

Abhandlungen

Marcus Dietrich und Dennis Hilgers

Die Bilanzierung von Public Private Partnership in der öffentlichen Verwaltung – Eine Untersuchung anhand nationaler und internationaler Standards

Public Private Partnership; Bilanzierung; Doppik; HGB; IPSAS; öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen

Die Public Private Partnership (PPP) ist eine Kooperationsform zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft, die sich als eine alternative Beschaffungs- und Finanzierungsvariante für Gebietskörperschaften, besonders jenen in prekären Haushaltslagen anbietet. Durch die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und die geforderte Transparenz und Rechenschaft in der öffentlichen Rechnungslegung, steht die Frage im Vordergrund, wie das eine PPP bilanziell zu erfassen und zu bewerten ist. Denn eine validere Abbildung der Finanz-, Vermögens- und Ertragslage einer Gebietskörperschaft im Sinne des neuen Rechnungswesens rückt durch die aktuelle Staatsschuldenkrise noch mehr in den Vordergrund und sollte weniger als zuvor Möglichkeiten offenbaren, durch dezentrale Einheiten, Schattenhaushalte, Bürgschaften und Verpflichtungen im Rahmen von PPP, Intransparenz über die finanzielle Situation einer Kommune oder eines Landes zu schaffen. Die hier vorliegende Analyse zeigt auf, wie PPPs im Rahmen der vielfältig entwickelten nationalen und internationalen Vorschriften zur Rechnungslegung zu erfassen sind und dass die Entscheidung zugunsten einer PPP sich deutlich in einer öffentlichen Bilanz auszudrücken vermag.

I. Ausgangssituation für die bilanzielle Betrachtung

Seit Jahren erfährt der öffentliche Sektor in Deutschland eine starke Umstrukturierung durch die Einbindung von Verfahren und Instrumenten, die aus der Steuerung von privatwirtschaftlichen Unternehmen bekannt sind. Als wesentlicher Reformbaustein der New Public Management Bewegung ist dabei in der deutschsprachigen Fachdiskussion und der Praxis öffentlicher Gebietskörperschaften die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zu nennen. Ziel dieser Bemühungen ist es ein verbessertes Informationssystem für politische Entscheidungsträger, das Verwaltungsmanagement, den Kapitalmarkt, sowie die Öffentlichkeit zu etablieren, das erstmals den Ressourcenabfluss von Vermögenswerten dokumentiert und Verfahren ermöglicht, den

tatsächlichen Ressourcenverbrauch in der Haushaltsplanung mit zu berücksichtigen. Mit der Umstellung von der traditionellen, auf Einnahmen und Ausgaben basierenden Kameralistik auf die Doppik, hat das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen in den letzten Jahren einen radikalen Umbruch erfahren (vgl. Burth/Hilgers 2014, 2013, 2012; Hurlaubus 2013; Spraul et. al. 2012; Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011; Mühlenkamp 2011, Budäus/Hilgers 2009, 2011; Raupach/Stangenberg 2009; Gnädiger 2008; Vogelpoth/Poullie 2007; Lüder 2001). Die Doppik wird auf kommunaler Ebene mittlerweile nahezu flächendeckend eingesetzt, sowie in den Bundesländern Hamburg, Hessen und Bremen. Die Kodifizierung des doppischen Systems ist in den Gemeindeordnungen (GO) und Gemeindehaushaltsverordnungen (GemHVO) bundesweit fast lückenlos vorgenommen. Lediglich ein relativ kleiner Teil der knapp 13.500 Kommunen in Deutschland wird bedingt durch Wahlrechte im kommunalen Haushaltsrecht einiger Länder (z. B. Bayern, Schleswig-Holstein, Thüringen) auch weiterhin kameral buchen (dürfen). Im Rahmen des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens haben die dieses System praktizierenden Gebietskörperschaften eine Vermögensrechnung (Bilanz) aufzustellen und darin ihre Vermögensgegenstände und Verbindlichkeiten abzubilden. Zwar sind die Regeln der Bilanzierung und Bewertung von Vermögen und Schulden in den einzelnen Bundesländern teilweise (noch) recht heterogen kodifiziert, gleichwohl orientieren sie sich aber grundsätzlich am deutschen Handelsgesetzbuch (HGB) (dazu Mühlenkamp/Glöckner 2010, Kap. 1, S. 7ff.).

