium, welches sich aus Kapitalgebern, Bauunternehmen und operativem Betreiber zusammensetzt, rechtlicher Betreiber eines PPP-Projektes sein. Für die konkrete Prüfung ist gemäss IPSAS 6.39f vorzugehen.

Das IPSAS-Board geht davon aus, dass eine öffentliche Unternehmung als Betreiber eines PPP gemäss IPSAS 6.39f eine kontrollierte Einheit ist und somit deren Abschluss konsolidiert werden muss. Dies wird besonders der Fall sein, wenn die öffentliche Unternehmung speziell zum Zwecke der Betreuung eines PPP gegründet wurde. Bei einer Einheit für spezielle Zwecke ist eher davon auszugehen, dass es sich nur in seltenen Fällen um eine kontrollierte Einheit handelt. Der Grund liegt darin, dass die Control-Kriterien aus IPSAS 6.39 f auf der Verbindlichkeit des Vertrages beruhen und daher im Gegensatz zur Kontrolle über die Einheit als solches stehen.

Falls der staatliche Auftraggeber am privaten Betreiber beteiligt ist, ist zusätzlich zu IPSAS 6 auch noch eine Prüfung nach IPSAS 7 (Anteile an assoziierten Einheiten) und IPSAS 8 (Anteile an Joint Ventures) vorzunehmen.

¹²⁹ IPSAS 6.43ff.

4 Anwendung des IPSASB-Ansatzes auf Praxisbeispiele

In den Praxisbeispielen wird das Hauptaugenmerk (siehe Kapitel 3.9) auf folgende Aspekte gelegt:

- Anwendung des Control-Ansatzes, um zu bestimmen, wer den Vermögenswert bilanziert
- Abbildung der Risiken und Garantien
- Ausweisung der Erträge und Aufwendungen
- Informationen im Anhang
- Aspekte der Konsolidierung

Wie wir nachfolgend sehen werden, ist die Abhandlung dieser rechnungslegerischen Aspekte der PPP umfangreich. Aus diesem Grund konzentrieren wir uns auf das Wesentliche und können daher nicht auf alle Detailfragen eingehen. Unter anderem lassen wir jeweils die konkreten Bewertungen und den Zeitpunkt der Erfassung ausser Acht.

Der neue Standard von IPSAS hat nur für zwei Praxisbeispiele eine praktische Relevanz, weil beide zurzeit IPSAS anwenden und daher in naher Zukunft ihre PPP-Projekte nach dem neuen IPSAS abbilden müssen. Für die anderen Praxisbeispiele ist es jeweils eine hypothetische Abbildung nach IPSAS.

4.1 Fallbeispiel 1 - Neues Kongresszentrum Zürich (NKZ)

Allgemeines:

In der Stadt Zürich fehlt ein modernes Kongresszentrum, das internationalen Ansprüchen gerecht wird. Um diese Lücke in der Infrastruktur decken zu können, wurde eine Aktiengesellschaft unter Beteiligung von Privaten, der Stadt und einer von der Stadt finanzierten Stiftung gegründet. Diese Aktiengesellschaft mit einem Kapital von 7 Mio. CHF hatte das Ziel bzw. den Auftrag erhalten, das Projekt „Neues Kongresshaus Zürich“ bis zur Baureife zu entwickeln und anschliessend das Projekt an einen Finanzinvestor zu verkaufen. Der für dieses Projekt notwendige Erwerb der Grundstücke durch die Stadt Zürich ist im Jahr 2008 in einer Volksabstimmung abgelehnt worden, was zum Scheitern des Projektes geführt hat. Die Projektgesellschaft wurde im Anschluss daran liquidiert. Das Beispiel ist dennoch für dieses KTI-Projekt sehr bedeutsam, da es sich um das bisher grösste PPP-Projekt gehandelt hätte (ca. 400 Mio. CHF Investitionsvolumen) und es auch sehr gut dokumentiert war.

Projektschritte:

Das Bauvorhaben „Neues Kongresshaus Zürich“ sah zwei Phasen vor: die erste Phase lag in der Hand der Projektentwicklungsgesellschaft, die zum Ziel hatte, das Projekt zur Investitionsreife zu entwickeln und dann die gesamten Planungen an den Investor zu verkaufen, die zweite Phase umfasste die Errichtung des Kongresshauses durch die Investorengruppe und den Betrieb der Einrichtungen.

Die Projektentwicklungsgesellschaft setzte sich aus folgenden Akteuren zusammen: Stadt Zürich, Karl Steiner AG, Kongresshausstiftung Zürich, H. Kracht's Erben AG und die Interessensgemeinschaft „Neues Kongresshaus Zürich“ (www.zuerichforum.ch). Die Investorengruppe war noch nicht vollständig definiert, sicher war lediglich, dass sich die Stadt Zürich mit einer Beteiligung von mind. 20% am Aktienkapital einbringen würde und sich dadurch eine Mitsprache sichert.

Der zeitliche Horizont (exklusive Betriebsphase) von Gründung der Projektgesellschaft bis zur Übergabe an den Investor reichte von 2005 bis 2009, die Bauphase durch die Investorengruppe von 2010 bis 2013.

Die Entscheidung für eine Zusammenarbeit der öffentlichen Hand (Stadt Zürich) mit Privaten erfolgte aus der gemeinsamen Absicht von Privaten und der Stadt Zürich, die Kongressinfrastruktur in Zürich international wettbewerbsfähig zu machen. Eine ausschliessliche Umsetzung des Projektes durch die Stadt Zürich wurde bewusst nicht angestrebt, da der Betrieb einer Kongressinfrastruktur inklusive Hotel nicht per Definition Aufgabe der öffentlichen Hand ist, gleichwohl aber von öffentlichem Interesse sei. Eine ausschliessliche Realisierung des Kongresszentrums durch private Investoren wäre wiederum ökonomisch nicht überlebensfähig gewesen.

Obwohl das Projekt „Neues Kongresshaus Zürich“ immer wieder als PPP bezeichnet wurde, spielten die Argumente bezüglich der Erwartung von Effizienzvorteilen, höherer Effektivität (Zielerreichung) oder einer gesteigerten Qualität der Leistung keine Rolle.

Die Beteiligung wäre für einen längerfristigen Zeitraum ausgelegt, alle Beteiligten sollten Risiken tragen und verstanden sich als Verantwortungsgemeinschaft.

Im Rahmen der Zusammenarbeit wäre die Öffentliche Hand vor allem in die Planung sowie in den Bau der Infrastruktur involviert gewesen, die Finanzierung und der gesamte Betrieb (kaufmännisch, technisch, Unterhalt, die Vermarktung und Dienstleistungserbringung) lägen in der Verantwortung der privaten Partner.

Vertragliche Regelungen der Projektentwicklungsgesellschaft

Die Projektentwicklungsgesellschaft wurde als AG nach schweizerischem Obligationenrecht (OR) gegründet. In dieser Gesellschaft hatte sich die Stadt Zürich mit 27% am Aktienkapital beteiligt. Rechte und Pflichten der einzelnen Aktionäre wurden in einem Aktionärsbindungsvertrag festgehalten. Darin festgehalten wurde z.B. die Vertretung im Verwaltungsrat, der Umgang mit Verlusten der Gesellschaft, das Vorgehen beim Verkauf der Gesellschaft etc. Ein Austritt aus der Gesellschaft vor der Liquidation wäre nur unter Einhaltung der Bedingungen des Aktionärsbindungsvertrags möglich. Die Stadt ist mit ihrer Beteiligung an der Projektentwicklungsgesellschaft lediglich das Risiko eines Aktionärs eingegangen, der mit dem gehaltenen Aktienkapital haftet. Der Abbruch des Projektes führte dazu, dass mit der Liquidation der Gesellschaft die Stadt nur noch den übrig gebliebenen Teil der Vermögenswerte erhält. Bei einem erfolgreichen Verkauf der Projektentwicklungsgesellschaft an eine Investorengruppe (Verkaufspreis 20 Mio. CHF), hätte die Stadt bei der Liquidation jedoch einen Gewinn erzielt.

Vertragliche Regelungen der Investorengruppe

Die Investorengruppe setzte sich aus Privaten und aus der Stadt Zürich zusammen. Auch diese Gesellschaft war als AG geplant, wobei sich die Stadt auch hier mit mind. 20% als Aktionär beteiligen würde. Die Hauptaufgabe der Stadt lag jedoch darin, dass sie der Gesellschaft einen Investitionsbeitrag in Form einer Einmalzahlung übergeben sollte, um dieser überhaupt eine Rendite von 5% aus dem Betrieb zu ermöglichen. Die Verzinsung des gesamten Kapitals ohne staatliche Beteiligung hätte max. 2.5 % betragen, sofern man mit realistischen Mietpreisen kalkuliert hätte, die konkurrenzfähig gewesen wären. Der Betrieb des Kongresshauses und des dazugehörigen Hotels hätte unmöglich eine moderate Gesamtkapitalrendite von 5% erwirtschaften können. Der Investitionsbeitrag wurde als Unterstützung der Stadt gesehen, die Standortattraktivität weiter zu erhöhen. Im Gegensatz zum Aktienkapital stellte diese Summe einen „A fonds perdu“-Betrag dar, welcher nie hätte zurück bezahlt werden müssen.

Weitere Leistungen der Stadt

Damit das Projekt überhaupt realisiert hätte werden können, war es erforderlich, dass die Stadt von der Kracht Erbgemeinschaft das noch fehlende Grundstück kauft. Dies war deshalb wichtig, da der gesamte Kongresshausbau inkl. Hotel auf städtischem Grund erstellt werden sollte, welcher im Baurecht für 99 Jahre dem Investor gegen Bezahlung eines Baurechtzinses von 4% des Landwerts zur Verfügung gestellt werden sollte. Ein Teil des

Landes gehörte der privatrechtlichen Kongresshausstiftung der Stadt Zürich. Die Stiftung hätte das Bauland der Stadt übergeben.

Das Risiko für die Stadt bestand diesbezüglich lediglich im Zahlungsrisiko der Investorengruppe. Nach Ablauf des Baurechtsvertrags fällt der Stadt die Kongresshausinfrastruktur zu.

Risikoallokation:

Die Risiken wären wie folgt verteilt worden:

- a) Die Projektierungskosten trägt die Zürich Forum AG, an der sich die Stadt mit 27% am Aktienkapital beteiligt.
- b) Das Finanzierungsrisiko in der Projektentwicklungsphase liegt bei den Aktionären der Zürich Forum AG (haften mit Aktienkapital).
- c) Bei der Investorengesellschaft liegen die Finanzierungsrisiken ebenfalls bei den Aktionären und somit auch teilweise bei der Stadt Zürich (in Höhe des Aktienkapitals).
- d) Das Verfügbarkeitsrisiko der Infrastruktur trägt die Investorengesellschaft.
- e) Das Nachfragerisiko betreffend der Auslastung trägt der private Betreiber.
- f) Das Betriebsrisiko tragen die Investoren.
- g) Die Unterhaltsrisiken werden vom Betreiber getragen.
- h) Das politische Risiko wird nur von der Stadt getragen und liegt v.a. im Scheitern des Projektes.

Finanzen:

Für die Stadt wären folgende Finanzflüsse relevant gewesen:

- a) Zeichnung des Aktienkapitals der Projektentwicklungsgesellschaft
- b) Rückfluss der Mittel aus der Liquidation der Projektentwicklungsgesellschaft
- c) Landkauf
- d) Ertrag aus Baurecht
- e) Beteiligung an der Investorengruppe Kongresshaus
- f) Dividenden aus der Investoren AG
- g) einmaliger Investitionsbeitrag

Für das Projekt wurde eine Machbarkeitsstudie erstellt und eine Wirtschaftlichkeitsanalyse durchgeführt. Beide Dokumente wurden laufend nachgeführt. Die Wirtschaftlichkeitsanalyse führte dazu, dass die Vorgabe einer Nettorendite von 5% bei der Investorengesellschaft anzustreben sein sollte, was als realistisch eingestuft wurde. Die Stadt hat keine eigenen Berechnungen durchgeführt, die eine eigenständige Errichtung des Kongresshauses mit der gemeinsamen Lösung verglich.

4.1.1 Abbildung des Vorhabens unter IPSAS

Das Vorhaben war in zwei Projektierungsphasen aufgeteilt, dementsprechend war auch die Rede von zwei unterschiedlichen Public Private Partnerships: Eine für die Projektentwicklung, die andere für die Errichtung und den Betrieb. Aus diesem Grund ist auch die Prüfung in zwei unabhängigen Teilen vorzunehmen:

1. PPP: Projektentwicklungsgesellschaft:

Überprüfung des Anwendungsbereichs

Vorliegen einer Dienstleistungskonzession?

Es handelt sich im vorliegenden Fall lediglich um den Aspekt „Gestaltung“ und somit handelt es sich nicht um eine Dienstleistungskonzession gemäss der Definition. Vielmehr ist die Vereinbarung ein Dienstleistungsauftrag, welcher durch eine für diesen Zweck gegründete Aktiengesellschaft übernommen wird. Im vorliegenden Fall reichen die bestehenden IPSAS aus, um das PPP-Modell der Projektierungsgesellschaft abzubilden. Aus diesem Grund gehen wir mit Ausnahme der Konsolidierung nicht auf diesen Fall ein.

Aspekte der Konsolidierung

Da die Stadt Zürich an der Aktiengesellschaft mit 27% beteiligt war, wäre IPSAS 7 (Assoziierte Unternehmen) anzuwenden gewesen. Gegebenfalls hätte noch überprüft werden müssen, ob es sich beim neuen Kongresshaus um ein Joint Venture gehandelt hätte. Wiederum treffen wir eine Annahme, dass aufgrund der gewünschten Mitsprache der Stadt Zürich beim neuen Kongresshaus nicht auf eine gemeinschaftliche Führung geschlossen werden kann. Es handelt sich also um eine assoziierte Einheit und aus diesem Grund ist die Equity-Methode wie folgt anzuwenden:

„Bei der Equity-Methode werden die erworbenen Anteile zunächst mit den Anschaffungskosten erfasst. In der Folge erhöht oder verringert sich der Buchwert entsprechend dem Anteil des Anteilseigners am Periodengewinn oder -defizit der Einheit, an welcher eine Beteiligung gehalten wird. Der Anteil des Anteilseigners am Gewinn oder Defizit der Einheit, an welcher eine Beteiligung gehalten wird, wird in dessen Periodengewinn oder -defizit ausgewiesen. Von der Einheit, an welcher eine Beteiligung gehalten wird, erhaltene Ausschüttungen vermindern den Buchwert der Anteile.“¹³⁰

Der Anteil ist als langfristiger Vermögenswert zu klassifizieren, wobei der Anteil des Anteilseigners an den Gewinnen oder Defiziten und der Buchwert der assoziierten Einheiten gesondert anzugeben sind.¹³¹

2. PPP für Errichtung und Betrieb

Bei der nachfolgenden Überprüfung ist bei den Vermögenswerten zwischen dem Kongresshaus selber und dem Grundstück zu unterscheiden.

Beim Grundstück ist die Situation eindeutig. Das Bauland, welches die Stadt Zürich der Aktiengesellschaft in Rahmen eines Baurechts für 99 Jahren überlässt, ist als Vermögen in der Bilanz der Stadt Zürich auszuweisen. Das Vorliegen eines Leasingverhältnisses hängt von der wirtschaftlichen Betrachtungsweise und nicht vom Vertragswortlaut ab (siehe Ausführungen im Kapitel 3.9.1.3). Aus diesem Grund handelt es sich bei einem Baurecht um ein Leasing und zwar um ein Operating-Leasingverhältnis. Gestützt wird diese Aussage auf IPSAS 13.19, welcher bei einem Grundstück in der Regel von einem Operating-Leasingverhältnis ausgeht – die Grundstücke besitzen normalerweise eine unbegrenzte wirtschaftliche Nutzungsdauer und, sofern die Übertragung des Eigentums am Ende der Laufzeit des Leasingverhältnisses auf den Leasingnehmer nicht erwartet werden kann, werden normalerweise nicht alle mit dem Eigentum verbundenen Risiken und Chancen auf ihn übergehen. Am Ende der Laufzeit bleibt das Grundstück im Eigentum der Stadt Zürich und ergo handelt es sich beim staatlichen Grundstück um ein Operating-Leasingverhältnis, welches die Stadt Zürich als Leasinggeber in seiner Bilanz und im Anhang auszuweisen hätte.¹³²

Komplexer wird die Beantwortung der Fragestellung, welche Partei das Kongresshaus selber in ihrer Bilanz auszuweisen hat und diese Frage wird nun behandelt.

¹³⁰ IPSAS 7.17

¹³¹ IPSAS 7.44

¹³² IPSAS 13.62ff.

Überprüfung des Anwendungsbereichs:

I. Vorliegen einer Dienstleistungskonzession?

Der Betreiber in der Form der Investorengruppe baut ein Kongresshaus zum Zwecke der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistung (Konstruktions- oder Ausbauleistung). Die Investorengruppe betreibt und unterhält anschliessend das Kongresshaus während einer definierten Zeitperiode (Dienstleistungskomponente).

Bei Kongresshaus Zürich liegt eine Dienstleistungskonzession vor. Der private Partner kann – wie in diesem Fall – auch eine extra für das PPP-Projekt gegründete juristische Person sein. Ein möglicher Problempunkt beim Kongresshaus ist prima vista die Frage, ob es sich um eine öffentliche Dienstleistung handelt. Wie in Kapitel 3.9 erörtert, ist in der Rechnungslegung die wirtschaftliche Sichtweise entscheidend. Im vorliegenden Fall besteht zwischen der Stadt Zürich und den Privaten eine wirtschaftliche Beziehung und damit stellt sich die Fragen nach der finanziellen Darstellung dieser Beziehung in der Bilanz und Erfolgsrechnung.

II. Beherrschung des Vermögenswerts:

- a) Der staatliche Auftraggeber beherrscht oder reguliert, welche Dienstleistungen ein Betreiber mit dem dazugehörigen Vermögenswert zu erbringen hat, an wen und zu welchem Preis sie zu erbringen sind (Kriterium 1).
- b) Der staatliche Auftraggeber beherrscht als Eigentümer, Nutzniesser oder anders sämtliche bedeutenden Restgrössen am Ende der Vertragsdauer (Kriterium 2).

Die Investorengruppe war noch nicht vollständig definiert, sicher war lediglich, dass sich die Stadt Zürich mit einer Beteiligung von mind. 20% am Aktienkapital einbringen würde und sich dadurch ein Mitspracherecht sichert. Ohne Kenntnis des detaillierten Vertragsinhaltes, welcher erst noch hätte erstellt werden müssen, impliziert der Begriff der Mitsprache, dass die Stadt Zürich den Vermögenswert in der Form des neuen Kongresshauses nicht beherrscht hätte. Es ist auch schwer vorstellbar, dass das Kongresshaus am Ende der Vertragsdauer in den Besitz der Stadt Zürich übergegangen wäre. Aus diesem Grund sind weder das 1. noch das 2. Kriterium erfüllt und daher hat die Aktiengesellschaft den Vermögenswert in ihrer Bilanz auszuweisen (siehe Kapitel 3.9.1.1).

Exkurs: Risiko- und Entschädigungsansatz

Grossbritannien (siehe Kapitel 3.2) und Eurostat (siehe Kapitel 3.3) wenden bei ihrer Beurteilung, wer den Vermögenswert auszuweisen hat, einen Risiko- und Entschädigungsansatz an. Der Ansatz von Grossbritannien ist umfassender als die Bestimmungen der EU und deshalb wird betreffend Bilanzierung der UK Ansatz berücksichtigt. Wie würde das Kongresshaus Zürich unter diesem Ansatz beurteilt?

Tabelle 4: Prüfungsschema nach dem GB-Risiko- und Entschädigungsansatz

| | Stadt Zürich | Investorengruppe |
|----------------------|--------------|------------------|
| Finanzierungsrisiko | | √ |
| Verfügbarkeitsrisiko | | √ |
| Nachfragerisiko | | √ |
| Betriebsrisiko | | √ |
| Unterhaltsrisiken | | √ |
| Politische Risiken | √ | |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

Es gibt eine eindeutige Risikoallokation, denn mit Ausnahme der politischen Risiken trägt der private Partner sämtliche Risiken. Wie beim Control-Ansatz muss auch nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz der private Partner – hier die Aktiengesellschaft der Investorengruppe – den Vermögenswert und die damit verbundenen Verbindlichkeiten in der Bilanz ausweisen.

Ist eine Konsolidierung vorzunehmen (siehe Kapitel 3.9.5)?

Mit der 20%-Beteiligung wollte sich die Stadt Zürich lediglich ein Mitspracherecht sichern und deshalb liegt keine Beherrschung gemäss IPSAS 6.39 f vor. Die Stadt Zürich übte mit 20% des Aktienkapitals einen massgeblichen Einfluss als Anteilseigner aus und deshalb wäre wie bei der Projektierungsgesellschaft IPSAS 7 (Assoziierte Unternehmen) anzuwenden gewesen.

Wie werden die Erträge ausgewiesen, welche aus der Dienstleistungskonzession zufließen sowie die übrigen Betriebs- und Dienstleistungsaufwendungen (siehe Kapitel 3.9.3)?

Die Verbuchung der Erträge und Aufwendungen stellt in diesem Fall keine Schwierigkeit dar. Erstens existieren keine zusätzlichen Betriebs- und Dienstleistungsaufwendungen, welche die Stadt Zürich zu bezahlen hätte und zweitens sind die Erträge in der Form der Dividenden und der Baurechtszinse „normal“ in der Erfolgsrechnung auszuweisen.

Wie werden die Risiken und Garantien abgebildet (siehe Kapitel 3.9.2)?

Die Stadt ist mit ihrer Beteiligung lediglich das Risiko eines Aktionärs eingegangen und trägt zusätzlich das politische Risiko des Scheiterns des Projektes. Das politische Risiko ist allerdings vage und entspricht daher auch nicht den Kategorien der Finanzgarantie, Rückstellung oder Eventualverpflichtung.

Zudem stellt sich die Frage, wie die Stadt Zürich im Falle eines drohenden Konkurses reagiert hätte. Auf der einen Seite ist es ein realistisches Szenario, dass die Stadt Zürich im Falle eines drohenden Konkurses nicht eingreifen würde, da es sich nicht um eine öffentliche Dienstleistung im engeren Sinne handelt. Auf der anderen Seite beteiligt sich die Stadt Zürich in einem grösseren Umfang, so dass die Stadt Zürich in einem kritischen Zustand der Aktiengesellschaft nicht hätte tatenlos bleiben können.

Wie wir im Kapitel 3.9.2 argumentiert haben, ist für ein mögliches Bail-Out eine Eventualverpflichtung auszuweisen. Es ist darauf nur zu verzichten, wenn explizit oder durch andere Vereinbarungen implizit ein Bail-Out ausgeschlossen ist, was hier nicht der Fall ist.

Welche zusätzlichen Informationen müssten im Anhang gesondert ausgewiesen werden (siehe Kapitel 3.9.4)

Zuerst stellt sich die grundlegende Frage, ob die Angaben im Anhang zum neuen Kongresshaus sowohl unter der Rubrik PPP als auch unter assoziierten Einheiten gemäss IPSAS 7.43 hätten erscheinen sollen. Vergleicht man die erforderlichen Angaben für PPP-Projekte (siehe Kapitel 3.9.4) mit denen der assoziierten Einheiten, erkennt man, dass das neue Kongresshaus adäquater mit den erforderlichen Angaben zu den assoziierten Einheiten abgebildet werden kann bzw. bei den meisten Informationskategorien zu PPP keine Angaben hätten gemacht werden können. So werden zum Beispiel durch das PPP-Projekt keine Rechte erworben (siehe lit. b) im Kapitel 3.9.4) und es existieren neben den Aktionärsrisiken keine Verpflichtungen und Garantien (siehe lit. c im Kapitel 3.9.4).

Im Anhang der Bilanz wären daher nur die erforderlichen Angaben gemäss IPSAS 7.43 aufzulisten und nicht die vom IPSASB vorgeschlagenen Informationen zu PPP-Projekten.

Spezialfragen

Eine weitere Frage stellt die Verbuchung des Investitionsbeitrages der Stadt Zürich an die Investorengruppe dar. IPSAS 23 – Erträge aus Transaktionen ohne zurechenbare Gegenleistung (Steuern und Transfers) – regelt die rechnungslegerische Darstellung von Investitionsbeiträgen aus der Empfängersicht. Analog ist dieser Standard auch für den Investitionsgeber anzuwenden, wie es im Fall des Beitrags der Stadt Zürich ist.

Vermögenswertübertragungen sind gemäss IPSAS 23.50 ff zu bilanzieren, wenn ein Nutzenpotential begründet wird, eine verlässliche Schätzung der Höhe des Vermögenswertes möglich ist und die Übertragung des Vermögenswertes an Bedingungen geknüpft ist, welche bei Nichterfüllung einklagbar sind und als ultima Ratio in eine Rückgabeverpflichtung münden können.¹³³ Damit ein Investitionsbeitrag aktiviert wird, müssen diese Kriterien kumulativ erfüllt sein. Die Stadt Zürich beabsichtigte, einen „A fonds perdu“-Betrag zu leisten, welcher per Definition nicht hätte zurückbezahlt werden müssen und dementsprechend gemäss IPSAS nicht zu aktivieren gewesen wäre. Die Stadt Zürich hätte den Investitionsbeitrag im Jahr der Auszahlung in der Erfolgsrechnung ausweisen müssen.

Zusammenfassend würden die einzelnen Transaktionen wie folgt in Bilanz und der Erfolgsrechnung des staatlichen Partners ausgewiesen.

¹³³ IPSAS 23.14ff.

Tabelle 5: Zusammenfassung der Abbildung des PPP in der Bilanz und Erfolgsrechnung der Stadt Zürich

| Gegenstand | Stadt Zürich |
|-------------------------|---|
| Bilanz: | |
| Aktienanteil von 20% | Anteile an assoziierten Unternehmen (langfristige Vermögenswerte) gemäss der Equity-Methode |
| Bauland | Grundstücke und Immobilien (Langfristige Vermögenswerte) |
| Passivseite | Passivierung hängt davon ab, ob der Aktienanteil über zusätzliches Fremdkapital finanziert wird |
| Erfolgsrechnung: | |
| Dividenden | Erträge aus Beteiligungen Verwaltungsvermögen/Finanzvermögen |
| Baurechtszins | Pacht- und Mietzinsen Verwaltungs/Finanzvermögen |
| Investitionsbeitrag | Direkte Belastung in der Erfolgsrechnung |
| Anhang: | |
| Beteiligungsspiegel | Angaben zu den assoziierten Unternehmen gemäss IPSAS 7.43 |
| Bail-Out | Eventualverpflichtung |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

4.2 Fallbeispiel 2: Sydney Cross City Tunnel

Allgemeines:

Das PPP-Projekt Cross City Tunnel erlangte wegen seinen Problemen grosse Bekanntheit und kann daher nicht gerade als Paradebeispiel einer PPP bezeichnet werden. Gerade wegen seiner Bekanntheit existiert eine umfassende (öffentliche) Projektdokumentation und liefert daher die notwendigen Informationen für unser Vorhaben.