Neben der sich in den letzten 20 Jahren vollziehenden Innovation auf dem Gebiet des Haushalts- und Rechnungswesen in Form der Doppik, ist parallel für die Kommunen in Deutschland ein weiteres wichtiges Reformkonzept auszumachen. Im Sinne einer Innovation von Organisation und Finanzierung bisher öffentlicher Aufgabenwahrnehmung ist die Public Private Partnership (PPP) zu einem Finanzierungsinstrument in Zeiten knapper Haushaltskassen geworden. Public Private Partnership (PPP) verfolgen das Ziel, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft, öffentliche Investitionsprojekte kooperativ zu realisieren und dadurch effizienter zu gestalten, als dies bisher bei rein öffentlicher Organisation und Finanzierung der Fall war. PPP wird als möglicher Ausweg gesehen, mittel- und langfristig der Ressourcen- und Leistungslücke im öffentlichen Sektor entgegenzuwirken und (derzeit vorwiegend) öffentliche (Sach-)Infrastruktur bereitzustellen. Eine Vorteilhaftigkeit einer PPP wird nicht selten darin gesehen, dass hierdurch eine Art Zwischenfinanzierung außerhalb des Haushalts ermöglicht wird. Daneben ist regelmäßig ein Zeitgewinn bei PPP-Projekten durch insgesamt schnellere und termin- bzw. budgettreue Fertigstellung zu erkennen und damit eine Effizienzsteigerung durch ein betriebswirtschaftliches Management über den gesamten Lebenszyklus (Erstellung, Finanzierung und Betrieb) eines PPP-Projektes hinweg festzustellen.

Aufgrund der vermuteten positiven Effekte von PPPs für den öffentlichen Sektor¹ und der kontinuierlichen Bereitschaft privater Projektträger zur Realisation von PPP-Modellen (auch zur Generierung von neuen Anlagemöglichkeiten für Kapitalanleger gem. Investmentgesetz), hat sich das Konzept der PPP in den vergangenen zehn Jahren zu einer Finanzierungs- und Beschaffungsalternative für öffentliche Gebietskörperschaften entwickelt. Derzeit lassen sich bereits 199 Projekte im Sinne einer Vertrags-PPP mit einem Investitionsvolumen von über 5,7 Milliarden Euro

1 Die positiven Effizienzgewinne liegen zwischen 10-20%, vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007), S. 16. Zu den Effekten siehe auch Mühlenkamp (2012 a) und Greiling (2009).

feststellen (vgl. PPP-Projektdatenbank der ÖPP Deutschland AG wie auch der Deutschen Bauindustrie zum Stand 12/2013 (online: <http://www.ppp-projektdatenbank.de/>, <http://www.oepp-plattform.de/projektdatenbank/>). Zur Entwicklung in Europa siehe Kappeler/Nemoz 2010). In diesem Zusammenhang wird PPP z. B. im Vergleich zu Großbritannien weitreichendes Potential zugesprochen, wo der Anteil an PPP/PFI-Modellen² an den öffentlichen Investitionen zwischen 10-15% beträgt und Anwendungsbereiche, wie Schul- und Krankenhausprojekte, Polizei/Feuerwehr, Verkehrsinfrastruktur, Gefängnisse, Müllverwertung und der Verteidigungsbereich, zahlreich zu identifizieren sind (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2007, S. 8 f.). Durch viele Beispiele (Elbphilharmonie, Berliner Flughafen) des Missmanagements sowie mangelhafter Verträge wird derzeit allerdings über die Sinnhaftigkeit des PPP-Konzeptes diskutiert (vgl. Mühlenkamp 2012 b zu Motivation und Effekten bei Kooperationsverträgen). Dies bestätigt die rückläufige Anzahl an Vertragsabschlüssen.

PPP-Modelle wirken sich sowohl auf die Vermögens- als auch auf die Schuldensituation einer Gebietskörperschaft aus. Von daher stellt sich die Frage, wie die Vermögensgegenstände und Verbindlichkeiten von PPPs, ausgehend von den vertraglich festgeschriebenen Ratenzahlungen, im Rahmen des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zu bilanzieren sind und inwieweit die Risiken der Projekte dadurch abgebildet werden können. Für das Grundverständnis wird im Folgenden zunächst der Funktionsmechanismus der PPP in seiner Wirkung auf Vermögen und Schulden aufgezeigt und welche Merkmale die verschiedenen PPP-Modelle charakterisieren. Im Fortgang wird die Bilanzierung von Vertrags-PPPs anhand einer vergleichenden Literaturanalyse der nationalen Standards im Regime des deutschen HGB geprüft. Aufgrund der bereits erwähnten Heterogenität dieser Standards werden in diesem Zusammenhang die International Public Sector Accounting Standards als Referenzsystem und Standardisierungsansatz dem HGB gegenübergestellt, welche mit der Grundlage eines accrual accounting (doppelte Buchführung) und der Periodengerechtigkeit den hohen Anforderungen an ein international vergleichbares transparentes öffentliches Rechnungswesen nachkommen (vgl. hierzu Müller-Marqués Berger 2008, S. 4; siehe dazu auch IPSASB 2012 a, S 20.). Der Beitrag schließt mit einer Würdigung der Bewertungsmaßstäbe für eine PPP im Regime der IPSAS und der Prüfung der Auswirkungen des neu eingeführten IPSAS 32.