Im Jahr 1998 beschlossen der Transportminister von New South Wales (NSW) und die Roads and Traffic Authority (RTA) den Bau eines Tunnels, der in ost-westlicher Richtung das Stadtzentrum von Sydney unterführen und somit Staus verringern und gleichzeitig oberirdisch für öffentlichen Verkehr und Fussgänger Platz schaffen soll.

Für die Finanzierung, den Bau, Betrieb und Unterhalt von 30 Jahren (bis 2035) wurde das CrossCity Motorway Consortium (CCM), angeführt von der chinesischen Cheung Kong Infrastructure Holdings Limited (CKI), ausgewählt. Nach Ablauf der Vertragsfrist sollte der Tunnel in den Besitz der RTA übergehen.

Nach Eröffnung des Tunnels im August 2005 zeigte sich, dass die projektierten über 90.000 Durchfahrten pro Tag weit verfehlt wurden und täglich nur durchschnittlich 30.000 Fahrten stattfanden, was zu massiv hinter den Erwartungen zurückbleibenden Einnahmen führte. Im Dezember 2005 musste das CrossCity Motorway Consortium wegen dieser zu geringen Einnahmen Abschreibungen in Höhe von AU\$ 102 Millionen tätigen. Es senkte darauf die Strassengebühren um 50 Cents und die Roads and Traffic Authority ihrerseits machte auf politischen Druck hin zahlreiche oberirdische Strassenberuhigungsmassnahmen rückgängig. Im Juni 2007 wurde der Tunnel an ABN Amro für AU\$ 695 Millionen verkauft. Im Dezember 2007 wurde die Strassennutzungsgebühr nochmals erhöht.

Projektschritte:

Das Projekt verlief in zwei Phasen. In einer ersten Etappe wurde der eigentliche Tunnel gebaut. Die zweite Phase beinhaltete oberirdische Verkehrsberuhigungsmassnahmen, die Sanierung von Rad- und Fussgängerwegen etc. Das veranschlagte Investitionsvolumen betrug im Jahr 2003 AU\$ 680 Mio. Für die Realisierung des Projektes wurde vereinbart, dass dem Staat keine Kosten entstehen dürfen, was dazu führte, dass das CrossCity Motorway Consortium das Projekt schon vor Baubeginn ausweitete und beschloss, den Tunnel zu verlängern, um die ursprünglich geplanten Benutzungsgebühren und die Anzahl

Fahrzeuge erhöhen zu können. Die finalen Kosten des Tunnels wurden schliesslich auf AU\$ 800 Millionen geschätzt.

Finanziert wurde das Projekt durch AU\$ 220 Millionen Eigenkapital (Cheung Kong Infrastructure (50 Prozent), DB Capital Partners (30 Prozent) und Belfinger Berger (20 Prozent)) und Fremdkapital in der Höhe von AU\$ 580 Millionen, welches von verschiedenen australischen und internationalen Banken geliehen wurde.

Die Bauzeit des Tunnels betrug zwei Jahre und sieben Monate. Die Vertragslaufzeit war auf 35 Jahre ab Tunneleröffnung festgelegt.

Die Regierung von New South Wales hatte als Finanzierungsform eine PPP gewählt, weil sie zu dieser Zeit eine Schuldenabbaustrategie verfolgte und sich zudem durch die privaten Geldgeber eine schnellere Umsetzung erhoffte. Auf diesem Weg konnte auch das Ziel erreicht werden, dass dem Staat durch das Projekt keine Kosten entstehen. Das CrossCity Motorway Consortium hingegen interessierte sich für eine Investition in die Transportinfrastruktur aus verschiedenen Gründen. Ein Vorteil lag für das CCM in der begrenzten Konzessionslaufzeit, ein anderer in den relativ geringen politischen und regulatorischen Risiken oder in den normalerweise stabilen und vorhersehbaren Gewinnen.

Das Projekt wurde als privately financed project (PFP) bezeichnet. Diese Form des PPP beinhaltet neben der Finanzierung durch den privaten Sektor auch die eigentumsrechtliche Beherrschung des Objektes.

Die Risiken lagen dadurch während des Baus und des Betriebes fast vollständig beim CrossCity Motorway Consortium, was später von der parlamentarischen Untersuchungskommission bemängelt wurde. Sie hielt fest, dass die Partei, die am fähigsten sei das Risiko zu kontrollieren, dieses auch tragen sollte. Dieser Umstand war hier nicht gegeben, da das CrossCity Motorway Consortium keine Möglichkeit hatte, den öffentlichen Verkehr zu beeinflussen.

Die öffentliche Hand war an der ursprünglichen Planung des Tunnels beteiligt, den Bau, den Betrieb und Unterhalt sowie die Erhebung der Strassengebühr erbrachte das CrossCity Motorway Consortium alleine.

Vertragliche Regelungen:

Für das Recht, das Projekt durchzuführen, bezahlte das CrossCity Motorway Consortium der Roads and Traffic Authority zu Beginn eine "business consideration fee" in der Höhe von AU\$ 100.1 Millionen plus Mehrwertsteuer. Gemäss Vertrag musste diese Gebühr in

jedem Fall höher sein als die Kosten, die der Roads and Traffic Authority durch die Lancierung und Vorbereitung des Projektes entstanden waren.

Die ursprüngliche Strassengebühr wurde von dem CrossCity Motorway Consortium und der Roads and Traffic Authority für den Haupttunnel auf AU\$ 2.5 festgelegt für Fahrzeuge, kleiner oder gleich 2.8 Meter und kürzer oder gleich 12.5 Meter und AU\$ 5 für schwerere Fahrzeuge. AU\$ 1.1 bzw. AU\$ 2.2 betrug die Gebühr für die abgekürzte Strecke westwärts. Die Gebühr sollte mit der Inflation oder quartalsweise um 4% jährlich bis Juni 2012 anwachsen, danach bis 2018 jährlich um 3%. Ab 2018 war eine Steigerung der Gebühr nur noch gemäss der Inflation vorgesehen.

Doch schon im Jahr 2004 erhöhte das Konsortium die geplante Gebühr um AU\$ 0.15, um zusätzliche Arbeiten im Wert von AU\$ 35 Millionen durchzuführen und um dem Ziel des Staates gerecht zu werden, dass für die Tunnellösung keine Kosten entstehen würden.

Das Land Lease Agreement mit New South Wales legte fest, dass das CrossCity Motorway Consortium die ersten zwölf Monate des Leasings, jede nachfolgende Sechs-Monats-Periode und in der letzte Leasing-Periode folgende Zahlungen zu tätigen hatte:

- a) AU\$ 1 plus 35% der aktuellen Bruttoeinnahmen minus aller Steuern (ausser Einkommenssteuer) für jedes Geschäft, das nicht aus Einnahmen aus Strassengebühren besteht, z.B. für die Errichtung einer Telekommunikationsinfrastruktur im Tunnel. Zusätzlich ist ein progressiv ansteigender Anteil zu entrichten, wenn die Einnahmen für die Periode budgetierten Einnahmen um mehr als 10% übersteigen.
- b) Weiter wurde beschlossen, dass das CrossCity Motorway Consortium eine Entschädigung in Höhe von bis zu AU\$ 100 Millionen jährlich, basierend auf den zu erwarteten Profiten, verlangen dürfte, wenn die Regierung das öffentliche Verkehrsnetz der Stadt so ändern würde, dass ein substantieller Effekt auf die Verkehrsmenge im Tunnel entstünde. Auf der anderen Seite muss das CrossCity Motorway Consortium der Roads and Traffic Authority 75% einer allfälligen Kostenersparnis der direkten Kosten auszahlen, falls es den Umfang des Auftrages kürzen sollte.

Risikoallokation:

Die Risiken waren wie folgt verteilt:

- a) Die Projektierungskosten wurden von der RTA getragen, durch die "business consideration fee" aber wieder zurückerstattet.
- b) Das Finanzierungsrisiko lag zu 100% beim CCM.
- c) Das Verfügbarkeitsrisiko lag zu 100% beim CCM.

- d) Das Nachfragerisiko lag zu 100% beim CCM.
- e) Das Betriebs- und Unterhaltsrisiko lag zu 100% beim CCM.
- f) Politische und rechtliche Risiken lagen bei der öffentlichen Hand.

Finanzen:

Die Wirtschaftlichkeitsanalyse, die zu Beginn des Projektes durchgeführt wurde, ging von einer erwarteten Eigenkapitalrendite von 15% aus und von bereits erwähnten jährlichen Einnahmen von AU\$ 10.89 Millionen.

Wie sich später bei der parlamentarischen Untersuchung herausstellte, lag ein Problem der Finanzierung des CrossCity Tunnels vermutlich darin, dass die Kosten des Tunnels von den Tunnelbenutzern getragen wurden, der Nutzen aber anderen zukam. Faktisch wurde der Nutzer also finanziell dafür bestraft, dass er die umweltfreundliche Unterführung wählte und denen, die den Tunnel nicht benutzen wollten, die Strassen frei hielt. Dies führte unter anderem zu grossem Widerstand in der Bevölkerung und war zum grössten Teil verantwortlich für das Scheitern des CrossCity Motorway Consortiums.

4.2.1 Abbildung des Vorhabens unter IPSAS

Wer bilanziert den Vermögenswert und die damit verbundenen Verbindlichkeiten (siehe Kapitel 3.9.1)?

Die Vermögenswerte setzten sich aus dem Strassentunnel inkl. der zusätzlichen Infrastruktur und dem Grundstück zusammen, welche das CrossCity Motorway Consortium von New South Wales least.

Beim staatlichen Grundstück handelt es sich um ein Operating-Leasing, welches der staatliche Partner als Leasinggeber in seiner Bilanz auszuweisen hat. Gestützt wird diese Aussage auf IPSAS 13.19, der bei einem Grundstück in der Regel von einem Operating-Leasingverhältnis ausgeht. Die Grundstücke besitzen normalerweise eine unbegrenzte wirtschaftliche Nutzungsdauer und sofern die Übertragung des Eigentums am Ende der Laufzeit des Leasingverhältnisses auf den Leasingnehmer nicht erwartet werden kann, werden normalerweise nicht alle mit dem Eigentum verbundenen Risiken und Chancen auf ihn übergehen. Da der Tunnel nach Ablauf der Vertragsfrist in den Besitz des Transportministeriums übergeht, ist auszuschliessen, dass das Grundstück auf den privaten Partner übertragen wird und daher handelt es sich beim Grundstück um ein Operating-Leasingverhältnis.

Komplexer wird die Beantwortung der Fragestellung, welche Partei den Strassentunnel in ihrer Bilanz auszuweisen hat und dieser Frage wird nun im Folgenden nachgegangen:

Überprüfung des Anwendungsbereichs:

I. Vorliegen einer Dienstleistungskonzession?

Das CrossCity Motorway Consortium baut einen Strassentunnel zum Zwecke der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistung (Konstruktion- oder Ausbauleistung). Das Konsortium betreibt und unterhält anschliessend den Strassentunnel während einer definierten Zeitperiode. Bei diesem PPP-Projekt handelt sich um eine Dienstleistungskonzession nach der Definition von IFRIC/IPSAS und dabei baut, finanziert, besitzt und unterhält der private Partner den Strassentunnel und überträgt den Vermögenswert am Vertragsende. Das Konsortium erhält als Gegenleistung das Recht von Benutzern des Strassentunnels eine Maut zu erheben.

II. Beherrschung des Vermögenswerts:

a) Der staatliche Auftraggeber beherrscht oder reguliert, welche Dienstleistungen der Betreiber mit dem dazugehörigen Vermögenswert zu erbringen hat und an wen und zu welchem Preis sie zu erbringen sind (Kriterium 1):

- Das Transportministerium beschloss, dass ein Strassentunnel zu bauen und zu unterhalten sei.
- Die Benutzer sind alle Autofahrer, die den Tunnel in Anspruch nehmen.
- Für die Nutzung des Tunnels müssen die Benutzer eine Maut entrichten.
- Die anfängliche Strassen- bzw. Tunnelnutzungsgebühr sowie die zukünftige Gebührenentwicklung wurden festgelegt.

Das Kriterium 1 ist somit erfüllt.

b) Der staatliche Auftraggeber beherrscht als Eigentümer, Nutzniesser oder anders sämtliche bedeutenden Restgrössen am Ende der Vertragsdauer (Kriterium 2).

Nach Ablauf der Vertragsfrist geht der Tunnel in den Besitz des Transportministeriums über. Wenn der Vermögenswert am Vertragsende an den Staat übertragen wird, ist das Kriterium 2 eindeutig erfüllt. Schwieriger wären bei der Beurteilung andere – sprich weniger eindeutige – Formen der Beherrschung der Restgrösse.

Exkurs: Risiko- und Entschädigungsansatz

Grossbritannien (siehe Kapitel 3.2) und Eurostat (siehe Kapitel 3.3) wenden bei ihrer Beurteilung, wer den Vermögenswert auszuweisen hat, einen Risiko- und Entschädigungsansatz an. Der Ansatz von Grossbritannien ist umfassender als die Bestimmungen der EU und deshalb wird betreffend Bilanzierung der UK Ansatz berücksichtigt. Wie würde das Sidney Cross City Tunnel unter diesem Ansatz beurteilt?

Tabelle 6: Prüfungsschema nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz

| | New South Wales | CrossCity Motorway Consortium |
|-----------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| Projektierungsrisiko | √ | √ |
| Finanzierungsrisiko | | √ |
| Verfügbarkeitsrisiko | | √ |
| Nachfragerisiko | | √ |
| Betriebs- und Unterhaltsrisiken | | √ |
| Politische und rechtliche Risiken | √ | |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

Es gibt eine eindeutige Risikoallokation, denn mit Ausnahme der politischen Risiken und Teilen der Projektierungsrisiken trägt der private Partner sämtliche Risiken. Interessant ist nun, dass der Control-Ansatz und der Risiko- und Entschädigungsansatz zu unterschiedlichen Resultaten führt. Nach dem Control-Ansatz müsste der staatliche Partner den Vermögenswert mit den damit verbundenen Verbindlichkeiten ausweisen, während gemäss dem Risiko- und Entschädigungsansatz der Vermögenswert und die Verbindlichkeiten beim privaten Partner in der Bilanz erscheinen müssten.

III. Bewertung der Vermögenswerte und den damit verbundenen Verbindlichkeiten

Im vorliegenden Fall sind die Zahlungsströme an den privaten Partner durch die Erteilung einer Gebührenkonzession aufgehoben. Der private Partner bezahlt für die Gebührenkonzession eine "business consideration fee" in der Höhe von AU\$ 100.1 Millionen plus

Mehrwertsteuer. Die erstmalige Bewertung des Vermögenswerts ist in der Höhe des tatsächlichen Werts der Sachanlage vorzunehmen (siehe Kapitel 3.9.1.2.2).¹³⁴ Als Ausgangswert für die Erfassung der Verbindlichkeiten ist die Bewertung des Vermögenswerts heranzuziehen, welcher anschliessend um die Geldzahlung (Gebührenkonzession) korrigiert wird. Die Folgebewertung und die Berichterstattung der Vermögenswerte erfolgt analog zu IPSAS 17 (Sachanlagen). Die Verbindlichkeiten sind ebenfalls analog der Berichtigung der Vermögenswerte anzupassen, weil der staatliche Partner keine jährliche Abgeltung der Erstellungskosten entrichtet. Zusätzlich sind die Verbindlichkeiten um den Teil des Entgeltes für die Gebührenkonzession anzupassen, welche in der Erfolgsrechnung zu erfassen sind. Die Erträge aus der Gebührenkonzession sind über den ganzen Lebenszyklus hinweg in der Erfolgsrechnung zu erfassen (siehe Kapitel 3.9.3).

Ist eine Konsolidierung vorzunehmen (siehe Kapitel 3.9.5)?

Das chinesische Unternehmen Cheung Kong Infrastructure Holdings Limited gehört zur Cheung Kong Gruppe und hat seinen Hauptsitz in Hong Kong. Die Gruppe besteht aus zehn Firmen, die an der Hong Kong Stock Exchange kotiert sind und eine Marktkapitalisierung von 815 Milliarden HK\$ (ca. 115 Milliarden CHF) aufweist.

Nur schon alleine aufgrund der finanziellen Grössenordnung der Cheung Kong Infrastructure Holdings Limited ist ein Beherrschung oder ein massgeblicher Einfluss durch New South Wales undenkbar. New South Wales besitzt auch sonst keine Anteile am privaten Partner und somit ist keine Konsolidierung vorzunehmen.

Wie werden die Erträge ausgewiesen, welche aus der Dienstleistungskonzession zufließen, sowie die übrigen Betriebs- und Dienstleistungsaufwendungen (siehe Kapitel 3.9.3)?

Ziel von New South Wales war es, dass durch das Projekt dem Staat keine Aufwendungen entstehen. New South Wales entstehen nur Aufwendungen, wenn es gemäss den vertraglichen Regelungen entschädigungspflichtig wird. Durch die Aktivierung der Infrastruktur entsteht allerdings ein jährlicher Abschreibungsaufwand.

Erträge sind zu dem Zeitpunkt zu erfassen, an dem es hinreichend wahrscheinlich ist, dass der Einheit der wirtschaftliche Nutzen bzw. das Nutzungspotential zufließt und die Höhe des Ertrages verlässlich geschätzt werden kann.¹³⁵ Einerseits erwirtschaftet New South

¹³⁴ IPSAS 17.38

¹³⁵ IPSAS 9.38

Wales aus der Erteilung der Gebührenkonzession eine Summe in der Höhe von AU\$ 100.1 Millionen plus Mehrwertsteuer und andererseits ist New South Wales an bestimmten Einnahmen beteiligt.

Der private Partner bezahlt das Entgelt der Gebührenkonzession zu Beginn der Vertragsdauer. Das Entgelt wird einerseits bei der Feststellung der Verbindlichkeiten berücksichtigt und ist dann anschliessend in der Erfolgsrechnung über die ganze Vertragsdauer gleichmässig zu verteilen.

Die 35% der Einnahmen, welche nicht durch die Strassentunnelbenützung entstehen, sind dementsprechend erst zu erfassen, wenn solche Einnahmen entstehen. Analog ist der progressiv ansteigende Einnahmenanteil erst abzubilden, wenn die Einnahmen die budgetierten Einnahmen um mehr als 10% übertreffen.

Wie werden die Risiken und Garantien abgebildet (siehe Kapitel 3.9.2)?

Cheung Kong Infrastructure Holdings Limited Risiken trägt die meisten Risiken, was im Nachhinein als Fehler betrachtet wurde. Lediglich die mögliche Entschädigung in der Höhe von bis zu AU\$ 100 Millionen stellt eine Garantie dar, welche fällig wird, wenn die Regierung das öffentliche Verkehrsnetz der Stadt so ändern würde, dass ein substantieller Effekt auf die Verkehrsmenge im Tunnel entstünde.

Wie in Kapitel 3.9.2.2 dargelegt, werden die Risiken und Garantieverprechungen mit der grössten Eintretenswahrscheinlichkeit nicht schon beim Abschluss des PPP-Vertrages als Rückstellung ausgewiesen. Der Ausweis in der Bilanz erfolgt erst, wenn das bedingte Ereignis auch tatsächlich eintritt. Auf das Fallbeispiel bezogen bedeutet dies, dass die Entschädigung erst in der Bilanz als Rückstellung erfasst wird, wenn die Regierung beschliesst, das öffentliche Verkehrsnetz in einer solchen Weise zu verändern, dass dies Auswirkungen auf die Frequentierung des Strassentunnels hat. New South Wales muss die mögliche Entschädigung im Anhang unter den Eventualverpflichtungen aufführen,¹³⁶ da es sich um eine mögliche Verpflichtung handelt, die aus Ereignissen der Vergangenheit resultiert und deren Existenz durch das Eintreten oder Nichteintreten eines oder mehrerer unsicherer künftiger Ereignisse bedingt ist, die nicht vollständig unter der Kontrolle der Einheit stehen.¹³⁷ In der Zukunft kann allerdings aus der Eventualverpflichtung eine Rückstellung werden.

¹³⁶ IPSAS 19.35ff.

¹³⁷ IPSAS 19.17

Wie wir im Kapitel 3.9.2 argumentiert haben, ist für ein mögliches Bail-Out eine Eventualverpflichtung auszuweisen. Es ist darauf nur zu verzichten, wenn explizit oder durch andere Vereinbarungen implizit ein Bail-out ausgeschlossen ist, was hier nicht der Fall ist.

Welche zusätzlichen Informationen müssen im Anhang gesondert ausgewiesen werden (siehe Kapitel 3.9.4)?

Der PPP-Vertrag ist sehr umfangreich und daher geht die folgende Analyse nur auf die wichtigsten Vertragspunkte ein, um zu veranschaulichen, wie die zusätzlichen Informationen im Anhang aussehen.

- a) Das PPP-Vorhaben „Sydney Cross City Tunnel“ bezweckt die Finanzierung, Planung, Konstruktion, den Betrieb und Unterhalt eines 3.6 km langen Strassentunnels mit zwei Röhren. Das PPP-Projekt wurde realisiert, weil das Projekt durch den privaten Partner schneller umgesetzt werden kann und weil dadurch für New South Wales keine Kosten entstehen.
- b) New South Wales hat folgende Rechte erworben:
 - Cheung Kong Infrastructure Holdings Limited betreibt, unterhält und repariert den Strassentunnel nach den im Vertrag definierten Bedingungen.
 - Nach Ablauf der Vertragsdauer (9.1.2037) oder früher gemäss den Vertragsbestimmungen geht das Eigentum am Strassentunnel an New South Wales über.
 - New South Wales ist zu 35% an den Einnahmen beteiligt, welche nicht durch die Strassentunnelbenützung entstehen; der progressiv ansteigender Einnahmenanteil, wenn die Einnahmen die budgetierten Einnahmen um mehr als 10% übertreffen; 75% einer allfälligen Kostenersparnis, welche durch die Kürzung des Auftragsvolumen entstehen.
- c) Entschädigung in der Höhe von bis zu AU\$ 100 Millionen jährlich, welche fällig wird, wenn die Regierung das öffentliche Verkehrsnetz der Stadt so ändern würde, dass ein substantieller Effekt auf die Verkehrsmenge im Tunnel entstünde. Zusätzlich ist für den möglichen Fall eines Bail-Outs eine Eventualverpflichtung ausgewiesen.
- d) Die Autofahrer sind verpflichtet bei Benützung des Strassentunnels eine Gebühr zu bezahlen.
- e) Der Strassentunnel inkl. Infrastruktur sowie das Grundstück sind in der Bilanz von New South Wales aktiviert. Die mit dem Strassentunnel inkl. Infrastruktur zusammenhängenden Verbindlichkeiten, welche durch das im Voraus bezahlte Entgelt für die Gebührenkonzession reduziert sind, sind passiviert.

- f) New South Wales ist bis zu AU\$ 100 Millionen jährlich entschädigungspflichtig, wenn strassenbauliche Massnahmen die Frequentierung des Strassentunnels beeinflussen.

New South Wales ist zu 35% an den Einnahmen beteiligt, welche nicht durch die Strassentunnelbenützung entstehen; progressiv ansteigender Einnahmenanteil, wenn die Einnahmen die budgetierten Einnahmen um mehr als 10% übertreffen; 75% einer allfälligen Kostenersparnis, welche durch die Kürzung des Auftragsvolumen entstehen.

Zusammenfassend müssen gemäss IPSAS die einzelnen Transaktionen wie folgt in der Jahresberichterstattung von New South Wales ausgewiesen werden.

Tabelle 7: Zusammenfassung der Abbildung des PPP in der öffentlichen Bilanz und Erfolgsrechnung

| Gegenstand | Betroffene Position |
|---|--|
| Bilanz: | |
| Strassentunnel inkl. Infrastruktur | Grundstücke und Immobilien (Langfristige Vermögenswerte) |
| Grundstück | Grundstücke und Immobilien (Langfristige Vermögenswerte) |
| Verbindlichkeiten (Anfänglicher Werte des Strassentunnels inkl. Infrastruktur ./. Entgelt für Gebührenkonzession | Langfristiges Darlehen |
| Erfolgsrechnung: | |
| Entgelt der Gebührenkonzession (Verteilt auf die ganze Nutzungsdauer) | Erlös aus Lizenzen |
| Bedingte Einnahmeteilungen (nur im Falle einer tatsächlichen Beteiligung) | Erlös aus Gebühren bzw. weitere Erträge |
| Abschreibungen der aktivierten Infrastruktur | Abschreibungsaufwand |
| Aufwendungen, nur im Falle einer Entschädigungspflicht | Weitere Aufwendungen |
| Anhang: | |
| Entschädigungsverpflichtung | Eventualverpflichtung |
| Bail-Out | Eventualverpflichtung |
| Zusätzliche Informationen gemäss Kapitel 3.9.4 | Eigene Rubrik PPP im Anhang |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

4.3 Fallbeispiel Umfahrungsstrasse Ebelsberg UEB (Österreich)

Allgemeines:

Die oberösterreichische Landeshauptstadt Linz war seit vielen Jahren mit einer starken Verkehrsüberlastung im Süden der Stadt (Stadtteil Ebelsberg) konfrontiert. Daher wurde 1993 vom Gemeinderat¹³⁸ ein Grundsatzbeschluss für eine „Umfahrung Ebelsberg“ gefasst. Ursprünglich wurde für die Umsetzung eine Beteiligung von Bund, Land und Stadt angestrebt. Da sich aber die Finanzierungszusagen verzögerten und auch die Einhaltung der Konvergenzkriterien den Spielraum für einen raschen Start des Projektes einschränkte, hat man sich für das Modell eines Public Private Partnership entschieden und damit eine Pionierrolle in Österreich eingenommen. Die Strasse mit einer Länge von 5.4 km und einem Investitionsvolumen von 97 Mio. € ist seit dem Jahr 2000 für den Verkehr frei gegeben und wird über eine so genannte „Schattenmaut“, welche die Stadt nach Ausmass der Nutzung an die Betreibergesellschaft entrichtet, refinanziert.

Projektschritte:

Das Projekt UEB kann in fünf Phasen gegliedert werden:

- a) Zwischen 1993 bis Anfang 1996 wurde von der Stadt ein Plan entwickelt und nach einer Finanzierungsvariante mit Beiträgen von Stadt, Land und Bund gesucht (reine öffentliche Beschaffung).
- b) 1996 fiel der Entscheid für das Modell PPP, eine Ausschreibung erfolgte,
- c) 1997 wurden die PPP-Verträge unterzeichnet,
- d) 1998 wurde der 2.5-jährige Bau begonnen,
- e) Seit Mitte 2000 ist die Strasse in Betrieb.

Als private Partner wurden die Raiffeisenlandesbank Oberösterreich (RLB) und die Strabag (Bauunternehmung, GU), welche als Bietergemeinschaft auftraten, gewählt. Die RLB gründete für die Umsetzung eine Tochtergesellschaft (UEB – Umfahrungsstrasse Ebelsberg Errichtungsgesellschaft m.b.H), welche dann für die Projektabwicklung und den Betrieb einerseits mit der Stadt, andererseits mit dem Generalunternehmer bzw. Dritten entsprechende Verträge schliessen sollte.

Gründe für das Modell PPP waren: die Notwendigkeit, ein bereits lange bestehendes Infrastrukturproblem möglichst rasch zu lösen und dies unter grösstmöglicher Schonung des öf-

¹³⁸ Anmerkung: in Österreich wird die Legislative auf kommunaler Ebene als Gemeinderat bezeichnet

fentlichen Haushaltes der Stadt zu tun, verspätete bzw. fehlende Zusagen für Finanzmittel von Land und Bund, Erwartung grösserer Flexibilität der Privaten, Möglichkeit zur Nutzung staatlicher Förderungen, erhoffte zeitliche und wirtschaftliche Vorteile durch optimierte Vergabeverfahren und steuerliche Vorteile, Risikoübernahme (Baukosten, Betriebsrisiko) durch Private, verbessertes Projekt- und Qualitätsmanagement durch Private. Neben den erhofften wirtschaftlichen und organisatorischen Vorteilen wurden auch politische Ziele verfolgt: Entlastung der Anwohner, Neuordnung der Verkehrsströme einer Region, ökologisch und gesamtwirtschaftlich positive externe Effekte.

Das Projekt wurde von Anfang an als PPP bezeichnet und erfüllte auch wesentliche Kriterien eines PPP. Die Beteiligten haben eine Vereinbarung über die Finanzierung, Errichtung und die langfristige Betriebsführung (technisch, wirtschaftlich) der Strasse durch Private getroffen (siehe dazu vertragliche Vereinbarungen). Die Risiken für diese Leistungen wurden auf private Partner übertragen, die öffentliche Hand übt Kontroll- und Beratungsfunktionen aus.

Vertragliche Regelungen:

Die PPP ist durch folgende Elemente gekennzeichnet:

- a) Die Stadt Linz ist Auftraggeber bzw. Nutzer/Abnehmer der vereinbarten Infrastruktur und Dienstleistungen (öffentlicher Partner). Die Stadt definiert in dieser Rolle die Anforderungen und die Qualität der Leistung, hat Mitspracherechte bei Änderungen des Generalplans und übt die Funktionen der Projektberatung und -kontrolle aus (inkl. Kompetenzträger in öffentlich-rechtlichen Fragen). Der Private erbringt eine öffentliche Aufgabe an Stelle der öffentlichen Hand (inklusive Managementfunktion).
- b) Der private Investor (Bank) gründete eine Sondergesellschaft (UEB Umfahungsstrasse Ebelsberg Errichtungsgesellschaft m.b.H), deren Risiken durch eine Garantie der Muttergesellschaft gedeckt werden. Das Projekt wird durch Staatsbeiträge (des Landes) an die Stadt gefördert (ca. ein Drittel des Gesamtinvestitionsvolumens): ein einmaliger Betrag in der Höhe von € 14,5 Mio (2001) und € 36,3 Mio zuzüglich Finanzierungskosten verteilt auf 20 Halbjahresraten ab 2000 (nach Fertigstellung).

Die private Sondergesellschaft UEB schloss ein komplexes Vertragswerk mit der Stadt (PPP-Vertrag, unbegrenzte Vertragslaufzeit, Vereinbarung der „langfristigen Betriebsführung durch den Privaten“, Vereinbarung einer Schattenmaut). Wesentliche Vertragstypen im Rahmen dieses PPP sind: Gesellschaftsvertrag, GU-Vertrag, Kaufverträge, Schattenmautvertrag. Vertragsbestandteile:

- a) Der PPP-Vertrag zwischen UEB und Stadt wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und ist unkündbar. Die Auflösung kann nur durch Übertragung der Gesellschaftsanteile der UEB auf die Stadt erfolgen. Dafür hat jeder Vertragspartner ein entsprechendes Optionsrecht.
- b) Die UEB ist rechtlicher Eigentümer und wirtschaftlicher Nutzer des Bauwerkes. Es handelt sich bei der Umfahrung rechtlich um eine Privatstrasse, die aber der Öffentlichkeit zur Nutzung zur Verfügung gestellt wird. Eine eigentumsrechtliche Übertragung an die öffentliche Hand ist vertraglich nicht vereinbart. Die Stadt hat aber die Option, nach 15 Jahren Betriebszeit Anteile an der Gesellschaft UEB zu kaufen bzw. die Strasse zu einem späteren Zeitpunkt zu erwerben, aber sie hat keine Verpflichtung dazu. Es handelt sich um kein Konzessionsmodell.
- c) Aufgabe des privaten Partners sind die Finanzierung, Errichtung und Instandhaltung. Für die Errichtung werden eine Fixpreis-, Termin- und Qualitätsgarantie vereinbart.
- d) Es wird eine Refinanzierung durch eine nutzungsabhängige Schattenmaut (anstelle der Autofahrer zahlt die öffentliche Hand die Maut für die Nutzung) vereinbart. Die Schattenmaut beträgt 0,7 Cent pro nachgewiesener Strassenbenutzung. Es wird aber mindestens von 600.000 Nutzungen pro Monat ausgegangen. Der Betrag ist über einen Verbraucherpreisindex wertgesichert. Die UEB ist verpflichtet in Abstimmung mit der Stadt Linz die laufende Erhaltung in allen Bereichen durchzuführen. Die Stadt verfügt über Mitsprache- und Kontrollrechte.
- e) Die Stadt gibt der UEB bereits erworbene Grundstücke in ihren Bestand (Bau-/Nutzungsrecht); noch benötigte Grundstücke werden von der UEB erworben. Das heisst: Städtische Grundstücke bleiben im Eigentum der Stadt, die UEB erhält ein Nutzungsrecht auf unbestimmte Zeit (Nutzungszins € 4.360 p.a.). Das Nutzungsrecht („Bestandsrecht“) wurde nur für den Zweck der Errichtung der Strasse gewährt. Bauliche Veränderungen auf diesen Grundstücken bedürfen der Zustimmung der Stadt.
- f) Die UEB übernimmt die Detailplanung und Errichtung der Umfahrungsstrasse.
- g) Die UEB schliesst Verträge mit der Bundesstrassenverwaltung und der Asfinag (Autobahnen- und Schnellstrassenfinanzierungs-AG), um die Anbindung an das überregionale Verkehrsnetz (Autobahn) zu sichern.
- h) Es wird ein Projektbeirat mit Vertretern der UEB und der Stadt Linz installiert. Dieser behandelt sämtliche Fragen, die sich aus der Abwicklung der Verträge zwischen der UEB und der Stadt ergeben. Es gilt Einstimmigkeit bei Entscheidungen und bei Uneinigkeit wäre die Anrufung eines Schiedsgerichtes möglich. Der Bauausschuss mit Ver-

tretern der Stadt Linz, der UEB und des GU berät die Geschäftsführung der UEB in sämtlichen Fragen der Umsetzung.

Durch einen Errichtungsvertrag (Pauschalvertrag) beauftragt der private Investor einen Generalunternehmer mit der baulichen Umsetzung (GU-Vertrag). Der Generalunternehmer nimmt Subunternehmen unter Vertrag und koordiniert diese. Zahlungen von der UEB an den GU werden nach Baufortschritt vereinbart, Kosteneinsparungen des GU wurden zu 50% als Prämie und zu 50% als Budgetreserven für das Projekt genutzt (Handlungsspielraum für Projektänderungen).

Regelung der Vermögenswerte und weitere rechtliche Aspekte:

Die benötigten Grundstücke wurden teilweise durch die UEB gekauft, teilweise wurden der UEB Nutzungsrechte an städtischen Grundstücken gegen einen Zins gewährt (s. vertragliche Regelungen). Für den Tunnelbau vereinbarte die UEB ebenfalls Nutzungsrechte mit den anderen Eigentümern (Dienstbarkeiten) und zahlt für das unterirdische Baurecht Zinsen (Aufwand in der Erfolgsrechnung).

Haftungsfragen (und damit Risiken) sind entweder durch Gesetze oder vertraglich geregelt. Haftungsträger ist grundsätzlich die UEB, einige Haftungsfragen wurden im GU-Vertrag auf den Generalunternehmer oder in Kaufverträgen auf andere Partner abgewälzt. Haftung für Schäden, die aufgrund der Geologie, Kontaminierung, Kriegsrelikten etc. entstehen konnten, wurden nicht vom GU übernommen.

Risikoallokation:

Die Risiken sind wie folgt verteilt:

- a) Die Projektvorbereitung und die Ausarbeitung des Generalplans und deren Kosten werden von der öffentlichen Hand getragen.
- b) Das Finanzierungsrisiko sowie das wirtschaftliche Risiko trägt der private Partner UEB. Als Nutzungsentgelt („Schattenmaut“) wurde ein fixer Preis vereinbart.
- c) Das Verfügbarkeitsrisiko trägt der private Partner UEB.
- d) Das Risiko einer geänderten Nachfrage trägt zum grössten Teil die öffentliche Hand: Sie zahlt 0.7 Cent pro Strassennutzer, mindestens aber 600.000 Nutzungen pro Monat. Sinken die Nutzerzahlen darunter, zahlt sie einen hohen Fixbetrag, steigen die Nutzerzahlen, muss sie zusätzliche Zahlungen leisten.
- e) Betriebs- und Unterhaltsrisiken werden vom privaten Betreiber UEB getragen.
- f) Politische Risiken trägt die öffentliche Hand.

- g) Das Wertrisiko an sich trägt der private Partner UEB; dies scheint auch für das Residualwertrisiko zuzutreffen. Hierzu ist keine definitive Aussage möglich, da der Zeitpunkt der Vertragsauflösung bzw. der Residualwerts zu diesem Zeitpunkt nicht bestimmt sind.
- h) Neben dem garantierten Mindesteinkommen liegen keine Garantien der öffentlichen Hand vor. Die Muttergesellschaft der UEB gibt eine finanzielle Garantie für ihre Tochtergesellschaft ab.
- i) Das bauliche Gesamtrisiko während der Erstellung (alle Abweichungen zu den im Generalplan enthaltenen quantitativen Angaben), das geologische sowie das hydrogeologische Risiko trägt der Generalunternehmer (GU).
- j) Der GU trägt folgende Risiken nicht: Auftreten von Altlasten und Kontaminierung, Kriegsrelikten, archäologische Funden sowie höherer Gewalt und Risiken aus nachträglichen Projektänderungen, die nicht vom GU zu verantworten sind.
- k) Das Risikomanagement während der Projektabwicklung beinhaltet ein Baustellen-Qualitätsmanagement und fusst auf der Methode des Value Engineering (Anreiz zur Kostenminimierung).
- l) Für die öffentliche Hand bleiben Restrisiken wie z.B. gesamtwirtschaftliche oder ökologische Risiken bei Nichtverfügbarkeit der Infrastruktur.

Finanzen:

Das Gesamtinvestitionsvolumen beträgt rund 97 Mio. Euro. Durch den privaten Investor (Bank) wurden rund zwei Drittel des Projektes finanziert. Das Land Oberösterreich hat sich am gesamten Investitionsvolumen mit gut einem Drittel (36.33 Mio. Euro) in Form von Staatsbeiträgen an die Stadt beteiligt (einmaliger Investitionsbeitrag, über mehrere Jahre gezahlt).

Für die öffentliche Hand sind folgende Zahlungsflüsse relevant:

- a) Zahlungsabflüsse (Ausgaben) aus der Projektentwicklung (1993-1996) wie z.B. Entwicklung des Generalplans, Kauf von Grundstücken bzw. Nutzungsrechten an Grundstücken, rechtliche Verfahren.
- b) Zahlung eines nutzungsabhängiges Entgelts durch die Stadt an die private Gesellschaft UEB („Schattenmaut“) ab Inbetriebnahme.
- c) Zahlungszufluss durch die Beiträge des Landes Oberösterreich.

- d) Für das Projekt wurde eine gesamtwirtschaftliche ROI-Studie erstellt, welche positive externe Effekte und damit erhebliche Einsparungen feststellt (bei dieser Betrachtung wird von einer Amortisation in 46 Monaten ausgegangen).

4.3.1 Rechnungslegung – Abbildung unter IPSAS:

Wer bilanziert den Vermögenswerte und die damit verbundenen Verbindlichkeiten (siehe Kapitel 3.9.1)?

Die Vermögenswerte setzen sich aus der Umfahrungsstrasse und den dazugehörigen Grundstücken (inkl. unterirdisches Baurecht) zusammen. Einen Teil der Grundstücke (inkl. unterirdisches Baurecht) überträgt die Stadt Linz in einem Nutzungsrecht an die UEB und die zusätzlich benötigten Grundstücke erwirbt die UEB.

In diesem PPP-Projekt sind also einerseits Grundstücke involviert, welche rechtlich dem staatlichen Partner gehören und andererseits ist die UEB rechtmässiger Besitzer der Umfahrungsstrasse inkl. einiger zusätzlicher Grundstücke. Aufgrund dieser Ausgangssituation ist eine zweiteilige Überprüfung vorzunehmen: Erstens wird überprüft, ob es sich beim Nutzungsrecht der staatlichen Grundstücke um ein Leasing handelt. Zweitens ist zu prüfen, ob die Stadt Linz die Infrastruktur zusammen mit den Grundstücken beherrscht, welche durch den privaten Partner erworben werden (Dienstleistungskonzession).

Die Feststellung zum Vorliegen eines Leasingverhältnisses hängt nicht vom Vertragswortlaut ab, sondern die wirtschaftliche Betrachtungsweise ist entscheidend. Aus diesem Grund kann das Grundstück auch ohne expliziten Leasingvertrag unter IPSAS 13 fallen (siehe auch Kapitel 3.5 und 3.9.1.3). Bei einem staatlichen Grundstück, welches die Stadt dem privaten Partner zur Nutzung überlässt, handelt es sich um ein Operating-Leasing, welches der öffentliche Partner als Leasinggeber in seiner Bilanz auszuweisen hat. Gestützt wird diese Aussage durch IPSAS 13.19, welcher bei einem Grundstück in der Regel von einem Operating-Leasingverhältnis ausgeht. Die Grundstücke besitzen normalerweise eine unbegrenzte wirtschaftliche Nutzungsdauer und, sofern die Übertragung des Eigentums am Ende der Laufzeit des Leasingverhältnisses auf den Leasingnehmer nicht erwartet werden kann, werden normalerweise nicht alle mit dem Eigentum verbundenen Risiken und Chancen auf ihn übergehen. Die Stadt Linz übergibt die Grundstücke inkl. des unterirdischen Baurechts an die UEB in Form eines Bau- bzw. Nutzungsrechts. Es ist vertraglich auch nicht vereinbart, dass die Grundstücke am Ende der Vertragsdauer auf den privaten Partner übertragen werden und daher liegt bei den staatlichen Grundstücken ein Operating-Leasingverhältnis mit der UEB mit der öffentlichen Hand als Leasinggeber vor.

Komplexer wird die Beantwortung der Fragestellung, welche Partei die Umfahrungsstrasse in ihrer Bilanz auszuweisen hat und dieser Frage wird nun im Folgenden nachgegangen.

Bevor auf die Überprüfung eingegangen werden kann, muss noch ein weiterer Punkt erläutert werden. IPSAS 13.20 besagt, dass „bei einem Leasingverhältnis von Grundstücken und Immobilien die Grundstücks- und Immobilienkomponenten zum Zwecke der Leasingklassifizierung gesondert betrachtet werden“. Grundsätzlich müsste man in einer Dienstleistungskonzession analog vorgehen, aber in diesem Fall können die beiden Komponenten aufgrund der vertraglichen Vereinbarungen nicht separat betrachtet werden und werden daher zusammen betrachtet. Die Bewertung des Grundstücks und der Umfahrungsstrasse werden bezüglich der Frage einer staatlichen Beherrschung dann wieder separat betrachtet.

Überprüfung des Anwendungsbereichs:

I. Vorliegen einer Dienstleistungskonzession?

Die UEB errichtet die Umfahrungsstrasse und erfüllt somit eine öffentliche Aufgabe. Weiter ist die UEB auch für die langfristige Betriebsführung verantwortlich. Bei diesem PPP-Projekt handelt sich um eine Dienstleistungskonzession nach der Definition von IFRIC/IPSASB und dabei baut, finanziert, besitzt und unterhält der private Partner die Umfahrungsstrasse. Als Gegenleistung erhält der Private einen finanziellen Betrag von der Stadt Linz in Form einer Schattenmaut.

II. Beherrschung des Vermögenswerts:

a) Der staatliche Auftraggeber beherrscht oder reguliert, welche Dienstleistungen der Betreiber mit dem dazugehörigen Vermögenswert zu erbringen hat und an wen und zu welchem Preis sie zu erbringen sind (Kriterium 1):

- Die Stadt Linz beauftragt die UEB eine Umfahrungsstrasse zu erbauen und zu betreiben.
- Die Umfahrungsstrasse steht allen Autofahrern zur Verfügung.
- Die Stadt Linz entrichtet dem privaten Partner eine Benützungsgebühr für jeden Autofahrer (Schattenmaut). Die Stadt Linz garantiert ein Mindesteinkommen, welches von einer Beanspruchung durch 600'000 Autofahrer pro Monat ausgeht.

Das Kriterium 1 ist somit erfüllt.

b) Der staatliche Auftraggeber beherrscht als Eigentümer, Nutzniesser oder anders sämtliche bedeutenden Restgrößen am Ende der Vertragsdauer (Kriterium 2).

Idealtypisch ist das Kriterium 2 erfüllt, wenn aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung die Infrastruktur nach Ablauf der Vertragszeit an den staatlichen Partner übergeht, ohne dass er dafür eine wesentliche Ausgleichszahlung zu leisten hat.¹³⁹ Im vorliegenden Fall liegt dieser Sachverhalt nicht in diesem klaren Ausmass vor. Der Vertrag beinhaltet allerdings einen Passus, welches nur den staatlichen Auftraggeber berechtigt, den Vermögenswert im Anschluss an den PPP-Vertrag zu nutzen: Der PPP-Vertrag zwischen UEB und Stadt wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und ist unkündbar. Die Auflösung kann nur durch Übertragung der Gesellschaftsanteile der UEB auf die Stadt erfolgen.

Das Konzept der Beherrschung des Residualwertes hebt die Dienstleistungskonzession von einer Privatisierung ab, weil der staatliche Auftraggeber über die Beherrschung des Vermögenswertes und der damit verbundenen Dienstleistung auch im Anschluss des PPP-Vertrags verfügt. Diese Gegebenheit liegt bei der Umfahrungsstrasse Ebelsberg eindeutig vor.

In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings die Frage, ob es für die Beherrschung des Residualwertes notwendig ist, dass der Vermögenswert ohne Ausgleichszahlung übertragen wird oder dass der Preis zumindest deutlich unter dem Fair Value des Vermögenswertes liegt.¹⁴⁰ Im vorliegenden Fall kann dazu keine Aussage gemacht werden. Aus unserer Sicht ist die Beherrschung des Residualwertes auch denkbar, wenn der Staat sicherstellt, dass der Vermögenswert am Ende der Vertragsdauer auf ihn übertragen wird und zwar unabhängig von der Kaufsumme. Ein zu hoher Kaufpreis – unter Berücksichtigung der bereits bezahlten Nutzungsentgelte - ist eher Ergebnis einer schlechten Verhandlung als Ausdruck einer fehlenden Beherrschung des Residualwertes. Entscheidend bei der Beherrschung des Residualwertes ist einzig die ultimative Beherrschung des Vermögenswertes durch den Staat und das damit verbundene Nutzungsrecht der Dienstleistung in der Zukunft.

¹³⁹ KPMG (2008), S.172.

¹⁴⁰ IPSAS 13.15 lit. b

Exkurs: Risiko- und Entschädigungsansatz

Grossbritannien (siehe Kapitel 3.2) und Eurostat (siehe Kapitel 3.3) wenden bei ihrer Beurteilung, wer den Vermögenswert auszuweisen hat, einen Risiko- und Entschädigungsansatz an. Der Ansatz von Grossbritannien ist umfassender als die Bestimmungen der EU und deshalb wird betreffend Bilanzierung der UK Ansatz berücksichtigt. Wie wäre die Umfahrungsstrasse Ebelsberg nach diesem Ansatz zu beurteilen?

Tabelle 8: Prüfungsschema nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz

| | Stadt Linz | UEB |
|-----------------------------------|------------|-----|
| Projektierungsrisiko | √ | |
| Finanzierungsrisiko | | √ |
| Verfügbarkeitsrisiko | | √ |
| Nachfragerisiko | (√) | |
| Betriebs- und Unterhaltsrisiken | | √ |
| Politische und rechtliche Risiken | √ | |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

Es ist nicht eindeutig, welche Partei das Nachfragerisiko trägt. Die Vereinbarung einer Art Mindesteinkommen bzw. Mindestentgelt, welches aufgrund von 600'000 monatlichen Nutzungen errechnet ist, legt aber die Annahme nahe, dass das Nachfragerisiko eher bei der Stadt Linz liegt.

Insgesamt ist auf den ersten Blick nicht eindeutig, welche Partei mehr Risiko trägt und daher ist in solchen Fälle gemäss den Anweisungen der HM Treasury¹⁴¹ eine quantitative Risikoanalyse vorzunehmen. Uns liegen weder das Rechnungsmodell der HM Treasury (Monte-Carlo-Simulation) noch das dafür notwendige Datenmaterial vor und es daher kann keine Aussage gemacht werden, welche Partei die Vermögenswerte nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz in ihrer Bilanz auszuweisen hat. Fest steht aber, dass der Control-Ansatz im Gegenteil zum Risiko- und Entschädigungsansatz zu einem eindeutigen Resultat führt, welches mit relativ einfachen Mittel gewonnen werden kann.

III. Bewertung der Vermögenswerte und der damit verbundenen Verbindlichkeiten

¹⁴¹ HM Treasury (2007), 4.3

Für das Nutzungsrecht der Grundstücke bezahlt die UEB jährlich einen Nutzungszins von 4'360 Euro; dieser wird somit separat verrechnet und nicht mit der Entschädigung für die Bereitstellung und den Betrieb der Infrastruktur (Schattenmaut). Es handelt sich hier nicht um einen reduzierten Zahlungsstrom an den privaten Partner durch die Erteilung einer Gebührenkonzession oder andere nicht-monetäre Kompensationen (z.B. unentgeltliche Benützung eines staatlichen Grundstücks).

Da die Entschädigung für die Infrastruktur und die damit verbundenen Leistungen nicht separierbar sind (0.7 Euro-Cent pro Strassennutzer), ist eine Schätzung der verschiedenen Komponenten notwendig. Die Gesamtentschädigung ist aufzuteilen in einen Amortisationsanteil, einen kalkulatorischen Zinsanteil basierend auf den Kapitalkosten des privaten Partners und einen Dienstleistungsanteil. Die erstmalige Bewertung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten ist in Höhe des tatsächlichen Werts der Sachanlage vorzunehmen. Von diesem Betrag ist der Investitionsbeitrag von 36.33 Mio. Euro abzuziehen. Die Folgebewertung und die Berichterstattung erfolgt analog IPSAS 17 (Sachanlagen) bzw. IPSAS 13 (Leasing).

Ist eine Konsolidierung vorzunehmen (siehe Kapitel 3.9.5)?

Die UEB – Umfahrungsstrasse Ebelsberg Errichtungsgesellschaft m.b.H ist eine Tochtergesellschaft der Raiffeisenlandesbank Oberösterreich. Die Stadt Linz übt weder eine Beherrschung oder massgeblichen Einfluss auf die UEB aus und besitzt auch keinen Anteil am privaten Partner. Es ist somit keine Konsolidierung vorzunehmen.

Wie werden die Erträge ausgewiesen, welche aus der Dienstleistungskonzession zufließen sowie die übrigen Betriebs- und Dienstleistungsaufwendungen (siehe Kapitel 3.9.3)?

Neben dem Nutzungszins gibt es in diesem PPP-Projekt nur Aufwendungen, welche die Stadt Linz in ihrer Erfolgsrechnung ausweisen muss. Die regelmässigen Zahlungen zu Händen des Betreibers müssen in einen Gebäudeteil (Amortisation und Zinsen) sowie in einen Dienstleistungsteil aufgeteilt werden. Der Zinsanteil sowie der Dienstleistungsanteil werden jährlich der Erfolgsrechnung belastet und daneben entsteht ein Abschreibungsaufwand infolge der Aktivierung der Infrastruktur.

Wie werden die Risiken und Garantien abgebildet (siehe Kapitel 3.9.2)?

Wie in Kapitel 3.9.2.2 argumentiert, werden die Risiken und Garantiever sprechungen mit der grössten Eintretenswahrscheinlichkeit nicht schon beim Abschluss des PPP-Vertrages als Rückstellung abgebildet, sondern sind im Anhang unter den Eventualverpflichtungen aufzulisten.

Die Stadt Linz bezahlt der UEB für jeden Strassennutzer einen Betrag von 0.07 Euro-Cent und garantiert dabei das Entgelt für 600'000 Nutzer pro Monat. Die Stadt Linz garantiert der UEB somit ein Mindesteinkommen. Normalerweise wird ein Mindesteinkommen garantiert, wenn die Benutzer der Infrastruktur eine Gebühr entrichten müssen. In diesem Fall existieren eine Verpflichtung der Stadt Linz zur Entgeltung der effektiven Strassenbenutzung und eine zusätzliche, bedingte Verpflichtung, welche von der tatsächlichen Strassenbenutzung unabhängig ist und somit einem Mindesteinkommen entspricht. Diese zusätzliche Verpflichtung stellt eine Eventualverpflichtung dar. Es handelt sich um eine mögliche Verpflichtung, die aus Ereignissen der Vergangenheit resultiert und deren Existenz durch das Eintreten oder Nichteintreten eines oder mehrerer unsicherer künftiger Ereignisse bedingt ist, die nicht vollständig unter der Kontrolle der Einheit stehen.¹⁴² In der Zukunft kann aus der Eventualverpflichtung eine Rückstellung werden. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Stadt eine weitere Strasse erstellt, welche von der Umfahrungsstrasse erwiesenermassen Verkehr abzieht und dadurch die Nutzung der Umfahrungsstrasse unter 600'000 fallen würde.

Wie wir im Kapitel 3.9.2 argumentieren haben, ist für ein mögliches Bail-Out eine Eventualverpflichtung auszuweisen. Es ist darauf nur zu verzichten, wenn explizit oder implizit durch andere Vereinbarungen ein Bail-out ausgeschlossen ist, was hier nicht der Fall ist.

Welche zusätzlichen Informationen müssen im Anhang gesondert ausgewiesen werden (siehe Kapitel 3.9.4)?

Der PPP-Vertrag ist sehr umfangreich und daher werden wir uns im Folgenden nur auf die wichtigsten Vertragspunkte beschränken, um einen Eindruck zu vermitteln, wie die zusätzlichen Informationen im Anhang aussehen müssten.

- a) Das PPP-Vorhaben bezweckt die Finanzierung, Errichtung und die langfristige Betriebsführung einer Umfahrungsstrasse.

Die Gründe für die Zusammenarbeit sind zeitliche und wirtschaftliche Vorteile durch ein optimales Vergabeverfahren, optimale Risikoallokation sowie ein verbessertes Projekt- und Qualitätsmanagement durch den privaten Partner.

- b) Die Stadt Linz hat folgende Rechte erworben:

- Die UEB erstellt die Umfahrungsstrasse zu definierten Fixpreis-, Termin- und Qualitätsgarantien.

¹⁴² IPSAS 19.17

- Die UEB übernimmt die Betriebsführung der Umfahrungsstrasse und führt laufend in Abstimmung mit der Stadt Linz die Erhaltung in allen Bereichen durch.
 - Die Auflösung des PPP-Vertrags kann nur durch Übertragung der Gesellschaftsanteile der UEB auf die Stadt erfolgen. Dafür hat jeder Vertragspartner ein entsprechendes Optionsrecht.
- c) Die Stadt Linz bezahlt der UEB 0.07 Euro-Cent pro Strassennutzer, mindestens aber für 600.000 Nutzungen pro Monat. Zusätzlich wird für den möglichen Fall eines Bail-Outs eine Eventualverpflichtung ausgewiesen.
- d) Das PPP-Projekt hat keinen direkten Einfluss auf die Bürger, weil für die Benützung des Strassentunnels keine Gebühr zu bezahlen ist und die Qualität von der Stadt Linz kontrolliert wird.
- e) Die Umfahrungsstrasse und die Grundstücke sind in der Bilanz der Stadt Linz aktiviert und die damit zusammenhängenden Verbindlichkeiten sind passiviert.
- f) Die Stadt Linz garantiert der UEB ein Mindesteinnahmen, welche auf einer minimalen Nutzung von 600'000 Durchfahrten pro Monat basieren.

Spezialfragen

Eine weitere Frage stellt die Verbuchung des Investitionsbeitrages der Stadt Linz an die Investorengruppe dar. IPSAS 23 – Erträge aus Transaktionen ohne Zurechenbare Gegenleistung (Steuern und Transfers) – regelt die rechnungslegerische Darstellung von Investitionsbeiträgen aus der Empfängersicht. Analog ist dieser Standard auch für den Investitionsgeber anzuwenden. Vermögenswertübertragungen sind gemäss IPSAS 23.50ff. zu bilanzieren, wenn ein Nutzenpotential begründet wird, eine verlässliche Schätzung der Höhe des Vermögenswertes möglich ist und die Übertragung des Vermögenswertes an Bedingungen geknüpft ist, welche bei Nichterfüllung einklagbar sind und als ultima Ratio in eine Rückgabeverpflichtung münden können.¹⁴³ Damit ein Investitionsbeitrag aktiviert wird, müssen diese Kriterien kumulativ erfüllt sein. Die Stadt Linz beabsichtigte einen „A fonds perdu“-Betrag zu leisten, welcher per definitionem nicht hätte zurück bezahlt werden müssen und dementsprechend gemäss IPSAS nicht aktiviert wird. Die Stadt Linz hätte den Investitionsbeitrag im Jahr der Ausbezahlung in der Erfolgsrechnung ausweisen müssen.

Tabelle 9: Zusammenfassung der Abbildung des PPP in der öffentlichen Bilanz und Erfolgsrechnung

| Gegenstand | Betroffene Position |
|---|--|
| Bilanz: | |
| Umfahrungsstrasse | Strassen (Langfristige Vermögenswerte) |
| Eigene und von der UEB erworbene Grundstücke | Grundstücke und Immobilien (Langfristige Vermögenswerte) |
| Verbindlichkeiten (anfänglicher Wert der Umfahrungsstrasse abzüglich des Staatsbeitrages von 36.33 Mio. Euro) | Langfristige Darlehen |
| Erfolgsrechnung: | |
| Entgelt für Nutzungsrecht | Erlös aus Nutzungsrecht |
| Abschreibungen der aktivierten Infrastruktur | Abschreibungsaufwand |
| Zinskomponente des PPP-Entgelts | Finanzaufwand |
| Dienstleistungskomponente des PPP-Entgelts | Dienstleistungsaufwand |
| Anhang: | |
| Entschädigungsverpflichtung | Eventualverpflichtung |
| Bail-Out | Eventualverpflichtung |
| Zusätzliche Informationen im Anhang zu PPP | Eigene Rubrik PPP im Anhang |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

¹⁴³ IPSAS 23,14ff.

4.4 Fallbeispiel Unfallkrankenhaus Linz UKH (Österreich)

Allgemeines:

Das Unfallkrankenhaus Linz (UKH) ist eine Einrichtung der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA¹⁴⁴) und auf die Versorgung von Unfallopfern (Arbeitsunfälle) spezialisiert¹⁴⁵. Die AUVA ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsrecht (Verwaltungsgremien sind durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter besetzt). Seit den 80er Jahren wurde als Ersatz für das damals bereits 30 Jahre alte Gebäude ein Neubau diskutiert, aber aufgrund von offenen Standort- bzw. Finanzierungsfragen von Umbaumaßnahmen am bestehenden Gebäude hinausgezögert. Im Jahr 2002 wurde dann der Neubau des Spitals sowie eines integrierten Verwaltungsgebäudes für die oberösterreichische Landesstelle der AUVA in Form eines Public Private Partnerships (PPP) begonnen. Insgesamt umfasst das Projekt ein Spezialkrankenhaus (Unfallopferversorgung- und Rehabilitation) mit Hubschrauberlandeplatz und einer Tiefgarage mit, ein Verwaltungsgebäude für die AUVA sowie ein Personalwohnheim mit (vermietbaren) Büroflächen und 55 Einzimmerwohnungen. Die Investitionskosten belaufen sich auf 202,5 Mio. Euro¹⁴⁶. Die planmäßige Übergabe erfolgte per Juni 2005 nach einer Umsetzungszeit von 40 Monaten.

Projektschritte

Nach Entwicklung des Generalplans und Definition der Anforderungen und der Auswahl der privaten Partner erfolgte der Baubeginn im März 2002. Nach rund 3-jähriger Bauzeit wurde das Spital im Juli 2005 eröffnet.

Gemeinsam mit einem beauftragten Generalplaner wurde von der AUVA ein zweistufiges EU-weites Verfahren ausgeschrieben (Präqualifikation, Verhandlung). Aus drei qualifizierten Bewerbern wurde die Bietergruppe, welche aus der Alpine Mayreder, der Raiffeisenlandesbank Oberösterreich und der VAMED bestand, als Bestbieter ausgewählt. Diese drei Unternehmen gründeten nach dem Zuschlag die Projektgesellschaft UKH – Linz Er-

¹⁴⁴ Vgl. in der Schweiz SUVA

¹⁴⁵ Das UKH Linz ist eines von sieben Spitälern dieser Art in Österreich, welche insgesamt jährlich 300.000 Unfallopfer behandeln (davon 40.000 stationär). Die AUVA und ihre Einrichtungen werden aus den Dienstgeberbeiträgen zur Sozialversicherung finanziert. Spitäler der AUVA erhalten auch erhalten auch Pauschalbeträge der gesetzlichen Krankenversicherungsträger.

¹⁴⁶ Baukosten UKH inkl. Einrichtung (netto, ohne Nebenkosten) € 175 Mio.; Bauwerkskosten UKH, Landesstelle, Personalwohnheim und Garage (netto, ohne Einrichtung und Nebenkosten) € 154 Mio.; Bauwerkskosten UKH (netto) € 122 Mio.; Medizintechnik (netto) € 34 Mio.; Allgemeine Einrichtung (netto) € 19 Mio.

richtungs- und Vermietungs GesmbH. Die private Projektgesellschaft ist verantwortlich für die Finanzierung, Errichtung, den technischer Betrieb (Facility Management, Haustechnik, Medizintechnik und Sterilisation) sowie die insgesamt optimale Verwertung der Infrastruktur (z.B. Konzessionsmodell Tiefgarage, Vermietung von Büroflächen).

Das wesentlichste Entscheidungskriterium für ein PPP war die Finanzierung durch Private. Wegen des fehlenden Eigenkapitals entschieden die für die Aufsicht der AUVA zuständigen Ministerien (Finanz- und Sozialministerium), dass der Neubau in Form eines PPP realisiert werden sollte¹⁴⁷. Dabei sollten Finanzierung, Errichtung und Betrieb in Kooperation mit privaten Partnern erfolgen. Neben der Finanzierung durch Private wurden aber auch zusätzliche Effizienzvorteile, Kosteneinsparungen, gesteigerte Qualität der Leistungen sowie generell eine Entlastung von Aufgaben, die nicht im Kerngeschäft liegen (z.B. Haustechnik), erwartet.

Das Projekt wird in der Öffentlichkeit als PPP bezeichnet. Zur Eröffnung wurde auch eine Festschrift herausgegeben.

Risiken

Vorrangig wollte die öffentliche Hand Finanzierungsrisiken sowie Betriebsrisiken für die Infrastruktur, die nicht die Kernkompetenz des UKH betrifft, auf die privaten Partner überwälzen (Verwertung von Büro- und Wohnflächen, Betrieb der Tiefgarage). Dies spiegelt sich auch in der Aufgabenteilung (vgl. vertragliche Regelungen und Risikoallokation). Die Umsetzung als PPP wurde durch die Aufsichtsbehörden vorgeschrieben, weshalb es zu keiner echten Wirtschaftlichkeitsanalyse mit einem Vergleich der eigenen Beschaffung gegenüber der PPP kam.

¹⁴⁷ Gemäss den Rechnungslegungs- bzw. Finanzmanagementvorschriften der AUVA müssen für Investitionen die nötigen Geldmittel in Cash vorhanden sein (Regelwerk: eine spezielle Form der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung). Hinzu kommt hier der Aspekt, dass vorhandene Mittel bzw. Überschüsse der AUVA in einem Bundesland zur Deckung von Defiziten der AUVA-Zweigstellen in anderen Bundesländern herangezogen werden. Die AUVA Oberösterreich wäre in der Lage gewesen, das Spital selber zu finanzieren, aber: hätte die AUVA das Projekt UKH finanziert, hätten Gelder für den Defizitenausgleich in anderen Ländern gefehlt. Daher fällten die Aufsichtsbehörden den Entscheid für ein PPP.

Vertragliche Regelungen:

Die vertraglichen Regelungen umfassen einerseits Leistungen rund um den Kernbereich des Unfallkrankenhauses (inklusive Aufbereitung und Verwertung des alten Standortes), andererseits Leistungen rund um die zusätzlich benötigte Infrastruktur bzw. Dienstleistung wie z.B. Verwaltungsgebäude, Personalwohnräume und Tiefgarage. Weiter wurden grundsätzliche Vereinbarungen zum Projektmanagement bzw. zur Risikoteilung getroffen. Letztere umfassen z.B. die Einrichtung eines Projektausschusses (bestehend aus Auftraggeber, Projektgesellschaft und Generalplaner) für Entscheidungen über Änderungen am Projektumfang.

Die wesentlichen vertraglichen Vereinbarungen zu Infrastruktur und Dienstleistungen im Kernbereich UKH sind:

- Vertragspartner sind die Projektgesellschaft (bestehend aus drei Privaten) und die AUVA. Die AUVA ist Eigentümerin des Grundstücks. Sie strebt eine optimale Verwertung der Liegenschaft an.
- Die private Gesellschaft übernimmt das alte UKH und ist für die Verwertung des alten Standortes bzw. der alten Infrastruktur verantwortlich.
- Die private Gesellschaft errichtet eine Sonderkrankenanstalt und übergibt diese betriebsfertig an die AUVA zu einem garantiertem Preis, festgelegten Termin und in garantierter Qualität. Die private Gesellschaft ist für die Organisation der Übersiedelung vom alten an den neuen Standort bei laufendem Betrieb verantwortlich. Die AUVA ist ab Übergabe Eigentümerin des Spitals und zahlt über 20 Jahre monatliche Raten für die Gebäudenutzung. Sollte der AUVA eine raschere Abzahlung möglich sein, so ist dies vertraglich ohne zusätzliche Zahlungen möglich (Fixpreis).
- Es wurden Leistungsbereiche definiert, für welche die private Projektgesellschaft ab Übergabe die Betriebsführung übernimmt. Es sind dies: Facility Management, Haustechnik, Medizintechnik, Sterilisation, Umzug in das neue Spital. Der Vertrag zur Betriebsführung ist auf 5 Jahre befristet; danach kann dieser neu verhandelt werden bzw. erlischt automatisch.

Die wesentlichen vertraglichen Vereinbarungen zur übrigen Infrastruktur und den Dienstleistungen sind:

- Die private Gesellschaft errichtet eine Tiefgarage und betreibt diese im Rahmen eines Konzessionsmodells. Eigentümerin der Tiefgarage ist die AUVA. Der private Partner erhält das Recht, diese Tiefgarage 30 Jahre lang zu betreiben. Die Nutzung

darf nur für den vertraglich vereinbarten Zweck erfolgen, eine Änderung der Nutzung durch den Privaten ist nicht zulässig. Nach Ablauf der 30-jährigen Vertragslaufzeit gehen die Nutzungsrechte ohne weitere Zahlungen wieder an die AUVA zurück. Die AUVA hat das Recht den Konzessionsvertrag durch Kauf der privaten Betreibergesellschaft den Vertrag vorzeitig zu beenden. Die AUVA nutzt die Tiefgarage auch für Mitarbeitende und Kunden und zahlt für die von ihr benötigten Parkplätze entsprechende Mieten.

- Die private Gesellschaft errichtet ein Bürogebäude als Eigeninvestment und betreibt diese auf eigenes wirtschaftliches Risiko; die AUVA mietet die von ihr benötigten Flächen. Am Ende der vertraglich vereinbarten Laufzeit von 40 Jahren, gehen die Nutzungsrechte ohne weitere Zahlungen oder Verpflichtungen an die AUVA zurück. Diese kann danach wieder unabhängig über die weitere Nutzung entscheiden.
- Die private Gesellschaft errichtet ein Wohnhaus als Eigeninvestment und betreibt dieses auf eigenes wirtschaftliches Risiko; die AUVA mietet die von ihr benötigten Personalwohnungen.
- Die AUVA hat definierte Flächen im Büro- bzw. Wohnungsgebäude gemietet. Für die Anmietung weiterer Flächen besteht eine Option. Derzeit sind fast alle nicht von der AUVA genutzten Flächen an Dritte vermietet. Die Mietpreise der AUVA sind allerdings nicht marktkonform (zu hoch).

Regelung der Vermögenswerte und weitere rechtliche Aspekte:

Die durch von der PPP berührten Vermögenswerte sind a) das Grundstück für das Spital und die integrierten Büro- und Wohnflächen sowie die Tiefgarage, b) das Spital, c) das Büro- und Wohngebäude (Superädifikate), d) die Tiefgarage.

- Das gesamte Grundstück, die Tiefgarage sowie das Spital sind Eigentum der AUVA. Das Spital und die Tiefgarage gingen nach Fertigstellung sofort in das Eigentum der AUVA über.
- Teile des Grundstücks werden der Projektgesellschaft für die Errichtung von Superädifikaten (Büroräumlichkeiten, Personalwohnhaus) bzw. einer Tiefgarage zur Verfügung gestellt. Die Nutzung durch die Privaten erfolgt über 40 bzw. 30 Jahre. Die AUVA bleibt also Eigentümerin dieser Grundstücke und vergibt den privaten ein Bau- bzw. Nutzungsrecht.

- Die Superädifikate sind Eigentum der Projektgesellschaft. Sie können von der AUVA erworben werden (Vorkaufsrecht). Die AUVA hat ein Vorkaufsrecht beim Erwerb der Superädifikate. Die Berechnung des Verkaufspreises dieser Bauwerke wurde für den Fall des Kaufs durch die AUVA bereits im Vertrag festgelegt (Aktiven – Passiven des Vermögensgegenstandes).
- Für den Fall der frühzeitigen Kündigung bzw. Abzahlung wurden keine Straf- bzw. Zusatzzahlungen vereinbart.
- Der private Partner hat keine Möglichkeit, ohne Zustimmung der AUVA die o.g. Vermögenswerte zu verkaufen oder zu verpfänden.

Risikoallokation:

Die privaten Partner tragen allgemein das Baugrundrisiko sowie das Finanzierungs- bzw. Refinanzierungsrisiko. Die AUVA übernimmt keine Garantien für die private Projektgesellschaft. Die Risiken sind wie folgt verteilt:

Das Residualwertrisiko des Spitals liegt bei der öffentlichen Hand (AUVA), da das Gebäude ab Fertigstellung in ihrem Eigentum ist. Im Kernbereich der Spitalinfrastruktur- und des Betriebes trägt die öffentliche Hand (AUVA) die Risiken zum grössten Teil selbst (d.h. Verfügbarkeitsrisiko, Nachfragerisiko, einen Teil der Betriebs- und Unterhaltsrisiken). Nur für einen klar definierten Dienstleistungsbereich in Betrieb und Unterhalt wurden Leistungen und damit das Risiko an den privaten Dienstleister (auf 5 Jahre beschränkt) vergeben.

Im Bereich der Büro- und Wohngebäude bzw. bei der Tiefgarage liegt das wirtschaftliche Risiko vollumfänglich bei der privaten Projektgesellschaft.

Finanzen:

Die Kosten setzen sich wie folgt zusammen: Baukosten UKH inkl. Einrichtung (netto, ohne Nebenkosten) € 175 Mio.; Bauwerkskosten UKH, Landesstelle, Personalwohnheim und Garage (netto, ohne Einrichtung und Nebenkosten) € 154 Mio.; Bauwerkskosten UKH (netto) € 122 Mio.; Medizintechnik (netto) € 34 Mio.; Allgemeine Einrichtung (netto) € 19 Mio.

Folgende Zahlungsflüsse sind definiert:

- Monatliche Zahlungen (Raten) für das Spital über 20 Jahre mit der kostenlosen Option zur sofortigen Abzahlung.
- Monatliche Mietzahlungen für Büroflächen, Personalwohnungen und Tiefgaragenparkplätze sowie Dienstleistungsgebühren (Betrieb) an den privaten Partner.

Folgende Situation hat sich Ende 2004 ergeben: Der AUVA standen wider Erwarten Gelder zur Verfügung (von denen angenommen worden war, dass sie für Versicherungsleistungen bzw. Defizitausgleiche in anderen Bundesländern benötigt würden). Diese liquiden Mittel erlaubten es der AUVA, das Spital 2005 zu 100% abzuführen. Da die vertraglichen Regelungen dies ohne Strafzahlungen zulies, wird sich das PPP insgesamt nicht als nachteilig erweisen.

Es wurde festgestellt, dass der laufende Betrieb durch das PPP-Modell nicht günstiger war (z.B. war die Miete für Büroflächen teurer als bei eigener Instandhaltung). Nach Ablauf des Dienstleistungsvertrages nach 5 Jahren wird dieser voraussichtlich nicht verlängert oder neu (mit dem Ziel einer günstigeren Dienstleistung) verhandelt und ausgeschrieben werden. Dieses Vorgehen wurde bereits zu Beginn der PPP vereinbart.

4.4.1 Rechnungslegung – Abbildung unter IPSAS:

Wer bilanziert die Vermögenswerte und die damit verbundenen Verbindlichkeiten (siehe Kapitel 3.9.1)?

Die Vermögenswerte setzen sich aus dem Spital, der Tiefgarage, dem Bürogebäude, dem Wohnhaus und dem Grundstück zusammen. Die verschiedenen Vermögenswerte haben unterschiedliche vertragliche Vereinbarungen, weshalb das Prüfungsschema für jeden einzelnen Vermögenswert durchgespielt wird. Das bedeutet also, dass die Bilanzierung der einzelnen Vermögenswerte getrennt betrachtet wird.

Überprüfung des Anwendungsbereichs

a) Vorliegen einer Dienstleistungskonzession beim Spitalgebäude?

Im Folgenden gibt es zwei unterschiedliche Interpretationen, ob im vorliegenden Fall eine Dienstleistungskonzession vorliegt:

Das Unfallkrankenhaus enthält die Komponenten einer Dienstleistungskonzession (Bau und Betrieb), allerdings ist das rechtliche Eigentum am Spitalgebäude von Anfang an beim Unfallkrankenhaus. In einer Dienstleistungskonzession gehören die beiden Komponenten zusammen und das Eigentum wird nach Beendigung der Dienstleistung an den staatlichen Partner übertragen. Die Eigentumsübertragung nach Fertigstellung hat zur Konsequenz, dass die beiden Komponenten getrennt betrachtet werden können.

Es handelt sich also nach der ersten Auslegung des Anwendungsbereichs nicht um eine Dienstleistungskonzession, sondern um eine Kombination eines „Design-Build“ und eines Dienstleistungsauftrags für den technischen Betrieb des Spitals (siehe 0). Für die Darstel-

lung in der Rechnungslegung bedeutet dies, dass man mit den bestehenden IPSAS das vorliegende PPP-Projekt darstellen kann.

In einer zweiten Auslegungsart des Anwendungsbereichs geht man von einer Dienstleistungskonzession aus, einfach weil die beiden Komponenten (Bau und Betrieb) einer Dienstleistungskonzession enthalten sind. Die vorgezogene Eigentumsübertragung ist in dieser Interpretation kein Ausschlusskriterium für das Vorliegen einer Dienstleistungskonzession. Die vorgezogene Eigentumsübertragung wird aber insofern berücksichtigt, als man das PPP-Vorhaben als eine Dienstleistungskonzession mit einem bestehenden Vermögenswert betrachtet, welches im Besitz der AUVA ist. Diese Betrachtungsweise ist u.E. zulässig, weil sich das Spitalgebäude im Besitz der AUVA befindet und dementsprechend in ihrer Bilanz ausgewiesen ist. Letztlich ist es in diesem Zusammenhang dabei unerheblich, ob das Gebäude extra für das PPP-Vorhaben erstellt wurde und wer das Gebäude erstellt hat.

Wie würde sich diese zweite Interpretation des Anwendungsbereichs auf die bilanzielle Darstellung auswirken? In einem solchen Fall gibt es gemäss dem IPSASB keine offenen Fragen bezüglich der Bilanzierung des Vermögenswerts, da er bereits in der Bilanz des staatlichen Partners ausgewiesen ist. Es ist daher nicht noch zu prüfen, ob die beiden Control-Kriterien erfüllt sind.

Beide Interpretationen des Anwendungsbereiches führen zum gleichen Resultat, nämlich dass die öffentliche Hand das Spitalgebäude in seiner Bilanz ausweist. Eine solche Darstellung ist unbestritten, weil die öffentliche Hand rechtlich und wirtschaftlich betrachtet Eigentümer des Gebäudes ist.

Hinzu kommt, dass der private Partner das Projekt finanziert und somit die Rolle eines Kreditgebers wahrnimmt. Diese Verbindlichkeit hat die öffentliche Hand ebenfalls in seiner Bilanz auszuweisen.

b) Vorliegen einer Dienstleistungskonzession beim Büro- und Wohngebäude?

Der private Partner baut auf dem Grundstück der AUVA ein Büro- und Wohngebäude und betreibt dieses auf eigenes wirtschaftliches Risiko. Die AUVA mietet einen Teil der Büroräumlichkeiten und des Wohngebäudes. Es handelt es sich hier nicht um eine Dienstleistungskonzession, sondern um ein Mietverhältnis und ein Bau- und Nutzungsrecht.

Die Darstellung in der Bilanz stellt kein Probleme dar: Beim Grundstück handelt sich um ein operatives Leasing und somit wird der Vermögenswert in der Bilanz der AUVA aufge-

führt¹⁴⁸, während das Büro- und Wohngebäude in der Bilanz des privaten Partners ausgewiesen wird.

c) Vorliegen einer Dienstleistungskonzession bei der Tiefgarage?

Der Sachverhalt bei der Tiefgarage ist wie folgt zu beschreiben: Zuerst baut der private Partner die Tiefgarage, danach geht das Eigentum an die AUVA über und anschliessend erhält der private Partner für 30 Jahre das Recht, die Tiefgarage zu betreiben.

Für die Beantwortung der Frage, welche Partei den Vermögenswert zu bilanzieren hat, ziehen wir die zweite Interpretation des Anwendungsbereichs heran, welche wir beim Spitalgebäude hergeleitet haben. Es handelt sich bei diesem PPP-Vorhaben um eine Dienstleistungskonzession mit einem bestehenden Vermögenswert, welcher im Besitz der AUVA ist.

Wiederum bestehen in einem solchen Fall gemäss dem IPSASB keine offenen Fragen bezüglich der Bilanzierung des Vermögenswerts, da er bereits in der Bilanz des staatlichen Partners ausgewiesen ist. Aus diesem Grund ist auch nicht zu prüfen, ob die beiden Control-Kriterien erfüllt sind. Zusätzlich ist eine Verbindlichkeit auszuweisen. Als Ausgangswert für die Erfassung der Verbindlichkeiten ist die Bewertung des Vermögenswerts heranziehen, welche anschliessend um die nicht-monetäre Kompensation in Form der unentgeltlichen Benützung des Grundstücks reduziert wird.

¹⁴⁸ IPSAS 13.19

Exkurs: Risiko- und Entschädigungsansatz

Grossbritannien (siehe Kapitel 3.2) und Eurostat (siehe Kapitel 3.3) wenden bei ihrer Beurteilung, wer den Vermögenswert auszuweisen hat, einen Risiko- und Entschädigungsansatz an. Wie würde im vorliegenden Fall die Bilanzierung mit diesem Ansatz beurteilt?

Beim Spitalgebäude liegen die Risiken hauptsächlich bei der öffentlichen Hand, während beim Büro- und Wohngebäude sowie bei der Tiefgarage die Risiken vollumfänglich beim privaten Partner liegen.

Nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz weist also die öffentliche Hand das Spitalgebäude und der private Partner die restlichen Gebäude in der Bilanz aus. Somit ergeben bei der Bilanzierung der Tiefgarage die beiden Ansätze ein unterschiedliches Resultat. Nach dem Control-Ansatz bzw. dem Lösungsansatz des IPSASB weist die öffentliche Hand die Tiefgarage in ihrer Bilanz aus, während der Risiko- und Entschädigungsansatz die Tiefgarage beim privaten Partner zu bilanzieren sieht.

Ist eine Konsolidierung vorzunehmen (siehe Kapitel 3.9.5)?

Die AUVA übt weder eine Beherrschung oder massgeblichen Einfluss auf die Projektgesellschaft „Alpine Mayreder – Raiffeisenlandesbank OÖ“ aus, noch besitzt sie einen Anteil am privaten Partner. Die Frage nach einer möglichen Konsolidierung stellt sich somit nicht.

Wie werden die Erträge ausgewiesen, welche aus der Dienstleistungskonzession zufließen sowie die übrigen Betriebs- und Dienstleistungsaufwendungen (siehe Kapitel 3.9.3)?

Bezüglich der Aufwendungen für den technischen Betrieb des Spitalgebäudes ist ein Dienstleistungsaufwand und für die Verzinsung des Darlehens ein Zinsaufwand in der Erfolgsrechnung auszuweisen. Zusätzlich entsteht ein Abschreibungsaufwand für das Spitalgebäude.

Bei der Tiefgarage und dem Büro- und Wohngebäude stehen den Mitaufwendungen Erträge für das Nutzungsrecht der Grundstücke gegenüber. Bei der Tiefgarage, welche in der Bilanz der AUVA erscheint, ist zudem ein jährlicher Abschreibungsaufwand in der Erfolgsrechnung auszuweisen.

Wie werden die Risiken und Garantien abgebildet (siehe Kapitel 3.9.2)?

Die AUVA übernimmt keine Garantien für die private Projektgesellschaft und daher stellt sich die Frage nur im Zusammenhang mit einem Bail-Out. Wie wir im Kapitel 3.9.2 argumentieren haben, ist für ein mögliches Bail-Out eine Eventualverpflichtung auszuweisen. Es ist darauf nur zu verzichten, wenn explizit oder implizit durch andere Vereinbarungen ein Bail-Out ausgeschlossen ist, was hier nicht der Fall ist.

Welche zusätzlichen Informationen müssen im Anhang gesondert ausgewiesen werden (siehe Kapitel 3.9.4)?

Unseres Erachtens sind im Anhang unter der Rubrik PPP nur zum Spitalgebäude und der Tiefgarage zusätzliche Informationen auszuweisen. Beim Wohn- und Bürogebäude handelt sich lediglich um ein Mietverhältnis, welches mit einem Baurecht verbunden ist. Diese beiden Aspekte können mit den bestehenden IPSAS in hinreichender Transparenz abgebildet werden.

Eine Aggregation der Informationen der verschiedenen PPP-Projekte ist zulässig und daher können die Informationen zum Spitalgebäude und zur Tiefgarage zusammen (kumuliert) aufgeführt werden.

- a) Das Projektgesellschaft „Alpine Mayreder – Raiffeisenlandesbank OÖ – VAMED“ ist für den Bau, Betrieb und Unterhalt des Unfallkrankenhause Linz (UKH) und einer Tiefgarage zuständig, was im Detail wie folgt aussieht:

Die private Gesellschaft errichtet eine Sonderkrankenanstalt und übergibt diese betriebsfertig an die AUVA, welche auch die Eigentumsrechte erhält. Anschliessend übernimmt die Projektgesellschaft die Betriebsführung im Bereich Facility Management, der Haustechnik, der Medizintechnik, der Sterilisation und des Umzugs in das neue Spital. Der Vertrag zur Betriebsführung ist auf 5 Jahre befristet.

Die private Gesellschaft errichtet eine Tiefgarage und betreibt diese im Rahmen eines Konzessionsmodells. Eigentümerin der Tiefgarage ist die AUVA. Der private Partner erhält das Recht, diese Tiefgarage 30 Jahre lang zu betreiben. Nach Ablauf der 30-jährigen Vertragslaufzeit gehen die Nutzungsrechte ohne weitere Zahlungen wieder an die AUVA zurück.

Das PPP-Projekt wurde realisiert, damit das Projekt durch den privaten Partner finanziert wird. Neben der Finanzierung durch Private wurden aber auch Effizienzvorteile, Kosteneinsparungen, gesteigerte Qualität der Leistungen sowie generell eine Entlastung von Aufgaben, die nicht im Kerngeschäft liegen (z.B. Haustechnik), erwartet.

b) Die AUVA hat folgende Rechte erworben:

- Die AUVA erhält die Sonderkrankenanstalt betriebsfertig zu einem garantierten Preis und Termin sowie in garantierter Qualität.
- Die AUVA hat mit der privaten Projektgesellschaft einen Leistungsvertrag in den Bereichen Facility Management, Haustechnik und Medizintechnik über 5 Jahre abgeschlossen.
- Die AUVA übergibt der privaten Projektgesellschaft das Recht, während 30 Jahren die Tiefgarage in einem Konzessionsmodell zu betreiben. Nach Vertragsende geht das Nutzungsrecht an die AUVA über.

c) Die AUVA übernimmt keine Garantien für die private Projektgesellschaft, ist aber an die Vertragsdauern gebunden. Zusätzlich ist für den möglichen Fall eines Bail-Outs eine Eventualverpflichtung ausgewiesen.

d) Das PPP-Projekt hat keine Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger

e) Das Spitalgebäude und die Tiefgarage inkl. der Grundstücke sind in der Bilanz der AUVA ausgewiesen.

f) Abgesehen von den Mietaufwendungen für die Tiefgarage und den Entschädigungen für die Dienstleistungen im Spitalbetrieb gibt es keine zukünftigen Zahlungsein- und -abgänge in Verbindung mit dem PPP.

Zusammenfassend müssen gemäss IPSAS die einzelnen Transaktionen wie folgt in der Jahresberichterstattung von der AUVA verbucht werden:

Tabelle 10: Zusammenfassung der Abbildung des PPP in der öffentlichen Bilanz und Erfolgsrechnung

| Gegenstand | Betroffene Position |
|---|--|
| Bilanz: | |
| Spitalgebäude | Grundstücke und Immobilien (Langfristige Vermögenswerte) |
| Grundstück | Grundstücke und Immobilien (Langfristige Vermögenswerte) |
| Tiefgarage | Grundstücke und Immobilien (Langfristige Vermögenswerte) |
| Verbindlichkeiten für Spitalgebäude | Langfristiges Darlehen |
| Verbindlichkeiten für Tiefgarage | Langfristiges Darlehen |
| Erfolgsrechnung: | |
| Zinsaufwendungen für die beiden Darlehen | Zinsaufwand |
| Dienstleistungsaufwendungen für Dienstleistungen im Spitalbetrieb | Dienstleistungsaufwand |
| Abschreibung des aktivierten Spitalgebäudes und der Tiefgarage | Abschreibungsaufwand |
| Mietaufwendungen für Tiefgarage, Wohnungen und Büro | Mietaufwand |
| Anhang: | |
| Bail-Out | Eventualverpflichtung |
| Zusätzliche Informationen gemäss Kapitel 3.9.4 | Eigene Rubrik PPP im Anhang |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

4.5 Fallbeispiel Seniorenzentrum Bubenholtz Opfikon

Allgemeines:

Trotz Erhöhung der bisherigen Plätze für die Betreuung und Pflege im Alterszentrum der Stadt Opfikon stehen aufgrund zunehmender Interessentenzahlen immer noch nicht genügend Betten für Betagte zur Verfügung. Die Stadt Opfikon hat sich deshalb entschieden, in Zusammenarbeit mit einem Privaten Partner ein neues Seniorenzentrum zu errichten. „Vor allem aus finanziellen Gründen kann und will die Stadt Opfikon weder als Investorin noch als Betreiberin des geplanten Seniorenzentrums auftreten.“¹⁴⁹ Die Stadt hat deshalb die Tertianum AG (TAG) als privaten Investor und Betreiber des neuen Pflegewohnheims ausgewählt. Das Projekt wird vom Stadtrat als PPP-Projekt bezeichnet. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Stadt Opfikon plant die TAG, nebst 54 neuen Pflegebetten einen Baukomplex mit 48 Alterswohnungen zu realisieren.

Projektschritte:

Gemeinsam mit der Tertianum AG erarbeitete die Stadt Opfikon eine Leistungsvereinbarung über die wesentlichen Rahmenbedingungen. Um städtebaulichen Anforderungen zu entsprechen, führte die Tertianum AG einen Studienwettbewerb mit mehreren Architekten durch. Die Sieger wurden mit der Projektierung des Seniorenzentrums beauftragt. Für die Umsetzung des Projektes hat der grosse Gemeinderat der Leistungsvereinbarung zwischen der Stadt Opfikon und der TAG sowie einem Landverkauf an die TAG im März 2008 zugestimmt. Eine Volksabstimmung ist nicht notwendig, da die festgelegten Defizitgarantien an die TAG innerhalb der Finanzkompetenzlimite des Stadtrates und des Gemeinderates liegen. In einem weiteren Schritt wird nun ein Gestaltungsplan erarbeitet, um die baurechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Die Stadt Opfikon beteiligt sich dabei an den Projektbegleitungskosten, was der Stadt ermöglicht, bereits in der Entwicklungsphase die städtebaulichen Interessen direkt wahrzunehmen. Im 4. Quartal 2010 soll das Seniorenzentrum in Betrieb genommen werden.

Der private Partner, die Tertianum AG, ist seit 1982 im Altenbetreuungs- und Pflegesektor tätig und betreibt unter anderem eigene und für Dritte Immobilien zur Betreuung von SeniorInnen und Pflegebedürftigen. Die TAG zeichnet sich für die vier Leistungen Infrastruktur,

¹⁴⁹ Antrag Stadtrat Opfikon (2008), S. 2.

Leistungen zur Betriebsbereitschaft, Pflege- und Pensionsleistung sowie zusätzliche Leistungen verantwortlich. Die TAG wird das Zentrum unter privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten betreiben, sie rechnet mit einem Kapitalzinssatz von sechs Prozent.

Vertragliche Regelungen:

Eine Leistungsvereinbarung regelt detailliert die Rechte und Pflichten zwischen der TAG und der Stadt Opfikon. Folgende Aspekte sind darin geregelt:

- Leistung Pflegeheim
- Betriebskonzept
- Raumkonzept
- Bauprojekt
- Kostenvoranschlag
- Bauterminplanung
- Kostenaufteilung
- Businessplan
- Leitbild
- Pflege- und Betreuungskonzept

Aus wichtigen Gründen kann der Vertrag vor Ablauf der Vertragsdauer gekündigt werden.

Die beiden Vertragspartner haben unter Berücksichtigung gesetzlicher Rahmenbedingungen ein Tarifkonzept festgelegt, welches die Tarifstruktur, das Tarifniveau sowie die Tarifvergünstigungspolitik beinhaltet. Basierend auf diesem Tarifkonzept legt die TAG jährlich im Rahmen des Jahreskontrakts einen Vorschlag für die aktuelle Tarifgestaltung vor.

Die Dauer der Leistungsvereinbarung wurde auf 33 Jahre abgeschlossen und verlängert sich um jeweils 10 Jahre, wenn die Vereinbarung nicht gekündigt wird. Die Stadt beabsichtigt, keine zusätzlichen Mittel zu investieren. Bei Vertragsbeendigung besteht kein Heimfallsrecht für das Grundstück und die Infrastruktur an die Stadt Opfikon.

Risikoallokation:

Projektierungskosten: Sollte das Projekt von den zuständigen Instanzen nicht genehmigt werden, hat die Stadt Opfikon die aufgelaufenen Drittkosten für den Studienauftrag und das Gestaltungsplanverfahren im Betrag von ca. 180'000 CHF zu übernehmen.

- Das Finanzierungsrisiko liegt bei der Tertianum AG, deren Eigentümer unter anderem die Helvetia Patria Versicherungen, Swiss Re und die Zürcher Kantonalbank sind.
- Das Betriebsrisiko trägt der Investor.
- Unterhaltsrisiken werden vom Betreiber getragen.
- Das Nachfragerisiko betreffend Auslastung tragen die Stadt Opfikon und der private Betreiber gemeinsam. Wobei die Stadt Opfikon eine Leerstandsgarantie während der ersten 4 Jahre und von insgesamt max. 3 Mio. gewährt.
- Strukturelle Veränderungsrisiken bedingt durch externe Faktoren, welche beispielsweise Umrüstkosten fordern, werden durch die Stadt Opfikon getragen.
- Das Verfügbarkeitsrisiko bezüglich der Infrastruktur trägt der private Investor.
- Politische Risiken werden von der Stadt Opfikon allein getragen.

Finanzen:

Für die Stadt sind die folgenden Finanzflüsse relevant:

- Landverkauf an die Tertianum AG
- Beteiligung an den Projektbegleitkosten mit ca. 70'000. CHF
- Anlaufphase: Defizitgarantie für die ersten vier Jahren mit einem Kostendach von gesamthaft 2'995'000 CHF
- Betriebsphase: ab dem fünften Jahr Defizitgarantie von max. 299'000 CHF für 10 Jahre.
- Erfolgsbeteiligung: Die Stadt Opfikon partizipiert bei gutem Geschäftsverlauf des Pflgewohnheims am positiven Nettoergebnis. Je nach Höhe des Ergebnisses variiert der Anteil zu Gunsten der Stadt zwischen 10-30% des Überschusses.

4.5.1 Abbildung des Vorhabens unter IPSAS

Wer bilanziert den Vermögenswert und die damit verbundenen Verbindlichkeiten (vgl. auch Erläuterungen in Kapitel 3.9.1)?

Überprüfung des Anwendungsbereichs

I. Vorliegen einer Dienstleistungskonzession?

Die Stadt Opfikon hat sich entschlossen zusammen mit einem privaten Partner ein neues Seniorenzentrum zu realisieren. Die Erstellung - inklusive Finanzierung - und der Unterhalt der Infrastruktur wird durch den Privaten sichergestellt. Der private Partner verpflichtet sich in einer Leistungsvereinbarung mit der Stadt ausserdem, den Betrieb des Pflgewohnheims und der Alterswohnungen zu übernehmen. Die Stadt hat dem privaten Partner das nötige Bauland verkauft. Im vorliegenden Beispiel baut, finanziert und unterhält der Private das Seniorenzentrum und daher handelt sich um eine Dienstleistungskonzession nach der Definition von IFRIC/IPSASB.

II. Beherrschung des Vermögenswerts

a) Kriterium 1: Der staatliche Auftraggeber beherrscht oder reguliert, welche Dienstleistungen der Betreiber mit dem dazugehörenden Vermögenswert zu erbringen hat und an wen und zu welchem Preis sie zu erbringen sind:

- Die Stadt Opfikon hat in einer Leistungsvereinbarung vorgegeben, dass der Private (Tertianum AG) ein Seniorenzentrum mit Pflegebetten bauen, unterhalten und betreiben soll.
- Die Nutzer sind alte und pflegebedürftige Personen aus der Stadt Opfikon.
- In einem Tarifkonzept zwischen der Tertianum AG und der Stadt Opfikon sind die Tarifstruktur und das Tarifniveau festgelegt. Im Rahmen eines Jahreskontrakts unterbreitet der Private der Stadt jeweils einen Vorschlag für die aktuelle Tarifgestaltung.

Das Kriterium 1 kann somit als erfüllt angesehen werden.

b) Kriterium 2: Der staatliche Auftraggeber beherrscht als Eigentümer, Nutzniesser oder anders sämtliche bedeutenden Restgrössen am Ende der Vertragsdauer.

Die Stadt Opfikon beherrscht bei Vertragsende in keiner Form - z.B. durch ein Heimfallsrecht - allfällige Restgrößen des Vermögenswertes.

Das zweite Kriterium ist nicht erfüllt und somit beherrscht die Stadt Opfikon nur die Dienstleistung. Es handelt es sich um den 3. Fall der Fallunterscheidung des Control-Ansatzes (Kriterium 1 erfüllt, Kriterium 2 nicht erfüllt, vgl. Kapitel 3.9.1) . Dementsprechend ist zu prüfen, ob es sich um ein Leasing handelt.

Leasing

Im Vertrag zwischen Opfikon und der TAG wird zwar nicht explizit von einem Leasing gesprochen, doch ist es durchaus möglich, dass aus rechnungslegerischer Sicht eine Leasingart besteht, da die Feststellung eines Leasingverhältnisses nicht vom Vertragswortlaut abhängig ist, sondern die wirtschaftliche Betrachtungsweise entscheidend.¹⁵⁰ Gemäss dem Prüfschema von IFRIC 4 (siehe Kapitel 3.9.1.3) lässt sich identifizieren, ob das Vertragsverhältnis zwischen Opfikon und der TAG aus dieser Perspektive als Leasingvereinbarung gilt. Die erste Prüffrage dieses Schemas lautet: „Sieht der Vertrag eine Zahlung oder eine Reihe von Zahlungen vor?“ Aus dem Vertragstext zwischen Opfikon und der TAG ist zu entnehmen, dass die Stadt in der Anlaufphase eine Defizitgarantie mit einem Kostendach von maximal 3 Mio. CHF gewährt. Während der Betriebsphase (ab dem 5. Jahr) gibt die Stadt Opfikon eine Defizitgarantie von max. Fr. 299'000 für 10 Jahre. Diese beiden Defizitgarantien stellen keine fixen Zahlungen im Sinne eines Leasingentgelts dar. Die Stadt leistet lediglich Zahlungen, sofern die TAG als Betreiber einen Betriebsverlust ausweist. Es besteht somit keine indirekte Leasingvereinbarung zwischen den beiden Vertragspartnern.

Interessant ist, dass in einem Konzessionsmodell, bei welchem der Betreiber ein Recht erhält, direkt bei den Benützern der Infrastruktur eine Gebühr zu erheben, nie als Leasing klassiert werden kann. Ein solches Konzessionsmodell, in welchem nur die Dienstleistung beherrscht und kein Leasingentgelt entrichtet wird, erscheint also nie in der Bilanz der öffentlichen Hand.

Ist dies jetzt ein Mangel des IPSASB-Ansatzes? Oberstes Ziel ist nicht in jedem Fall, dass ein PPP-Vermögensgegenstand in der Bilanz der öffentlichen Hand erscheint, sondern nur im Falle einer Beherrschung der Infrastruktur. Wie im Kapitel 3.9 erläutert wurde, ist eine Dienstleistungs-konzession ohne die Beherrschung des Residualwertes in ihrer Substanz

¹⁵⁰ vgl. IPSAS 13.15

mit einer Privatisierung des Vermögenswertes und der damit verbundenen Dienstleistung gleichzusetzen. Aus diesem Grund besteht kein substantieller Unterschied zur Art der Beherrschung einer allgemeinen regulierenden Behörde und deshalb ist es folgerichtig, dass die finanzielle Berichterstattung des Staates nicht tangiert wird.

Beim Seniorenzentrum Bubenzholz Opfikon handelt es sich um eine Privatisierung. Die Stadt Opfikon trägt zwar das Nachfragerisiko (u.a. Defizitgarantie) und hat andere vertragliche Verpflichtungen, aber diese Verpflichtungen reichen nicht aus, um von einer Beherrschung des Vermögenswertes und den damit verbundenen Dienstleistungen zu sprechen. Genauso wie zum Beispiel im Kulturbereich eine Defizitgarantie ausgesprochen werden kann oder sonstige Transferzahlungen bezahlt werden, unterstützt die Stadt Opfikon das Seniorenzentrum.

Exkurs: Risiko- und Entschädigungsansatz

Grossbritannien (siehe Kapitel 3.2) und Eurostat (siehe Kapitel 3.3) wenden bei ihrer Beurteilung, wer den Vermögenswert auszuweisen hat, einen Risiko- und Entschädigungsansatz an. Der Ansatz von Grossbritannien ist umfassender als die Bestimmungen der EU. Deshalb wird betreffend Bilanzierung des Projekts „Seniorenzentrum Bubenzholz“ der UK Ansatz berücksichtigt. Die nachstehende Tabelle zeigt, wer welche Risiken im Projekt trägt.

Tabelle 11: Prüfungsschema nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz

| | Stadt Opfikon | Tertianum |
|-----------------------------------|---------------|-----------|
| Projektierungsrisiko | | √ |
| Finanzierungsrisiko | | √ |
| Verfügbarkeitsrisiko | | √ |
| Nachfragerisiko | √ | √ |
| Betriebs- und Unterhaltsrisiken | | √ |
| Politische und rechtliche Risiken | √ | |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

Es gibt eine klare Risikoallokation. Die Stadt Opfikon trägt lediglich die politischen Risiken sowie ein Teil der Projektierungsrisiken und des Nachfragerisikos. Die Mehrheit der Risiken trägt die Tertianum AG. Der Vermögenswert und die damit verbundenen Verbindlich-

keiten sind gemäss dem UK Ansatz in der Bilanz der TAG auszuweisen und somit weicht die Bilanzierung nicht von der Control-Methode ab.

Ist eine Konsolidierung vorzunehmen (siehe Kapitel 3.9.5)?

Die Stadt Opfikon beherrscht in keiner Form die Betreibergesellschaft Tertianum AG. Da keine Beherrschung vorliegt, ist auch keine Konsolidierung vorzunehmen.

Wie werden die Erträge ausgewiesen, welche aus der Dienstleistungskonzession zufließen sowie die übrigen Betriebs- und Dienstleistungsaufwendungen (siehe Kapitel 3.9.3)?

Die Stadt partizipiert bei einem positiven Geschäftsverlauf des Pflgewohnheims am Nettoergebnis mit einem Anteil von 10 bis 30 Prozent, je nach Höhe des Überschusses. Die Verbuchung des Ertrags ist entsprechend in der Erfolgsrechnung der Stadt auszuweisen. Die Betriebs- und Dienstleistungsaufwendungen gehen zu Lasten der TAG. Die Stadt leistet lediglich Beiträge an ein mögliches Defizit.

Wie werden die Risiken und Garantien abgebildet (siehe Kapitel 3.9.2)?

Wie in Kapitel 3.9.2.2 argumentiert wurde, werden die Risiken und Garantieverprechungen mit der grössten Eintretenswahrscheinlichkeit nicht schon beim Abschluss des PPP-Vertrages als Rückstellung, sondern sind im Anhang zunächst unter den Eventualverpflichtungen aufzulisten.

Die vertraglich geregelte Defizitgarantie stellt eine mögliche Verpflichtung dar und ist gemäss IPSAS 19.18 als Eventualverpflichtung im Anhang offen zu legen. Weiter wurde vertraglich vereinbart, dass die Stadt bei strukturellen Veränderungen, welche durch externe Faktoren beeinflusst werden, beispielsweise die Umrüstkosten übernimmt. Auch diese Vereinbarung ist als Eventualverpflichtung im Anhang des Jahresabschlusses zu berücksichtigen.

Wie wir im Kapitel 3.9.2 argumentieren haben, ist für ein mögliches Bail-Out eine Eventualverpflichtung auszuweisen. Es ist darauf nur zu verzichten, wenn explizit oder implizit durch andere Vereinbarungen ein Bail-Out ausgeschlossen ist. Im vorliegenden Fall gibt es einerseits eine Defizitgarantie und andererseits trägt die Stadt Opfikon die Umrüstkosten, falls das Pflgeheim dauerhaft nicht ausgelastet ist. Mittels dieser zwei Vereinbarungen sind Vorkehrungen getroffen, um einen Konkurs des privaten Anbieters zu verhindern. Aus diesem Grund wird u.E. implizit ein mögliches Bail-Out ausgeschlossen und dementsprechend ist dafür keine Eventualverpflichtung im Anhang auszuweisen.

Welche zusätzlichen Informationen müssen im Anhang gesondert ausgewiesen werden (siehe Kapitel 3.9.4)

Die Stadt Opfikon beherrscht das Gebäude des Seniorenzentrums nicht und es stellt sich die Frage, ob zusätzliche Informationen zu diesem PPP-Projekt im Anhang ausgewiesen werden müssen. Diese Frage steht in engem Zusammenhang mit der Auslegung des Anwendungsbereichs: Bezieht sich der Anwendungsbereich auf die Dienstleistungskonzession oder auf die Beherrschung des Vermögenswertes (siehe Kapitel 3.9)?

In IFRIC 12 wird der Anwendungsbereich mit der Beherrschung umschrieben und dementsprechend gelten die einzelnen Paragraphen von IFRIC 12 nur, wenn eine Beherrschung vorliegt. In der momentanen Version des Consultation Paper des IPSASB wird nicht explizit auf den Anwendungsbereich eingegangen, aber im Kapitel über den Anhang wird von Dienstleistungskonzessionen im Allgemeinen gesprochen und zumindest der Wortlaut dort spricht für eine weite Auslegung des Anwendungsbereichs des neuen IPSAS.

Aus unserer Sicht ist in Anbetracht der Komplexität von Dienstleistungskonzessionsverträgen, des vielseitigen Einflusses auf die Berichterstattung sowie der langfristigen Natur von PPP-Verträgen wichtig, dass alle Dienstleistungskonzessionen unabhängig von der Beherrschung im Anhang ausgewiesen werden. Daneben erachten wir es für die Förderung der Transparenz als sinnvoll, wenn auch PPP i.w.S mit einem langfristigen Zeithorizont (siehe Kapitel 1.2) im Anhang offen gelegt werden.

Für das vorliegende Projekt sieht die Offenlegung wie folgt aus:

Zusammenfassend müssen gemäss IPSAS die einzelnen Transaktionen wie folgt verbucht werden:

- a) Der private Partner erstellt und finanziert das Seniorenzentrum und danach betreibt er das Zentrum, indem er Pflege- und Pensionsleistungen sowie zusätzliche Leistungen erbringt.

Der Zweck der Zusammenarbeit liegt darin, dass der private Partner anstelle der Stadt Opfikon das Seniorenzentrum finanziert und betreibt.

- b) In einer Leistungsvereinbarung sind die Leistungen: Pflegeheim, Betriebskonzept, Raumkonzept und Bauprojekt definiert.

Die Stadt Opfikon besitzt eine Erfolgsbeteiligung: Je nach Höhe des Ergebnisses variiert der Anteil zu Gunsten der Stadt zwischen 10-30% des Überschusses.

- c) In den ersten vier Jahren besteht eine Defizitgarantie mit einem Kostendach von gesamthaft rund 2.9 Mio. CHF und ab dem fünften Jahr eine Defizitgarantie von max. 299'000 CHF für 10 Jahre.

Bei strukturellen Veränderungen, welche durch externe Faktoren beeinflusst sind, übernimmt die Stadt Opfikon die Umrüstungskosten, damit das Gebäude anderweitig verwendet werden kann.

- d) Es besteht ein klarer Leistungsauftrag an den privaten Partner, so dass das PPP keine Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger hat.
- e) Der Vermögenswerte und die Verbindlichkeiten sind aufgrund der fehlenden Beherrschung durch die Stadt Opfikon nicht in der Bilanz der Stadt Opfikon ausgewiesen.
- f) Mögliche zukünftige Zahlungsein- und -abgänge in Verbindung mit dem PPP bestehen aufgrund der Defizit- und Erfolgsbeteiligung sowie der möglichen Umrüstungskosten.

Abschliessen wird wiederum die Zusammenfassung der Abbildung in der Erfolgsrechnung und der Bilanz aufgezeigt.

Tabelle 12: Zusammenfassung der Abbildung des PPP in der öffentlichen Bilanz und Erfolgsrechnung

| Gegenstand | Betroffene Position |
|--|--|
| Bilanz: | |
| Verkauf Bauland | Abgang Grundstücke |
| Erfolgsrechnung: | |
| Beteiligung an Projektbegleitkosten | Gegebenenfalls als Aufwand zu erfassen |
| Erfolgsbeteiligung am Nettoergebnis | Gegebenenfalls als Ertrag zu erfassen |
| Anhang: | |
| Defizitgarantie, allfällige Umrüstkosten | Offenlegung als Eventualverpflichtung |
| Zusätzliche Informationen gemäss Kapitel 3.9.4 | Eigene Rubrik PPP im Anhang |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

4.6 Fallbeispiel 2 - Hochbauprojekt im Bildungsbereich

Allgemeines:

Das nachfolgende Praxisbeispiel bezieht sich auf ein Hochbauprojekt, über welches zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Berichtes noch nicht definitiv entschieden wurde. Aus diesem Grund wird der Projektname nicht erwähnt.

Die geplante Investitionssumme beträgt rund 100 Mio. CHF; für den Betrieb geht man vom fünf- bis achtfachen dieses Betrages aus. Es wurden auch Sensitivitätsanalysen für den Zusammenhang von Baukosten und Betriebskosten gemacht (d.h. inwiefern ist der Betrieb billiger/teurer, wenn billiger/teurer gebaut wird).

Die Öffentliche Hand prüft die Zurverfügungstellung von Hochbauinfrastruktur für den Bildungsbereich im Rahmen eines PPP. Die Umsetzung als PPP wurde konkret im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsanalyse mit Unterstützung verwaltungsinterner Stellen und externer Berater geprüft. Der definitive Entscheid für die Realisierung in Form eines PPP bzw. die Festlegung auf eine Durchführungsvariante steht noch aus. Daher wird in den folgenden Ausführungen jeweils auf die angedachten Varianten Bezug genommen.

Bei einem positiven Entscheid für das Projekt erfolgt 2008 – 2009 die Vergabevorbereitung (Rechtliche Abklärungen) und anschliessend die Submission. Die Realisierung beginnt 2010 und spätestens 2015 soll der Bau bezugsbereit sein.

Durch die Zusammenarbeit mit Privaten soll die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sichergestellt werden. Die Erwartungen, die mit einer Realisierung als PPP verknüpft sind, sind Effizienzvorteile sowie eine beschleunigte Projektabwicklung (im Vergleich zur rein öffentlichen Beschaffung).

Die Vertragsdauer mit dem privaten Partner ist auf 20 Jahre mit Option auf Verlängerung ausgerichtet. Die Risiken werden zwischen dem öffentlichen und privaten Partner im Sinne einer Verantwortungsgemeinschaft aufgeteilt.

An der Planung des Projektes sind sowohl der öffentliche wie der private Partner beteiligt. Die Öffentliche Hand ist bei der derzeit wirtschaftlichsten Variante als Finanzierungspartner vorgesehen. Ebenso hat es sich als wirtschaftlicher herausgestellt die Installationen im IT-Bereich durch die öffentliche Hand errichten und betreiben zu lassen. Bau, Betrieb, Unterhalt (kaufmännisch, technisch) bzw. Sanierung sind Aufgabe und Verantwortung bzw. Risiko des privaten Partners, aber die öffentliche Hand wird gegenüber dem Endnutzer (Schüler, Studierende) als Dienstleistungserbringer auftreten.

Im entsprechenden Kanton wurde die Politik festgelegt, dass eine Umsetzung von Projekten in Form von PPPs erst bei Feststellung der generellen Eignung sowie einer Investitionssumme von mindestens 20 Mio. CHF in Frage kommt. Man geht davon aus, dass bei kleineren Vorhaben die Transaktionskosten (Wirtschaftlichkeitsanalyse, Submissionsverfahren etc.) zu hoch sind.

Vertragliche Regelungen:

Bei einer Umsetzung als PPP wird es einen Vertrag zwischen der Öffentlichen Hand und dem Totalunternehmer geben, welcher die Planung, den Bau und den Betrieb regelt. Die Öffentliche Hand bezahlt ab Inbetriebnahme (Erbringung der ersten Leistungseinheit = Unterrichtsstunden) ein monatliches Nutzungsentgelt an den Betreiber.

Die Vertragswerke sind noch nicht fertig, dementsprechend kann im Folgenden nur die voraussichtliche Gestaltung beschrieben werden.

Rechte und Pflichten der öffentlichen Hand:

- Nutzung der Infrastruktur zur Erfüllung der öff. Aufgabe „Bildung“.
- Gewisse Mitspracherechte sollen verankert werden, z.B. Recht auf einen Hauswart der öff. Hand (als Kontaktperson in der Betriebsphase) und Beteiligung am Architekturwettbewerb (Bauwerk mit öff. Bedeutung, städtebauliche Aspekte, Vertretung des öff. Interesses).
- Evtl. Verankerung eines Vorkaufsrechtes am Ende der Lebensdauer bzw. des Vertrages.
- Bezahlung eines Nutzungsentgeltes ab Fertigstellung bzw. Inbetriebnahme.

Rechte und Pflichten des privaten Partners:

- Anspruch auf ein Nutzungsentgelt.
- Evtl. Verwertungsrecht bzw. speziell vereinbarte Rechte zur weiteren Nutzung (Vereinbarung zur Umzonung für die gewerbliche Nutzung).
- Verpflichtung zum Bau, Betrieb und zur Einhaltung von Leistungsindikatoren (Bonus-Malus-System).

Der Vertrag wird voraussichtlich eine Exit-Klausel beinhalten, vor allem wenn die öffentliche Hand das Vorhaben finanzieren wird. Die Exit-Klausel wird an Leistungsindikatoren gebunden sein. Die vorzeitige Kündigung wird mit grösster Wahrscheinlichkeit zu rechtlichen Konsequenzen bzw. Schadenersatzforderungen führen. Eventuell wird der Vertrag einen Passus beinhalten, der es der öffentlichen Hand ermöglicht, den Vertrag (z.B. bei

Änderung der Nachfrage) vorzeitig zu kündigen und das Gebäude zu kaufen/verkaufen oder anderweitig zu nutzen bzw. dass der Private es einer anderen Nutzung zuführen kann.

Regelung Vermögenswerte:

Ein betroffener Vermögenswert ist das Grundstück, auf welchem die Infrastruktur errichtet wird. Das betroffene Grundstück gehört derzeit noch einem privaten Eigentümer (nicht Totalunternehmer, sondern weiterer Akteur). Derzeit ist vorgesehen, dass der Kanton das Grundstück kaufen wird und dann dem Totalunternehmer für die Errichtung des Gebäudes zur Verfügung stellt (Kanton erteilt Baurecht). Die darauf vom Totalunternehmer errichtete Bildungsinfrastruktur ist während der gesamten Vertragslaufzeit im Eigentum des privaten Totalunternehmers.

Derzeit ist noch nicht klar, was nach dem Vertragsende passieren soll. Es ist kein Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand vorgesehen und daher hat die öffentliche Hand am Ende der Vertragslaufzeit keine Ansprüche auf Sach- oder Geldleistungen.

Risikoallokation:

Die Risiken sind auf beide Partner wie folgt verteilt:

- Die Projektierungskosten (Eignungs- und Wirtschaftlichkeitstest, Submission, Vertragserstellung etc.) trägt die Öffentliche Hand.
- Das Finanzierungsrisiko trägt die Öffentliche Hand.
- Das Verfügbarkeitsrisiko trägt der Private.
- Das Nachfragerisiko trägt die Öffentliche Hand
- Betriebs- und Unterhaltsrisiko trägt der Private.
- Politische und rechtliche Risiken tragen beide.
- Das Residualwertrisiko trägt die Öffentliche Hand.

Residualwertrisiko: Die Öffentliche Hand wird festlegen, zu welchem Preis und in welchem Zustand die Infrastruktur übernommen wird (daher wird dieses Risiko der Öffentlichen Hand zugeordnet). In der Wirtschaftlichkeitsanalyse hat sich herausgestellt, dass die Öffentliche Hand eine günstigere Finanzierung erreichen kann, daher wird sie das Gebäude finanzieren (und muss somit nicht die Finanzierungskosten des Privaten mit den Nutzungsentgelt bezahlen). Neben der Finanzierung übernimmt die Öff. Hand keine weiteren Garantien. Die Öffentliche Hand sieht sich selbst in der Pflicht, die Nachfrage zu steuern bzw. weiss, dass sie massgeblichen Einfluss darauf hat (Bildungspolitik, Demografie). Eine

weitere Nutzung, bei der der Private die Nachfrage steuern kann, ist nicht vorgesehen (z.B. eine Nutzung als Tagungs- und Seminarzentrum ausserhalb vom öffentlichen Bildungsauftrag).

Finanzen:

Für den Kanton sind folgende Zahlungsflüsse relevant:

- Landkauf
- Ertrag aus Baurecht
- Darlehen an den privaten Partner
- Darlehenszinsen vom privaten Partner
- Die öff. Hand wird an den Privaten ab Inbetriebnahme (ab 1. Unterrichtslektion) ein Nutzungsentgelt (Miete) bezahlen, welches an Leistungsindikatoren gekoppelt sein wird.

Es wurde eine Wirtschaftlichkeitsrechnung durchgeführt. Das zentrale Ergebnis war, dass sich eine Kernentscheidung um die öffentliche versus die private Finanzierung drehte. Eine präzise Aussage war nicht möglich, da häufig mit vielen Annahmen gearbeitet werden musste. Im worst case Szenario war die PPP-Variante für die Öffentliche Hand negativ; im best case Szenario positiv.

Selbst im Best-Case-Szenario wird aber ein Effizienzgewinn von 20% nicht erreicht. Der Grund liegt darin, dass die Kantonsverwaltung bereits über ein gutes Know-how verfügt und bereits viele Vorteile von Auslagerungen oder anderen privaten Kooperationen für eine kostengünstige Leistungserbringung im Bildungsbereich ausnützt (z.B. Auslagerung der Kantine, der Reinigung). Im Allgemeinen werden die Wirtschaftlichkeitspotenziale von PPP im Betrieb und nicht in der Errichtung gesehen.

4.6.1 Abbildung des Vorhabens unter IPSAS:

Beim folgenden Fallbeispiel handelt es sich um ein Projekt in der Vorbereitungsphase und daher sind noch nicht alle Vertragsinhalte bekannt. In der nachfolgenden Abhandlung über die rechnungslegerische Abbildung dieser PPP können daher nicht alle Fragen völlig geklärt werden.

Die Vermögenswerte setzten sich aus dem Gebäude und dem dazugehörigen Grundstück zusammen. IPSAS 13.20 besagt, dass „bei einem Leasingverhältnis von Grundstücken und Immobilien die Grundstücks- und Immobilienkomponenten zum Zwecke der Leasingklassifizierung gesondert betrachtet werden“ und dementsprechend ist auch hier analog

vorzugehen. Beim Grundstück handelt es sich um ein Operating-Leasing, welches der staatliche Partner in seiner Bilanz auszuweisen hat (Begründung siehe Fall AUVA).

Überprüfung des Anwendungsbereichs

I. Vorliegen einer Dienstleistungskonzession?

Der private Partner errichtet ein Hochbauprojekt im Bildungsbereich und ist danach für den Betrieb und Unterhalt des Gebäudes zuständig. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern der Private das Gebäude tatsächlich betreibt. Es reicht nicht aus, wenn der private Partner beim Gebäude gewisse Dienstleistungen wie Reinigungsaufgaben oder den Besucherempfang übernimmt. Damit die Rede von einem privaten Betrieb der Infrastruktur sein kann, muss der Private eine umfassende Dienstleistungspalette anbieten und zusätzlich die damit verbundenen Managementaufgaben übernehmen (siehe Definition von Dienstleistungen und Managementaufgaben im Kapitel 1.2). Wenn die öffentliche Hand nur die IT-Leistungen und einen Hauswart als Kontaktperson stellt und der Private die restlichen Dienstleistungen sowie Managementaufgaben übernimmt, so ist der Tatbestand des Betriebs in einer Dienstleistungskonzession gegeben. Für eine abschliessende Antwort muss man den definitiven Vertragsinhalt abwarten.

Bei diesem PPP-Projekt handelt sich nach jetzigem Wissensstand um eine Dienstleistungskonzession nach der Definition von IFRIC/IPSASB und dabei baut, besitzt und unterhält der private Partner das Hochbauprojekt.

II. Beherrschung des Vermögenswerts:

a) Kriterium 1: Der staatliche Auftraggeber beherrscht oder reguliert, welche Dienstleistungen der Betreiber mit dem dazugehörigen Vermögenswert zu erbringen hat und an wen und zu welchem Preis sie zu erbringen sind:

- Die öffentliche Hand gibt in einer Leistungsvereinbarung vor, dass der Private eine Infrastruktur zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben „Bildung“ baut, unterhält und betreibt.
- Die Nutzer sind die Schülerinnen und Schüler bzw. Studierenden.
- Die öffentliche Hand bezahlt dem Privaten ein Nutzungsentgelt.

Das Kriterium 1 ist somit erfüllt.

b) Kriterium 2: Der staatliche Auftraggeber beherrscht als Eigentümer, Nutzniesser oder anders sämtliche bedeutenden Restgrössen am Ende der Vertragsdauer.

Am Vertragsende geht das Eigentum an der Infrastruktur nicht an die öffentliche Hand über. Es bestehen keine Ansprüche auch Sach- und Geldleistungen und die öffentliche Hand Zürich verfügt über kein Vorverkaufsrecht.

Das zweite Kriterium ist nicht erfüllt und somit beherrscht die öffentliche Hand nur die Dienstleistung. Es handelt es sich also um den 3. Fall (siehe Kapitel 3.9.1) und dementsprechend ist zu prüfen, ob es sich um ein Leasing handelt.

Liegt ein Finanzierungsleasing vor?

Es nicht explizit die Rede von einem Leasingverhältnis, aber letztlich ist die wirtschaftliche Betrachtung für das Vorhandensein eines Leasings entscheidend. Gemäss dem Prüfschema von IFRIC 4 (siehe Kapitel 3.9.1.3) lässt sich identifizieren, ob das Vertragsverhältnis als Leasingsvereinbarung gelten kann. Die erste Prüffrage dieses Schemas lautet: „Sieht der Vertrag eine Zahlung oder eine Reihe von Zahlungen vor?“ Die öffentliche Hand ist verpflichtet ab Inbetriebnahme ein Nutzungsentgelt zu entrichten und daher kann die erste Prüfungsfrage bejaht werden.

Anschliessend gilt es die weiteren Bestimmungen gemäss IFRIC 4 zu prüfen:

- a) Die Erfüllung der Vereinbarung hängt von der Nutzung eines bestimmten Vermögenswertes oder bestimmter Vermögenswerte ab.

Es handelt sich hier um ein Hochbauprojekt im Bildungsbereich und daher ist das Kriterium

a) erfüllt

- b) Die Vereinbarung überträgt ein Recht auf Nutzung des Vermögenswertes

Das Gebäude wird für den Unterrichtsbetrieb genutzt und daher ist auch das Kriterium b) erfüllt.

Das vorliegende Vertragsverhältnis kann gemäss den Kriterien von IFRIC 4 als Leasing klassifiziert werden und als nächstes gilt es zu klären, ob es sich um ein Finanzierungs- oder um ein Operating-Leasingverhältnis handelt.

Gemäss IPSAS 13.19 sind Leasingverhältnisse bei Grundstücken und Gebäuden ebenso wie bei anderen Leasinggegenständen entweder als Operating-Leasingverhältnis oder als

Finanzierungs-Leasingverhältnis zu klassifizieren. Dabei werden Grundstücke und Immobilien zum Zwecke der Leasingklassifikation als separate Komponenten betrachtet.¹⁵¹

Die Grundstückskomponente wird normalerweise als Operating-Leasingverhältnis klassifiziert, es sei denn, das Eigentum wird gemäss Paragraph 19 am Ende der Laufzeit des Leasingverhältnisses auf den Leasingnehmer übertragen. Da es sich im vorliegenden Fall um ein Baurecht handelt, ist von einem Operating-Leasingverhältnis auszugehen.

Beim Gebäudeteil wird zuerst die Kriterien aus IPSAS 13.15 überprüft. Die Prüfung kann allerdings nicht abschliessend durchgeführt werden, da der genaue Vertragsinhalt noch nicht bekannt ist.

| | |
|---|--|
| 1) Wird dem Leasingnehmer das Eigentum am Vermögenswert am Vertragsende übertragen? | Nein , es bestehen am Ende der Laufzeit keine Ansprüche auf Sach- und Geldleistungen |
| 2) Besteht eine Option, den Leasinggegenstand zu einem vorteilhaften Preis zu übernehmen, so dass zu Beginn des Vertrages hinreichend ist, dass die Option ausgeübt wird? | Nein , es ist kein Verkaufsrecht vorgesehen |
| 3) Umfasst die Laufzeit des Leasingverhältnisses den überwiegenden Teil der wirtschaftlichen Nutzungsdauer? | Nein , die Vertragsdauer beträgt 20 Jahre und die Nutzungsdauer eines Gebäudes beträgt ungefähr 30 Jahre. |
| 4) Entspricht der Barwert der Mindestleasingzahlungen mindestens dem tatsächlichen Werte des Leasinggegenstands? | Mangels konkreter Zahlen kann dies nicht beantwortet werden |
| 5) Liegt eine spezielle Beschaffenheit des Leasinggegenstands vor, so dass nur der Leasingnehmer den ihn nutzen kann? | Nein , bei öffentlichen Gebäuden wie Krankenhäusern und Schulen liegt kein Spezialleasing vor. ¹⁵² |
| 6) Ist der Leasinggegenstand nur schwer durch andere Vermögenswerte zu ersetzen? | Nein , es existieren mehrere Schulgebäude. |

¹⁵¹ IPSAS 13.20

¹⁵² Lüdenbach und Hoffmann (2007), S. 632.

| | |
|---|--|
| 7) Übernimmt bei der Vertragsauflösung durch den Leasingnehmer dieser die Verluste aus der vorzeitigen Kündigung? | Nein , bei vorzeitiger Kündigung kann der Private das Gebäude einer anderen Nutzung zuführen. Zurzeit nicht ersichtlich, dass die öffentliche Hand die Umbaukosten übernimmt. |
| 8) Fallen Gewinne oder Verluste, die durch Schwankungen des Restwertes entstehen, dem Leasingnehmer zu? | Ja , die öffentliche Hand trägt das Residualwertrisiko. |
| 9) Hat der Leasingnehmer eine günstige Option zur Mietverlängerung? | Nein, das ist vertraglich nicht vorgesehen. |

Das achte Kriterium gehört zu IPSAS 13.16 und nicht zu den Kriterien aus IPSAS 13.15, deren Erfüllung in der Rechtspraxis von IFRS regelmässig zu einem Finanzierungs-Leasingverhältnis führt. Der Verbindlichkeitscharakter der Kriterien aus IPSAS 13.16 ist niedriger.¹⁵³ Die Erfüllung eines der Kriterien von IPSAS 13.16 kann, muss aber nicht zwangsläufig zu einem Finanzierungs-Leasingverhältnis führen.

Nur ein einziger Indikator spricht für ein Finanzierungsleasing und zudem ist es ein Indikator aus IPSAS 13.16, welcher einen geringeren Verbindlichkeitscharakter hat. Diesem einen Indikator stehen die restlichen Indikatoren gegenüber, welche nicht erfüllt sind. Aufgrund dieser Gesamtbetrachtung ist davon auszugehen, dass es sich hier um ein Operating-Leasing handelt.

In einem Operating-Leasingverhältnis sind die rechtlichen und wirtschaftlichen Eigentümer identisch und daher hat der private Partner den Vermögenswert in der Bilanz auszuweisen. Die öffentliche Hand muss die Anforderungen aus IPSAS 13.42ff erfüllen und dementsprechend im Anhang Informationen zum Operating-Leasing gemäss IPSAS 13.44 ausweisen. Mit Ausnahme des Aktivdarlehens, welches die öffentliche Hand dem privaten Partner erteilt, wird die Bilanz des Kantons Zürich durch dieses PPP nicht tangiert.

¹⁵³ Wieder in Analogie zu IAS 17.10f gemäss Lüdenbach und Hoffmann (2007), S. 608 und Epstein und Jermakowicz (2008), S.539.

Exkurs: Risiko- und Entschädigungsansatz

Grossbritannien (siehe Kapitel 3.2) und Eurostat (siehe Kapitel 3.3) wenden bei ihrer Beurteilung, wer den Vermögenswert auszuweisen hat, einen Risiko- und Entschädigungsansatz an. Der Ansatz von Grossbritannien ist umfassender als die Bestimmungen der EU. Deshalb wird betreffend Bilanzierung des Hochbauprojekts der UK Ansatz berücksichtigt. Die nachstehende Tabelle zeigt, wer welche Risiken im Projekt trägt.

Tabelle 13: Prüfungsschema nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz

| | Öff. Hand | Privater |
|-----------------------------------|-----------|----------|
| Projektierungsrisiko | √ | |
| Finanzierungsrisiko | √ | |
| Verfügbarkeitsrisiko | | √ |
| Nachfragerisiko | √ | |
| Betriebs- und Unterhaltsrisiken | | √ |
| Politische und rechtliche Risiken | √ | |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

Wie bei der Umfahrungsstrasse liegt keine eindeutige Risikoverteilung vor und daher kann keine abschliessende Beurteilung gemacht werden. An dieser Stelle kann nur darauf hingewiesen werden, dass der Lösungsansatz mit einfacheren Mittel zu einem eindeutigen Resultat führt.

Ist eine Konsolidierung vorzunehmen (siehe Kapitel 3.9.5)?

Die öffentliche Hand beherrscht in keiner Form den privaten Partner. Da keine Beherrschung vorliegt, ist auch keine Konsolidierung vorzunehmen.

Wie werden die Erträge und Aufwendungen ausgewiesen (siehe Kapitel 3.9.3)?

Gemäss IPSAS 13.42 sind die Leasingzahlungen innerhalb eines Operating-Leasingverhältnisses linear als Aufwand über die Laufzeit des Leasingverhältnisses zu erfassen, es sein denn, eine andere systematische Grundlage entspricht eher dem zeitlichen Verlauf des Nutzens für den Leasingnehmer. Zudem sind die Zinserträge in der Erfolgsrechnung auszuweisen.

Wie werden die Risiken und Garantien abgebildet (siehe Kapitel 3.9.2)?

Wie in Kapitel 3.9.2.2 argumentiert, werden die Risiken und Garantieverprechungen mit der grössten Eintretenswahrscheinlichkeit nicht schon beim Abschluss des PPP-Vertrages als Rückstellung abgebildet, sondern sind im Anhang unter den Eventualverpflichtungen aufzulisten. Die öffentliche Hand trägt das Nachfrage- und das Residualwertrisiko, welche demnach als Eventualverpflichtung im Anhang auszuweisen sind.

Wie wir im Kapitel 3.9.2 argumentieren haben, ist für ein mögliches Bail-Out eine Eventualverpflichtung auszuweisen. Es ist darauf nur zu verzichten, wenn explizit oder implizit durch andere Vereinbarungen ein Bail-out ausgeschlossen ist. Im vorliegenden Fall ist anzunehmen, dass die öffentliche Hand im Falle eines Konkurses des privaten Partners eingreifen müsste, um einen Unterbruch im Lehrbetrieb zu vermeiden. Aus diesem Grund müsste dazu auch eine Eventualverpflichtung gebildet werden.

Welche zusätzlichen Informationen müssen im Anhang gesondert ausgewiesen werden (siehe Kapitel 3.9.4)?

Wie wir im Fallbeispiel des Seniorenzentrums Opfikon erläutert haben, sind die zusätzlichen Informationen im Anhang für alle PPP angebracht und nicht nur, wenn in einem PPP der Vermögenswert beherrscht wird. Auch wenn in einem Operating-Leasingverhältnis zusätzliche Informationen im Anhang ausgewiesen werden, erachten wir es als sinnvoll, die zusätzlichen Informationen im Anhang über PPP aufzuführen, weil die transparente Darstellung von PPP umfassendere Angaben erfordert.

a) Das PPP-Vorhaben bezweckt die Errichtung, den Betrieb und den Unterhalt eines Gebäudes im Bildungsbereich.

Die Gründe für die Zusammenarbeit liegen im Effizienzvorteil und der beschleunigten Projektabwicklung.

b) Der Kanton hat folgende Rechte erworben:

- Nutzung der Infrastruktur zu Erfüllung der öffentlichen Aufgabe „Bildung“.
- Recht auf Unterhalts- und Betriebsleistungen nach definierten Leistungsindikatoren.
- Mitsprachrechte bei der Planung und beim Betrieb.

c) Die öffentliche Hand bezahlt ab Inbetriebnahme ein monatliches Nutzungsentgelt.

d) Die öffentliche Hand tritt gegenüber den Endnutzer (Schülerinnen und Schüler bzw. Studierende) als Dienstleistungserbringer auf und daher hat das PPP keinen Einfluss auf den Endnutzer.

- e) Die Vermögenswerte (Immobilien und Mobilien) sind in der Bilanz des Privaten Partners auszuweisen. Das Aktivdarlehen an den privaten Partner ist in der Bilanz des Kantons Zürich zu erfassen.
- f) Die öffentliche Hand trägt das Residualwert- und Nachfragerisiko. Zusätzlich ist für den Fall eines Bail-Outs eine Eventualverpflichtung auszuweisen.

Abschliessen wird wiederum die Zusammenfassung der Abbildung in der Erfolgsrechnung und der Bilanz des Kantons Zürich aufgezeigt.

| Gegenstand | Betroffene Position |
|--|--|
| Bilanz: | |
| Aktivdarlehen | Darlehen an das private Unternehmen |
| Grundstück | Grundstücke und Immobilien (Langfristige Vermögenswerte) |
| Erfolgsrechnung: | |
| Nutzungsentgelt ab Inbetriebnahme | Leasingzahlungen |
| Zinsertrag (Aktivdarlehen) | Finanzertrag |
| Anhang | |
| Bail-Out | Eventualverpflichtung |
| Zusätzliche Informationen gemäss Kapitel 3.9.4 | Eigene Rubrik PPP im Anhang |

Anmerkung: *Eigene Darstellung*

5 Schlussfolgerungen: Würdigung des Control-Ansatzes und seiner Auswirkungen auf den Finanzhaushalt

5.1 Allgemeine Bemerkungen zur rechnungslegerischen Darstellung von PPP

Im Rahmen dieser Studie wurde an sechs Fallbeispielen die rechnungslegerischen Darstellung von PPP-Projekten untersucht. Man muss selbstkritisch anfügen, dass aufgrund der geringen Fallzahl allgemeine Aussagen mit Vorsicht zu treffen sind. Wir sind dennoch der Überzeugung, dass man aus unseren Fallbeispielen eindeutige Trends und Folgerungen erkennen bzw. ziehen kann.

Wie wir in Kapitel 3.8 erläutert haben, ist das IPSAS-Board der Ansicht, dass die meisten Fälle von PPP i.w.S mit den bestehenden Rechnungslegungsnormen abgebildet werden können und dass lediglich eine Lücke bezüglich PPP mit einer Dienstleistungskonzession besteht. Ziel der vorliegenden Arbeit war es deshalb, ein breites Spektrum an Fallbeispielen und deren Abbildung in der finanziellen Berichterstattung darzustellen. Aus diesem Grund richteten wir die Auswahl der Fallbeispiele darauf aus. Es zeigte sich allerdings, dass es gerade im deutschsprachigen Gebiet eine grosse Vielfalt an PPP gibt und dass man nicht lange nach unterschiedlichen PPP suchen musste. Eher schon war es schwierig PPP i.e.S zu finden und daher wichen wir auf ein australisches Fallbeispiel aus. Der Mangel an PPP i.e.S gilt besonders für die Schweiz, was unsere Projektpartner bestätigten. Es scheint, dass man in der Schweiz nicht versucht, dogmatisch PPP i.e.S aus der Theorie bzw. den Vorbildern aus Grossbritannien nachzueifern, sondern man strebt nach individuellen Lösungen für unterschiedliche Fragestellungen.

Nach der Bearbeitung der sechs Fallbeispiele können wir die Aussage von Hodge, Fraser und Neil teilen, dass PPP im Allgemeinen aufgrund ihrer langfristig ausgerichteten Partnerschaften und der komplexen Strukturen (Risikoallokation usw.) eine grosse Herausforderung an die finanzielle Abbildung darstellen.¹⁵⁴ Eine der Hauptschwierigkeiten ist zum Beispiel die Beurteilung, ob und wie die verschiedenen Vertragsklauseln in der Zukunft Finanzströme auslösen können. Die meisten PPP-Projekte können zwar mit den bestehenden Rechnungslegungsstandards abgebildet werden, was aber nicht bedeutet, dass es

¹⁵⁴ Hodge, Fraser und Neil (2006), S. 51ff.

nicht jeweils um eine äusserst komplexe Darstellung in der Rechnungslegung handelte. Für die korrekte rechnungslegerische Darstellung können IPSAS 6- bis 9 (Konsolidierung), IPSAS 13 (Leasing), IPSAS 15 (Finanzinstrumente), IPSAS 16 (Als Finanzinvestitionen gehaltene Immobilien), IPSAS 17 (Sachanlagen), IPSAS 19 (Rückstellungen, Eventualverbindlichkeiten und Eventualforderungen) zur Anwendung kommen.

Des Weiteren haben wir festgestellt, dass neben allgemeinen Fragen, welche fast in jedem PPP vorkommen, in jedem PPP Spezialfragen auftauchen wie beispielsweise die Frage der Behandlung von „à-fonds-perdu“-Subventionen (IPSAS 23) beim Kongresshaus. Die buchhalterische Herausforderung liegt weniger in der konkreten Beantwortung der Einzelfragen, als vielmehr in der grossen Anzahl an Einzelfragen.

Aufgrund der Komplexität von PPP sind die komprimierten Angaben zu einem PPP im Anhang von überragender Bedeutung. Ohne diese Informationen fällt es schwer, die finanziellen und anderen Auswirkungen einer PPP zu überblicken. Der Nutzen für die Transparenz durch ein spezielles Kapitel über PPP im Anhang kann daher nicht genug betont werden.

Wie sieht es nun mit dem Lösungsansatz des IPSASB zu den Dienstleistungskonzessionen aus? Hilft dieser Ansatz, um die rechnungslegerische Komplexität zu reduzieren und wie ist der Ansatz zu würdigen?

Dies und weitere Fragen wird in den folgenden Kapiteln nachgegangen.

5.2 Wie ist der Control-Ansatz im Allgemeinen zu beurteilen?

Die Beantwortung dieser Frage steht in engem Zusammenhang mit einem Vergleich zwischen dem Control-Ansatz und dem Risiko- und Entschädigungsansatz.

Den beiden Ansätzen gemeinsam ist die Umsetzung der Zielsetzung der True and Fair View¹⁵⁵ und die Verankerung der Ansätze in den Prinzipien von IPSAS. Die Unterschiede bestehen in der Anwendung der Ansätze und der damit verbundenen Eindeutigkeit der Klassierungen. Nachfolgend wird auf diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede eingegangen.

Die erste Gemeinsamkeit besteht darin, dass beide Ansätze das zentrale Prinzip von IPSAS der „True and Fair View“ bei den PPP umsetzen. Die Teilaspekte „glaubwürdige Darstellung“ und „wirtschaftliche Betrachtungsweise“ der „True and Fair View“ fordern, dass Transaktionen oder andere Ereignisse „entsprechend dem wirtschaftlichen Gehalt und den finanzwirtschaftlichen Gegebenheiten und nicht ausschliesslich nach Massgabe der rechtlichen Form bilanziert werden („Substance Over Form“). Beide Ansätze stehen für eine wirtschaftliche Betrachtungsweise: Bei dem Control-Ansatz ist die wirtschaftliche Betrachtungsweise in der Form der Beherrschung und beim Risiko- und Entschädigungsansatz ist sie in Form der Risiken und des Nutzens. Auf den Control-Ansatz als wirtschaftliche Betrachtungsweise wird im nachfolgenden Kapitel detailliert eingegangen.

Wie IPSAS 1.7 aufzeigt, gehen beide Ansätze mit IPSAS grundsätzlich konform und darin liegt aus unserer Sicht die zweite Gemeinsamkeit. Gemäss IPSAS 1.7 sind Vermögenswerte „Ressourcen, die auf Grund von Ereignissen der Vergangenheit in der Verfügungsgewalt der Einheit stehen und von denen erwartet wird, dass der Einheit aus ihnen künftiger wirtschaftlicher Nutzen oder Nutzungspotential zufließt.“ In dieser Definition des Vermögenswerts geht es sowohl um die Verfügungsgewalt als auch um den Nutzen und die beiden Ansätze beziehen sich jeweils auf einen der beiden Aspekte der Definition. IFRIC 12 und das IPSAS-Board sind jedoch der Ansicht, dass der Control-Ansatz im besseren Einklang mit dem gesamten IPSAS steht. Begründet wird diese Aussage mit der Definition der Vermögenswerte in IPSAS 1.7, in welchem die Rede von der Verfügungsmacht einer Einheit über Ressourcen ist. Zusätzlich könnte man für die Begründung des Control-Ansatzes auch IPSAS 23.7 heranziehen, in welchem der Begriff der Beherrschung von Vermögenswerten verwendet wird. IPSAS 17.13 und 23.7 wird somit den Vorzug vor dem Risiko- und Entschädigungsansatz geben, welcher in IPSAS 13 (Leasing) begründet ist.

¹⁵⁵ IPSAS 1.27

Das International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC) und das IPSAS-Board sehen also in der Verankerung der Ansätze einen Unterschied, weil sie den Control-Ansatz im besseren Einklang mit IAS/IFRS bzw. IPSAS sehen. Aus unserer Sicht könnte der Risiko- und Entschädigungsansatz problemlos mit den IPSAS begründet werden, wie es ja auch bei Leasing der Fall ist. Mit dem nachfolgend aufgezeigten Unterschied zwischen den beiden Ansätzen ist unseres Erachtens der Vorzug des Control-Ansatz besser zu begründen.

Die beiden Ansätze können zu unterschiedlichen Klassierungsergebnissen bzw. Bilanzierungen von PPP führen. Unsere Vergleiche der Ansätze in den Fallbeispielen geben lediglich einen Hinweis dazu, repräsentativer ist eine Schätzung zu den PPP in Grossbritannien. Mit dem Risiko- und Entschädigungsansatz sind zurzeit rund 60% der PPP-Projekte in den staatlichen Bilanzen ausgewiesen. Mit dem in Zukunft anzuwendenden Control-Ansatz sollen gemäss einer Schätzung neu rund 95% der laufenden PPP-Projekte in den staatlichen Bilanzen erscheinen.¹⁵⁶

Es steht ausser Frage, dass mit einem höheren Prozentwert an ausgewiesenen Vermögenswerten und Verbindlichkeiten in den staatlichen Bilanzen, der Vorzug einer der beiden Ansätze nicht begründet werden kann. Wichtiger für die Beurteilung ist, welcher Ansatz besser der wirtschaftlichen Betrachtungsweise gerecht wird und ob die Ansätze einfach anzuwenden sind sowie zu eindeutigen Resultaten führen. Beide Ansätze spiegeln eine wirtschaftliche Betrachtungsweise wider – wie in diesem Kapitel erwähnt wurde und im nächsten Kapitel begründet wird – und daher sind die Anwendbarkeit und die Eindeutigkeit der Resultate entscheidend.

In sechs Fallbeispielen wendeten wir den Control-Ansatz an und stellten dabei fest, dass der Ansatz einerseits einfach anzuwenden ist und andererseits zu eindeutigen, klaren Resultaten der Klassierung führt. Diese Feststellung steht im Widerspruch zur beobachteten Anwendungspraxis des Risiko- und Entschädigungsansatzes in der Leasingklassifizierung nach IFRS und den PPP-Bilanzierungen in Grossbritannien. Das privatwirtschaftliche International Financial Reporting Interpretations Committee bemängelte, dass der Risiko- und Entschädigungsansatz zu komplexen und inkonsistenten Leasing-Klassifizierungen führt.¹⁵⁷ Der Risiko- und Entschädigungsansatz im Rahmen der PPP-Klassierungen in Grossbritannien ist nur dann leicht anzuwenden, wenn eine eindeutige Risikoallokation

¹⁵⁶ Auskunft von Gordon McKechnie, Head of PFI Policy (HM Treasury)

¹⁵⁷ IFRIC (2005), BC11

vorliegt. Sobald die Risiken nicht eindeutig verteilt sind, ist gemäss den Anweisungen der HM Treasury ¹⁵⁸ eine komplexe quantitative Risikoanalyse vorzunehmen, welche auf einem stochastischen Modell basiert. Zudem wurde der Risiko- und Entschädigungsansatz in Grossbritannien kritisiert, weil durch diesen Ansatz der Fehlanreiz geschaffen wird, vermehrt Risiken an den privaten Partner zu übertragen und dadurch nicht mehr optimale Risikoallokation erreicht wird.¹⁵⁹ Es ist eher unwahrscheinlich, dass der Control-Ansatz ebenfalls zu einem Fehlanreiz führen könnte. Im nächsten Kapitel werden wir im Rahmen der Beurteilung des zweiten Control-Kriteriums darauf kurz zurückkommen.

Aufgrund der einfacheren Anwendung, der eindeutigeren Resultate sowie der nicht vorhandenen Fehlanreize ist der Control-Ansatz gegenüber dem Risiko- und Entschädigungsansatz vorzuziehen. Insgesamt ist der Control-Ansatz positiv zu bewerten und stellt daher einen guten Ansatz dar, um PPP in der Rechnungslegung abzubilden.

Zu Recht kann an dieser Stelle kritisiert werden, dass der Vergleich zwischen den beiden Ansätzen nicht statthaft ist. Auf der einen Seite haben wir eine langjährige Anwendungspraxis des Risiko- und Entschädigungsansatzes und auf der anderen Seite führen wir lediglich die Erfahrungen aus sechs Fallbeispielen auf, welche nicht als repräsentativ bezeichnet werden können. Wir sind der festen Überzeugung, dass auch eine grössere Anzahl von untersuchten PPP-Projekten nicht zu einem anderen Resultat führen würde. Warum dies der Fall ist, werden wir im nächsten Kapitel darlegen.

¹⁵⁸ HM Treasury (2007), 4.3

¹⁵⁹ Kirk und Wall (2002), S. 546 und Marty (2007), S. 21.

5.3 Wie ist die Anwendung der beiden Kontrollkriterien zu beurteilen?

Im vorangegangenen Kapitel haben wir die These aufgestellt, dass der Control-Ansatz gegenüber dem Risiko- und Entschädigungsansatz vorzuziehen ist. Diese Aussage können wir nicht empirisch belegen, sondern begründen sie mit den Vorzügen der beiden Control-Kriterien. Der Vorzug des Control-Ansatzes liegt – wie schon im letzten Kapitel gesagt – in der einfachen Anwendung und den eindeutigen Resultaten, welche der Ansatz liefert.

Eine Beherrschung des Vermögenswerts wird bejaht, wenn die beiden Control-Kriterien kumulativ erfüllt sind. Es liegt eine Beherrschung vor, wenn der staatliche Auftraggeber bestimmt, welche Dienstleistungen an wen und zu welchem Preis zu erbringen sind (erstes Kontrollkriterium mit drei Teilkomponenten) sowie wenn der staatliche Auftraggeber die Restgrösse beherrscht (zweites Kriterium).

Im Rahmen der Überprüfung, muss lediglich diesen vier Fragen nachgegangen werden. Dieses einfache Überprüfungsschema steht im Gegensatz zum Risiko- und Entschädigungsansatz. Der britische Risiko- und Entschädigungsansatz bei den PPP erfordert eine quantitative Risikoanalyse und die Auslegung der Bestimmungskriterien für ein Finanzierungsleasing im IFRS besagt, dass die Erfüllung eines der Kriterien von IAS 17.10 regelmässig zu einem Finanzierungs-Leasingverhältnis führt. Von diesem Grundsatz kann abgewichen werden, wenn alle anderen Indikatoren – einschliesslich IAS 17.11 - deutlich in eine andere Richtung weisen.¹⁶⁰ Diese offenen Formulierungen lassen erkennen, dass ein gewisser Spielraum bei der Bestimmung besteht.

Ein solcher Spielraum besteht bei den Control-Kriterien nicht, was zu eindeutigen Resultaten führt. Die Beschaffenheit der einzelnen Kontrollkriterien lässt nur eine klare Bejahung oder Verneinung zu. Einige Kriterien sind auf den ersten Blick unmissverständlich, wie die Festlegung der Dienstleistung oder des Benutzerkreises. Beispielsweise bestimmt der staatliche Auftraggeber, welche Dienstleistung zu erbringen ist oder eben nicht.

Die anderen Kriterien bedürfen einer Auslegung, mit deren Hilfe wiederum die Erfüllung der Kriterien eindeutig beantwortet werden kann. Eine Preisfestlegung ist gemäss IFRIC auch bei realistischen Preisobergrenzen und Gewinnmargen gegeben.¹⁶¹ Das Konzept der

¹⁶⁰ Lüdenbach und Hoffmann (2007), S. 609 und Epstein und Jermakowicz (2008), S.539.

¹⁶¹ IFRIC 12. AG3

Beherrschung der Restgrösse hat einen grösseren Interpretationsbedarf, welcher zugleich auch die Qualität des Control-Ansatzes als wirtschaftliche Betrachtungsweise unterstreicht.

Die Beherrschung des Residualwertes ist zentral für die Beurteilung der Beherrschung, weil der staatliche Auftraggeber dadurch ein anhaltendes Recht besitzt, den Vermögenswert während und im Anschluss an den PPP-Vertrag zu nutzen. Dieses dauerhafte Nutzungsrecht ist letztlich die Begründung dafür, dass der staatlich Partner unter einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise Eigentümer des Vermögenswerts ist. Ohne die Beherrschung des Residualwertes ist die Dienstleistungskonzession in ihrer Substanz mit einer Privatisierung des Vermögenswertes und der damit verbundenen Dienstleistung gleichzusetzen. In diesem Fall wäre der private Partner aus einer rechtlichen und wirtschaftlichen Perspektive Eigentümer des PPP-Vermögenswerts.

Idealtypisch ist die Beherrschung der Restgrösse gegeben, wenn aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung die Infrastruktur nach Ablauf der Vertragszeit an den staatlichen Partner übergeht, ohne dass er dafür eine wesentliche Ausgleichszahlung zu leisten hat.¹⁶² Schwieriger sind bei der Beurteilung andere – sprich weniger eindeutige – Formen der Beherrschung der Restgrösse. Um eine solche Beurteilung vorzunehmen, ist jeweils der Frage nachzugehen, ob der staatliche Partner über ein uneingeschränktes Nutzungsnutzungsrecht während und im Anschluss an den PPP-Vertrag verfügt.

In unseren sechs Fallbeispielen wurde das erste Control-Kriterium immer erfüllt, während das beim zweiten Kriterium nicht immer der Fall war. Es ist mit grösster Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass bei der Beurteilung nach der Bilanzierung, jeweils das zweite Control-Kriterium ausschlaggebend sein wird. Dieser Sachverhalt wäre nur als negativ zu beurteilen, wenn das Ziel darin läge, möglichst viele PPP beim staatlichen Partner zu bilanzieren. Selbstverständlich kann dies nicht das Ziel sein, sondern es gilt, nur solche PPP zu bilanzieren, welche unter einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise zum Besitz des Staates gehören. Dazu müssen beide Control-Kriterien erfüllt sein.

¹⁶² KPMG (2008), S.172.

5.4 Auswirkungen der wirtschaftlichen Betrachtungsweise von PPP in der Berichterstattung

Handelt es sich bei einem PPP-Projekt um eine Dienstleistungskonzession und beherrscht der staatliche Partner die Infrastruktur, hat dies einen Einfluss auf die finanzielle Berichterstattung und Haushaltsführung. Obwohl bei der Bestimmung eines Finanzleasings im Gegensatz zu den Dienstleistungskonzessionen der Risiko- und Entschädigungsansatz verwendet wird, sind die buchhalterischen Auswirkungen analog den Auswirkungen des Finanzleasings. Der einzige Unterschied besteht darin, dass der Aufwand für das PPP neben dem Finanz- und Abschreibungsaufwand auch in einen Betriebsaufwand aufzuteilen ist. Nachfolgend werden die verschiedenen Buchungen bei einem PPP aufgezeigt:

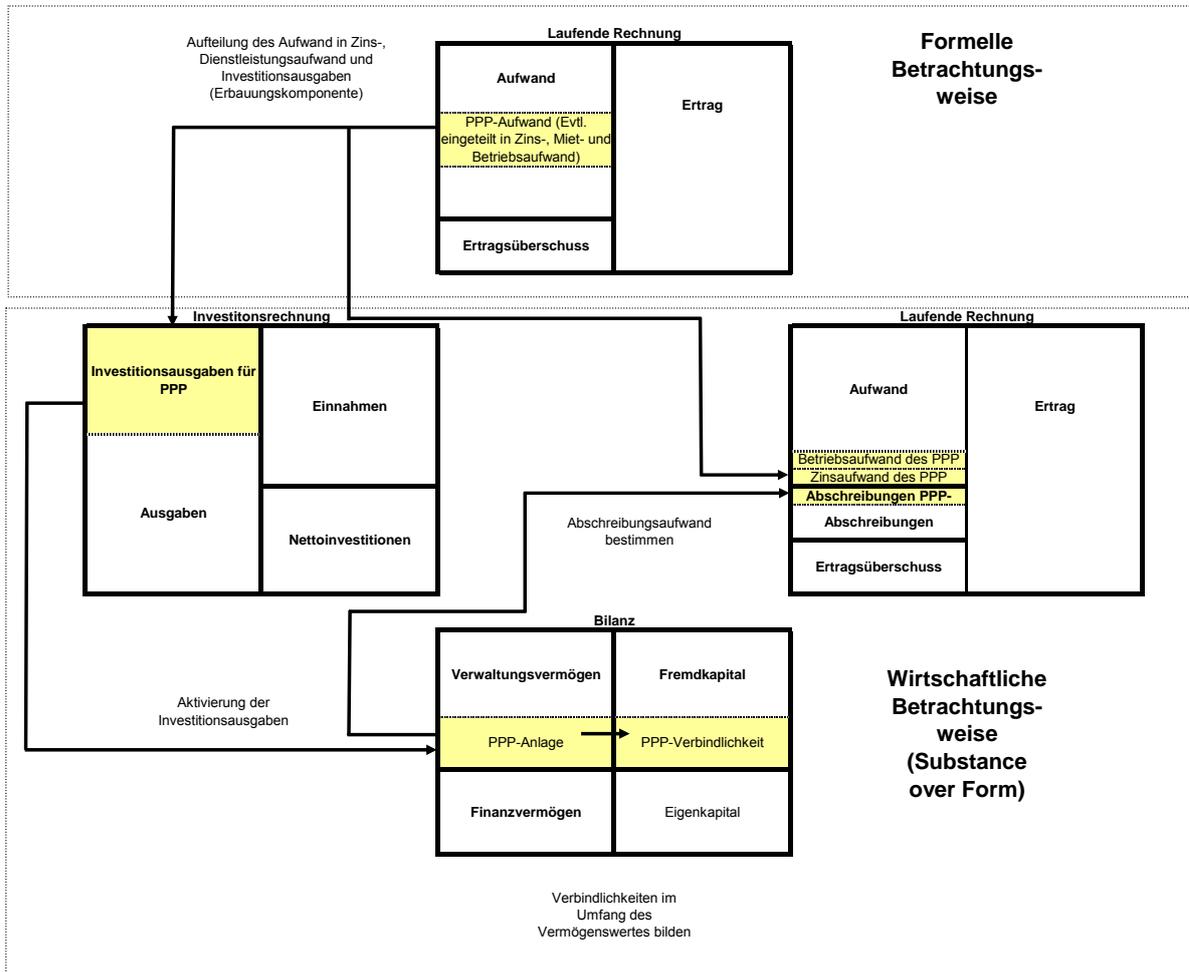
Tabelle 14: Buchungsvorgänge der wirtschaftlichen Betrachtungsweise von PPP

| Buchungen | | |
|---------------------|------------------------|-----------------------|
| Bei Vertragsbeginn | PPP-Anlagen | Nettoaktivierung |
| | Nettopassivierung | PPP-Verbindlichkeiten |
| Januar bis Dezember | PPP-Aufwand | Bank |
| 31. Dezember | Finanzaufwand | PPP-Aufwand |
| 31. Dezember | PPP-Verpflichtung | PPP-Aufwand |
| 31. Dezember | Dienstleistungsaufwand | PPP-Aufwand |
| 31. Dezember | Abschreibungen | Anlagen |

Anmerkung: Eigene Darstellung

Auf der nächsten Seite zeigt eine Graphik den Unterschied zwischen der formellen und der wirtschaftlichen Betrachtungsweise eines PPP-Projektes („Substance over form“) in der finanziellen Berichterstattung auf. In der Graphik ist nur die Rechnungsperiode aufgezeigt, in welcher der Vermögenswert und die Verbindlichkeiten bilanziert werden.

Abbildung 4: Auswirkungen der wirtschaftlichen Betrachtungsweise auf die Schuldenbremse der Investitionsrechnung



Anmerkung: Eigene Darstellung

In der formellen Berichterstattung erscheinen die PPP-Aufwendungen lediglich in der Laufenden Rechnung (Erfolgsrechnung), während die PPP keine finanziellen Auswirkungen auf die Investitionsrechnung und Bilanz haben.¹⁶³ In der wirtschaftlichen Betrachtungsweise wirken sich die PPP hingegen in der Laufenden Rechnung, Investitionsrechnung und Bilanz aus. Während der Finanzaufwand und der Dienstleistungsaufwand weiterhin in der Laufenden Rechnung erscheinen, wird der Teil der Zahlungskomponente, welcher den Pri-

¹⁶³ Die Begriffe „Laufende Rechnung“ und „Investitionsrechnung“ (Zusammen Verwaltungsrechnung) sind Besonderheiten des Schweizerischen Systems des öffentlichen Rechnungswesens, welche der Kanton Genf und Zürich bei der IPSAS-Einführung beibehalten haben. Die Laufende Rechnung entspricht international der Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung dient der kreditrechtlichen Berichterstattung über die Investitionsausgaben- und Einnahmen und wird in der Jahresrechnung als Teil der Geldflussrechnung dargestellt. Über die Investitionsrechnung werden die Investitionsausgaben aktiviert.

vaten für die Erbauungskosten jährlich entschädigt („Mietaufwand“) wird, 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.

Auf die nachfolgenden Jahre wird hier nicht eingegangen. An dieser Stelle sei nur erwähnt, dass in den folgenden Jahren nur noch die Laufende Rechnung und die Bilanz vom PPP-Projekt betroffen sind.

5.5 Auswirkungen der wirtschaftlichen Betrachtungsweise von PPP auf die Schuldenbremse

Wie wir im vorangegangenen Kapitel 6.1. gesehen haben, führt die wirtschaftliche Betrachtungsweise zu einer Bilanzierung des PPP-Vermögenswertes und der PPP-Verbindlichkeit beim staatlichen Partner. Nachdem wir zu Beginn dieser Arbeit auf die Problematik der verdeckten Verschuldung bei PPP hingewiesen haben (siehe Kapitel 2.2) und nun die Verbindlichkeiten bzw. der Vermögenswert in der staatlichen Bilanz – bei Erfüllung der Control-Kriterien - ausgewiesen werden, schliesst sich mit der Erörterung über die Auswirkungen auf die Schuldenbremse der Kreis dieser Arbeit:

Wie die untenstehende Graphik aufzeigt, gibt es grundsätzlich vier verschiedenen Typen von „Fiscal Rules“, welche wiederum unterschiedliche Ausgestaltungsformen haben.

Tabelle 15: Numerische Schulden- und Ausgabenbremsen in der EU

| Type of rule | Design | | | | |
|----------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--|--------------------------------|-----------------------------------|
| Budget balance rules | Golden rule | Balanced budget rule | Nominal ceiling | Ceiling as a percentage of GDP | Rules defined in structural terms |
| Dept rules | Debt ceiling in nominal terms | Debt ceiling as a percentage of GDP | Debt ceiling related to repayment capacity | Other | |
| Expenditure rules | Nominal expenditure ceiling | Real expenditure ceiling | Cap on nominal expenditure growth | Cap on real expenditure growth | Other |
| Revenue rules | Cap on tax rates | Allocation of extra revenues | Other | | |

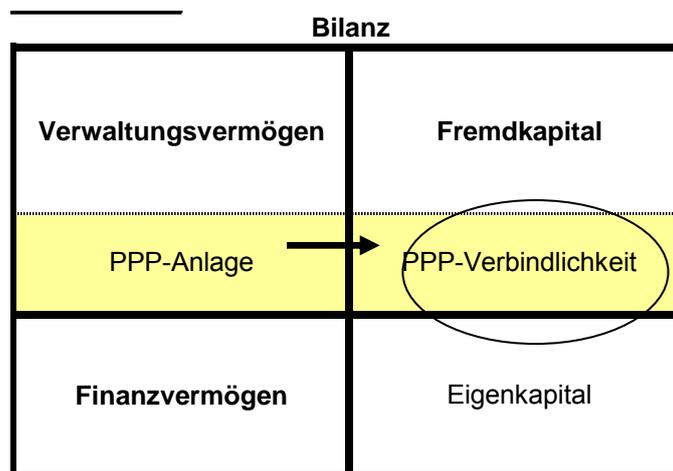
Anmerkung: Debrun et al. (2008), S. 310.

Im Zusammenhang mit PPP sind die Schuldenbremse des Haushaltsgleichgewichts (Budget Balance Rules) und die Schuldenbremse der Schuldenquote (Debt Rules) relevant. Letztlich haben beide Arten der Schuldenbremse - wie der Name schon sagt – das Ziel, die staatliche Verschuldung zu kontrollieren, unterscheiden sich aber in ihrer Zielgrösse (Haushaltsaldo bzw. Schuldenquote). Als ein Beispiel für eine Schuldenbremse der Schuldenquote werden die Konvergenzkriterien der Europäischen Währungsunion und als ein

Beispiel für die Schuldenbremse des Haushaltgleichgewichts die Schuldenbremse für die Investitionsrechnung verwendet.

Bei Mitgliedstaaten der Europäischen Union, welche der Europäischen Währungsunion beigetreten sind, darf gemäss der Konvergenzkriterien (auch Maastrichtkriterien genannt) die Neuverschuldung maximal drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen und die Staatsverschuldung darf insgesamt 60% des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen. Obwohl das HRM2 Finanzkennzahlen wie den Nettoverschuldungsquotienten und die Nettoschulden je Einwohner/Einwohner definiert¹⁶⁴, wird die Schuldenbremse der Schuldenquote in der Schweiz selten angewendet. Lediglich die Schuldenbremse des Kantons Basel-Stadt sieht vor, dass die Schulden von Basel-Stadt netto nicht mehr als 7,5 Promille des Schweizer Bruttoinlandsprodukts betragen dürfen.¹⁶⁵

Abbildung 5: Bilanzierung des PPP-Vermögenswertes und der PPP-Verbindlichkeit



Beherrscht der staatliche Partner den Vermögenswert der PPP, so muss er den Vermögenswert und die korrespondierenden Verbindlichkeiten in seiner Bilanz ausweisen. Bezogen auf die Schuldenbremse der Schuldenquote bedeutet dies, dass – ceteris paribus – die Schuldenquote zunimmt.

In Deutschland beispielsweise wurden bereits 90 PPP-Projekte im Hochbaubereich im Gesamtumfang von 1.4 Milliarden Euro verwirklicht, die ohne eine wirtschaftliche Betrachtungsweise oder sonstige Korrektur nicht in der Berechnung der Konvergenzkriterien enthalten wären.

¹⁶⁴ HRM 2 (2008), S.89ff.

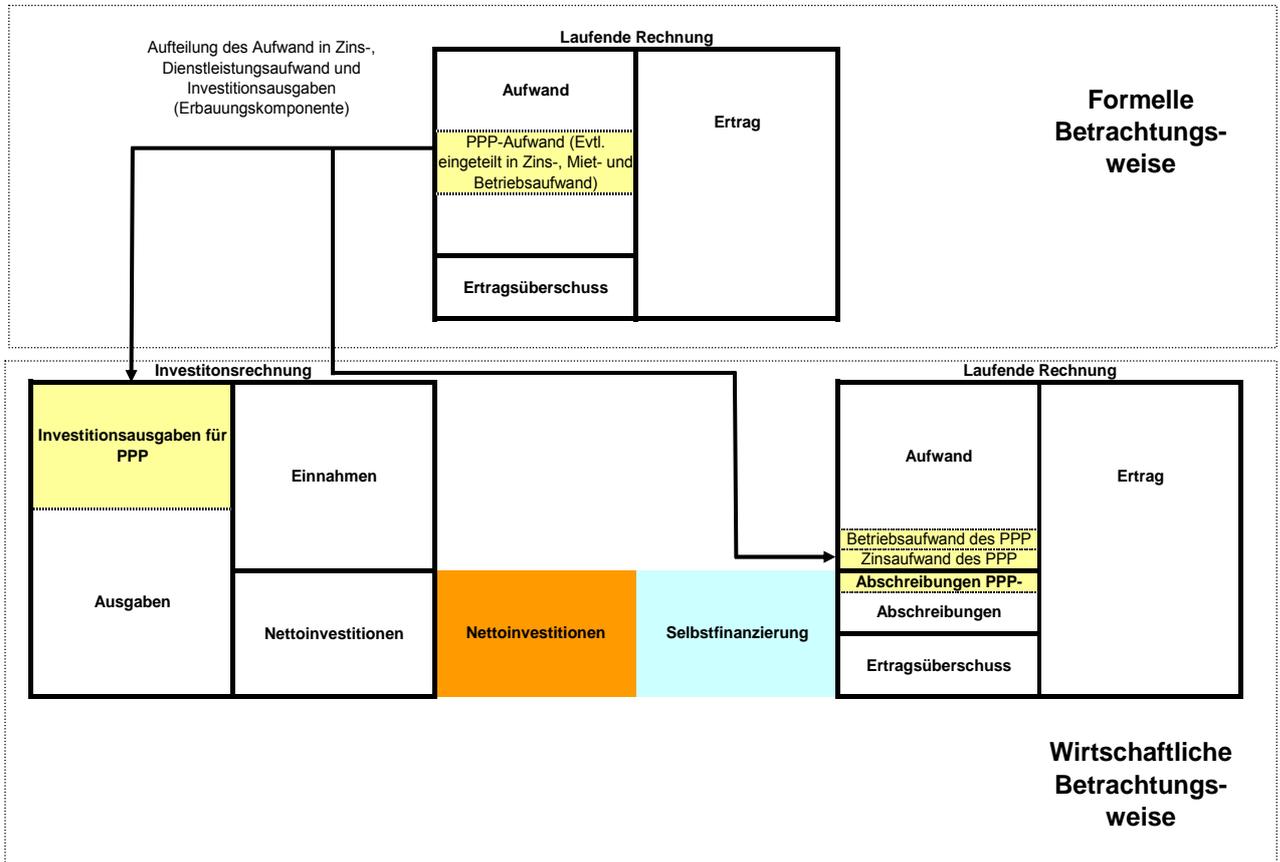
¹⁶⁵ NZZ (15.11.2005), S.16.

In der Schweiz ist weit häufiger die Schuldenbremse des Haushaltsgleichgewichts anzutreffen, welche sich auf die Laufende Rechnung und/oder die Investitionsrechnung auswirkt.¹⁶⁶ Grundidee einer solchen Schuldenbremse ist es, dass eine Neuverschuldung vermieden wird, wenn die Laufende Rechnung keinen Aufwandüberschuss und die Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung selber durch die Abschreibungen und Ertragsüberschüsse finanziert werden können. Das Ziel besteht also ebenfalls in der Vermeidung einer Neuverschuldung, nur ist die Zielgrösse das Haushaltgleichgewicht und nicht eine nominale Schuldenhöhe oder Schuldenquote.

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 Zuge kommen.

¹⁶⁶ Wie es für die föderale Schweiz kennzeichnend ist, gibt es unterschiedliche Schuldenbremsen im Zusammenhang mit dem Haushaltsgleichgewicht. Aus diesem Grund gibt es neben dem Haushaltsgleichgewicht für die Verwaltungsrechnung (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung) auch Schuldenbremsen, welche sich nur auf den Saldo der Laufenden Rechnung beziehen. Die Schuldenbremse für die Laufende Rechnung ist auf kantonaler Ebene die häufigste Form, mit dem Mangel, dass die Investitionstätigkeiten von der Schuldenbremse nicht betroffen sind.

Abbildung 6: Auswirkung der Bilanzierung des PPP-Vermögenswertes auf die Schuldenbremse der Investitionsrechnung



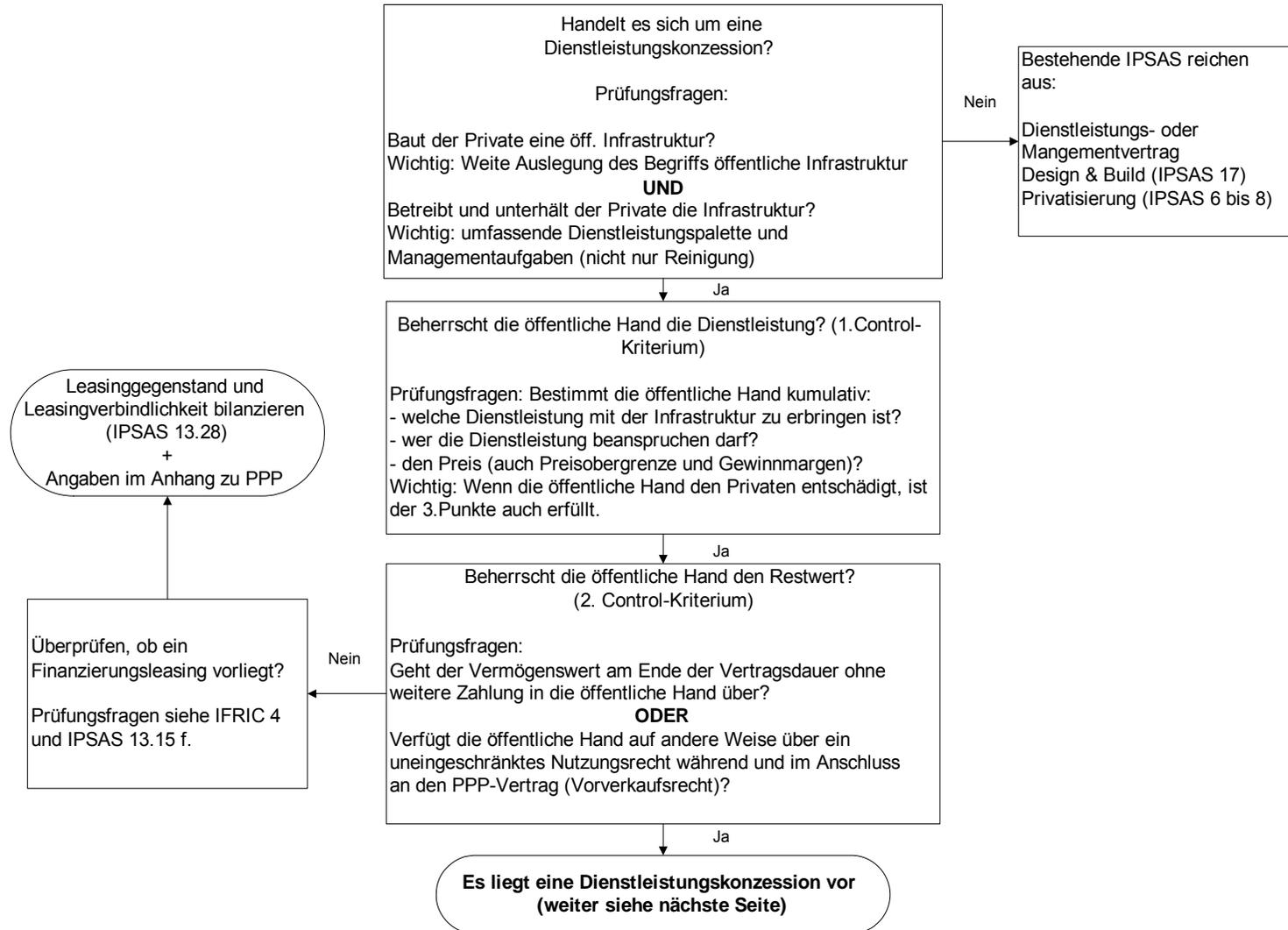
Anmerkung: Eigene Darstellung

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 PPP-Vermögenswert in der Investitionsrechnung angezeigt wird.

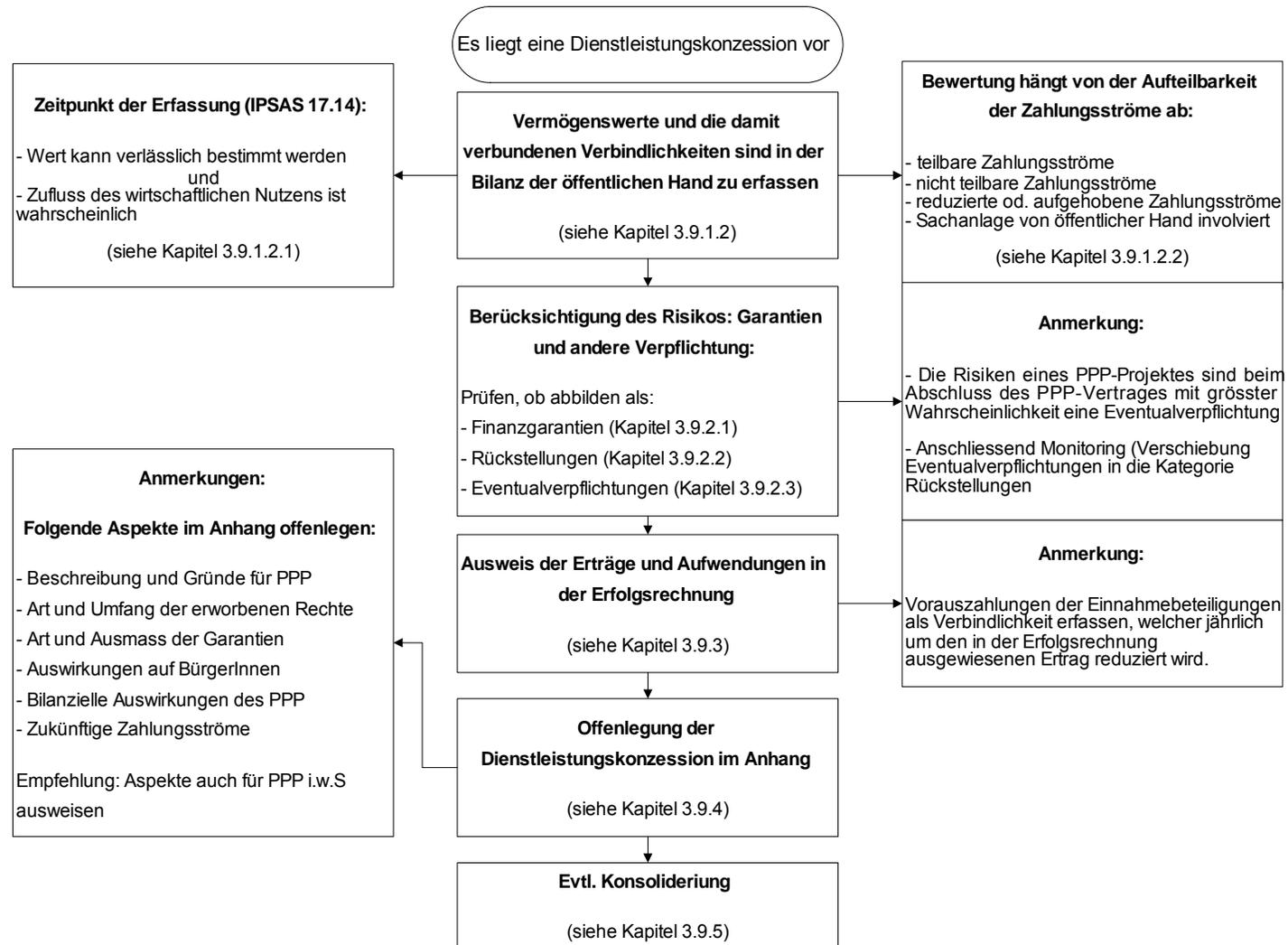
Ein Zahlenbeispiel soll diese unterschiedlichen Sachverhalte veranschaulichen. Nehmen wir ein PPP-Projekt einer Schule als fiktives Beispiel. Die Investitionsausgaben für die Erbauung des Schulgebäudes betragen rund 120 Mio. Franken und der Staat hat dem Privaten jährlich ein Entgelt von 15 Mio. Franken 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 in diesem fiktiven Beispiel die Schuldenbremse umgangen werden.

Anhang 1: Leitfaden zur Bestimmung einer Dienstleistungskonzession



Anhang 2: Leitfaden der Darstellung der Dienstleistungskonzession



Bildverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Formen von Public Private Partnership..... | 5 |
| Abbildung 2: Entscheidungsbaum PPP Investitionen EC | 23 |
| Abbildung 3: Vorgehensweise zur Bestimmung der Besitzverhältnisse von Vermögenswerten in einer PPP-Vereinbarung | 25 |
| Abbildung 4: Auswirkungen der wirtschaftlichen Betrachtungsweise auf die Schuldenbremse der Investitionsrechnung..... | 128 |
| Abbildung 5: Bilanzierung des PPP-Vermögenswertes und der PPP-Verbindlichkeit 131 | |
| Abbildung 6: Auswirkung der Bilanzierung des PPP-Vermögenswertes auf die Schuldenbremse der Investitionsrechnung..... | 133 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabelle 1: | PPP-Formen, welche durch IPSAS abgebildet werden können | 32 |
| Tabelle 2: | Lücken bei IPSAS bezüglich Darstellung..... | 33 |
| Tabelle 3: | Prüfung des Control- Ansatzes | 37 |
| Tabelle 5: | Zusammenfassung der Abbildung des PPP in der Bilanz und Erfolgsrechnung der Stadt Zürich | 62 |
| Tabelle 6: | Prüfungsschema nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz..... | 68 |
| Tabelle 7: | Zusammenfassung der Abbildung des PPP in der öffentlichen Bilanz und Erfolgsrechnung | 73 |
| Tabelle 8: | Prüfungsschema nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz..... | 82 |
| Tabelle 9: | Zusammenfassung der Abbildung des PPP in der öffentlichen Bilanz und Erfolgsrechnung | 85 |
| Tabelle 10: | Zusammenfassung der Abbildung des PPP in der öffentlichen Bilanz und Erfolgsrechnung | 98 |
| Tabelle 11: | Prüfungsschema nach dem Risiko- und Entschädigungsansatz | 104 |
| Tabelle 12: | Zusammenfassung der Abbildung des PPP in der öffentlichen Bilanz und Erfolgsrechnung | 108 |
| Tabelle 13: | Buchungsvorgänge der wirtschaftlichen Betrachtungsweise von PPP | 127 |
| Tabelle 14: | Numerische Schulden- und Ausgabenbremsen in der EU | 130 |

Literaturverzeichnis

- ARTHUR ANDERSON UND ENTERPRISE LSE (2000). *Value for money drivers in the private finance initiative*. URL:
http://www.ibl.unistuttgart.de/05forschung/ppp/pdf/HM_Treasury/value_for_money_drivers_in_the_private_finance_initiative_pdf_01-2000.pdf
- ACCOUNTING STANDARD BOARD OF SOUTH AFRICA (2008). *Guideline on Accounting for Public Private Partnerships*. (unveröffentlicht)
- BALL ROB, HEAFEY MARYANNE UND KING, DAVE (2007). *The private finance initiative in the UK*. In: *Public Management Review*, 9:2, S. 289 – 310.
- BERGMANN, ANDREAS (2009). *Public Sector Financial Management*. Essex: Prentice Hall
- BERGMANN, ANDREAS (2008). HRM2 UND IPSAS im Vergleich: Fair Presentation als Schlüsselfrage. *Der Schweizer Treuhänder*, 8/2008, S.577-581.
- BOLZ, URS [Hrsg.] (2005). *Public Private Partnership in der Schweiz, Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- BROADBENT, JANE (2002a). Critical accounting research: a view from England. *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 13, S. 433 – 449.
- BROADBENT, JANE (2002b). Accounting choices: technical and political trade-offs and the UK's private finance initiative. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 15, No 5, S. 622 – 654.
- BULT-SPIERING, Mirjam/DEWULF, Geert (2006). *Strategic Issues in Public Private Partnerships – an international perspective*. Oxford: Blackwell.
- BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (2008). *PPP-Praxisstudie Deutschschweiz*. URL:<http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00015/00269/index.html?lang=de>
- COGHILL, KEN UND WOODWARD, DENNIS (2005). Political issues of public-private Partnerships. In: HODGE, GRAEME UND GREVE, CARSTEN (EDS). *The Challenge of Public-Private Partnerships, Learning from International Experience*. Cheltenham UK und Northampton USA: Edward Elgar Publishing, S. 81 – 94.

- Debrun, Xavier et al. (2008). National Fiscal Rules. In: *Economic Policy, April 2008*, S.298 – 362.
- DEPARTMENT OF TREASURY AND FINANCE (2001). *Partnerships Victoria: Practitioners's Guide*. Url:
[http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/PVGuidanceMaterial_PracGuide/\\$File/PVGuidanceMaterial_PracGuide.pdf](http://www.partnerships.vic.gov.au/CA25708500035EB6/WebObj/PVGuidanceMaterial_PracGuide/$File/PVGuidanceMaterial_PracGuide.pdf)
- EPSTEIN, BARRY J. UND JERMAKOWICZ, EVA K. (2008). *Wiley Interpretation and Application of International Financial Reporting Standards 2008*. Somerset: Wiley
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2004). *Long term contracts between government units and nongovernmental partners (Public Private Partnerships)*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- FITZGERALD, PETER (2004). *Review of Partnerships Victoria Provided Infrastructure – Final Report to the Treasurer*. Melbourne: Growth Solution Groupe.
- GOSLING PAUL (2007). *End of the line for the PFI?* URL:
http://www.lgcplus.com/News/2008/11/end_of_the_line_for_pfi.html
- GRIMSEY, DARIN UND LEWIS, MERVYN K. (2002). Accounting for Public Private Partnerships. *Accounting Forum, Volume 26/3*, S. 245 – 378.
- GRIMSEY, Darrin UND LEWIS, MERVYN K. (2005a). *The Economics of Public Private Partnerships*. Northhampton MA, USA: Elgar Reference Collection.
- GRIMSEY, DARIN UND LEWIS MERVYN K. (2005b). Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum, Volume 29*, S. 345 - 378
- HEALD DAVID (2002). Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*,. Vol. 16, No 3. S. 342 - 371
- HODGE, GRAEME A. UND GREVE, CARSTEN (2007). Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review, Volume 67.3*, S. 545 – 558.
- HOOD, JOHN, FRASER, IAN UND MCGRAVEY, NEIL (2006). Transparency of Risk and Reward in U.K. Public-Private Partnerships. *Public Budgeting & Finance, Volume 26.4*, S.40 – 58.
- HM TREASURY (2007). *How to account for PFI Transactions*. URL: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/E/D/PPP_TTF_Technote1.pdf

- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2004). *Public-Private Partnerships*. Url: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>
- KPMG AG SCHWEIZ (HRSG) (2009): *IPSAS: Autorisierte Übersetzung der IPSAS Standards*. Zürich: Schulthess.
- INTERNATIONAL FINANCIAL REPORTING INTERPRETATIONS COMMITTEE (2005). *IFRIC Draft Interpretation D12. Service Concession Arrangements – Determining the Accounting Model*. URL: <http://www.hkicpa.org.hk/professionaltechnical/accounting/exposedraft/ifric-d12.pdf>
- INTERNATIONAL FINANCIAL REPORTING INTERPRETATIONS COMMITTEE (2006). *IFRIC Draft Interpretation D12. Service Concession Arrangements – Determining the Accounting Model*. (nicht publiziert)
- INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS BOARD (2008). *Accounting and Financial Reporting for Service Concession Arrangements*. New York: IFAC (nicht publiziert).
- KHADAROO, IQBAL M. (2005). An institutional theory perspective on the UK's Private Finance Initiative (PFI) accounting standard setting process. *Public Management Review*, Volume 7:1, S. 69 – 84.
- KHADAROO, IQBAL M. (2007). The actual evaluation of school PFI bids for value for money in the UK public sector. *Critical Perspectives on Accounting*, Volume 19:1, S.1321 – 1345.
- KELLAWAY, MARTIN (2008). Private Finance Initiative and public debt. *Economic & Labour Market Review*, Vol 2:5, S. 21 – 22.
- KIRK, ROBERT AND WALL, ANTHONY (2002). The Private Finance Initiative, Has the Accounting Standards Board reduced the scheme's value for money?. *Public Management Review*, Volume 4:4, S.529 – 547.
- KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTOREN (2008). *Handbuch Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM)*. Bern: Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen.
- KPMG (2008). *IFRS Aktuell: Neuerungen bis 2008*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

- LEIBFRIED, PETER (2006). Anstehende Revision der Leasingregelung nach IFRS: Aufgabe der bisherigen Trennung in Financial und Operating Lease zu erwarten. *Der Schweizer Treuhänder*, 12/2006. S. 882 -885.
- LIENHARD, ANDREAS (2006). Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences – risks – potentials. *International Review of Administrative Science*. Volume 72, S. 547 - 563
- LÜDENBACH, NORBERT UND HOFFMANN, WOLF-DIETER [Hrsg.] (2007). *IFRS-Kommentar*. Freiburg/München/Berlin/Würzburg: Haufe.
- MARTY FREDERIC (2007). *Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan*. URL: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2007-29.pdf>.
- MASKIN, ERIC UND TIROLE, JEAN (2008). Public-private partnerships and government spending limits. *International Journal of Industrial Organization*, Volume 26, S. 412-420.
- NZZ (15.11. 2005). Schuldenbremse für Basel-Stadt. S. 16
- OECD (2008). *Public Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris: OECD Publishing.
- OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE (2005). *Green Public Partnerships*. Url: http://www.ogc.gov.uk/documents/Green_Public_Private_Partnerships.pdf
- PUBLIC WORKS FINANCING (2007). *2007 International Survey of Public Private Partnerships*. URL: http://www.pwfinance.net/pwf_major_projects.pdf
- SADKA, EFRAIM (2007). Public-Private Partnerships – A Public Economics Perspective. *CESifo Economics Studies*, Volume 53:3, S. 466- 490.
- SCHEDLER, KUNO UND PROELLER, ISABELLA (2006). *New Public Management*. Bern, Stuttgart, Wien: Hauptverlag.
- SCIULLI, NICK (2007). Public Private Partnerships: Identifying Practical Issues for an Accounting Research Agenda. *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*. Vol. 2, No.2, S. 17-28.
- SHAOUL, JEAN (2005). The Private Finance Initiative or the public funding of private profit? In: HODGE, GRAEME UND GREVE, CARSTEN (EDS). *The Challenge of Public-Private Partnerships, Learning from International Experience*. Cheltenham UK und Northampton USA: Edward Elgar Publishing, S. 190 – 206.

- SOUTH AFRICA ACCOUNTING STANDARDS BOARD (2005). Proposed guideline on accounting for Public Private Partnership. (nicht veröffentlicht)
- SOUTH AFRICA ACCOUNTING STANDARDS BOARD (SAASB 2008): Proposed guideline on accounting for Public Private Partnership. (nicht veröffentlicht)
- SPACKMANN, MICHAEL (2002). Public-private partnerships: lessons from the British approach. In: *Economic Systems*, Vol. 26, S. 282 – 301.
- STADTRAT OPFIKON (2008). *Antrag des Stadtrates vom 4. März 2008*. URL: <http://www.opfikon.ch/dl.php/de/47f6010be19d1/LeitungsvereinbarungTertianum.pdf>
- STANDARD & POORS (2005). A Global Survey of PPPs: New Legislation Sets Context For Growth. In: *Global Project Finance Yearbook*. Url: http://www2.standardandpoors.com/spf/pdf/fixedincome/project_finance_2005_09.pdf
- UK ASB (ASB 1998). *Amendment to FRS 5 „Reporting the Substance of Transactions“: Private Finance Initiative and Similar Contracts*. URL: <http://www.frc.org.uk/asb/publications/documents.cfm?cat=1>
- VERBEET, MARKUS (2006). Der private Staat. In: *Der Spiegel*, Nr. 34/2006, S. 40 – 45.
- VEREIN PPP SCHWEIZ (2007). *Public Private Partnerhsip, Gesetzgeberischer Handlungsbedarf in der Schweiz*. Zürich – Basel – Genf: Schulthess.
- WELTBANK (2004). *Accounting for public-private partnerships, How should governments report guarantees and long-term purchase contracts?* URL: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/accounting.pdf>
- ZIEKOW, JAN UND WINDOFFER ALEXANDER (2008). *Public Private Partnership: Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.