II. Die Kooperationsform Public Private Partnership (PPP)

1. Entwicklung der PPP

Die Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft hat sich seit den 1990er Jahren im Rahmen der Privatisierungstendenz und dem erwarteten Finanzierungspotential zunehmend als Alternative zur eigenständigen öffentlichen Aufgabenerfüllung entwickelt (vgl. die Erläuterungen von Sack 2006, S. 55ff.). Mit der Reformbewegung des Neuen Steuerungsmodells wurde die Kooperation unter dem Begriff der Public Private Partnership (PPP) (im deutschen Sprachgebrauch auch Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP)) als eigenständiges Element der

2 Public Finance Initiatives.

Verwaltungsreform verankert und als Lösungsweg für die schlechte Haushaltslage der öffentlichen Verwaltungen und die dadurch folgende Konzentration auf die öffentlichen Kernaufgaben angesehen sowie durch Dachverbände, Wissenschaft und Beraterpraxis intensiv untersucht und beworben (zu dieser Entwicklung s. Budäus/Grüb 2007, S. 245.; vgl. auch dazu § 7 BHO, exemplarisch § 7 Niedersächsische LHO). Unterstellt wird zudem, dass durch die Anwendung von privatwirtschaftlichen Managementpraktiken, eine PPP ein höheres Maß an Effizienz erreicht, im Vergleich zur Aufgabenerledigung im Kernhaushalt. Außerdem ist in den letzten Jahren wahrzunehmen gewesen, dass PPP als Heilmittel zum Abbau des öffentlichen (insb. kommunalen) Investitionsstaus angesehen und durch Banken und Bauunternehmen aktiv forciert wurden (so argumentieren Budäus/Grüb 2007, S. 249.; vgl. hierzu auch Schedler/Proeller 2009, S. 208 f.). So ist im Jahr 2008 die Deutschland AG ÖPP unter der Federführung des BMF und BMVBS gegründet worden, die als Beratungsorgan aus zehn Bundesländern, 82 Kommunen, 33 öffentlichen Auftraggebern sowie über 70 Unternehmen das Instrument der PPP verbreiten und den Wissenstransfer um PPP Projekte (insb. im Bereich der öffentlichen Infrastruktur) fördern soll.

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NS	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	gesamt
Inhabermodell	11	10	2	8	-	2	6	2	11	43	2	1	3	11	14	2	128
Erwerbermodell	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Mietmodell	3	1	-	-	-	-	8	-	-	2	-	-	-	-	-	-	14
Leasingmodell	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Betriebs-/Konzessionsmodell	1	2	-	1	-	-	2	-	2	3	-	-	2	1	-	-	14
andere Modelle	1	1	-	-	-	1	2	1	2	2	-	-	-	-	2	-	12
undefiniert, nicht aufgeführt	3	3	-	1	-	-	2	-	-	2	-	1	-	-	2	-	14
gesamt	20	17	2	10	0	3	20	3	15	53	2	2	5	12	18	2	184

Tabelle 1: Regionale Verteilung von vergebenen PPP-Projekten in Deutschland, Stand: 6.8.2012.

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an die Angaben des Bundesverbands Deutscher Bauindustrie e. V., www.ppp-plattform.de. Unter „andere Modelle“ fallen das Gesellschaftsmodell, A-Modell, F-Modell und Mischformen

Beruhend auf den Angaben der Deutschland AG ÖPP und des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie e. V. wurden in Deutschland von 2002 bis August 2012 insgesamt 184 Projekte (siehe Tabelle 1) PPP im Typus der Vertrags-PPP vergeben oder bereits realisiert. Weitere befinden sich in der Ausschreibung oder Planung. Die vergebenen Projekte haben insgesamt ein Investitionsvolumen von über 5,1 Milliarden Euro. Die Kommunen tragen dabei den größten Anteil mit ca. 152 Projekten und fast 3,38 Milliarden Euro Investitionsvolumen (zu den Daten

vgl. www.ppp-projektdatenbank.de oder www.ppp-plattform.de, Stand: August 2012). Diese Summen machen deutlich, dass die bilanzielle Erfassung von PPP-Projekten im neuen Haushalts- und Rechnungswesen einen zentralen Stellenwert besitzt, der zukünftig wohl noch an Bedeutung gewinnen wird, insb. wenn es um die Risikobetrachtung solcher Projekte (vor allem öffentlicher Großbauprojekte) in dieser Realisierungsform geht.

2. Charakteristika von Vertrags-PPP

Für PPP existiert keine allgemeingültige Definition. Der Begriff wird im Grünbuch zu PPP der Europäischen Kommission umschrieben mit „Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Privatunternehmen zwecks Finanzierung, Bau, Renovierung, Betrieb oder Unterhalt einer Infrastruktur oder die Bereitstellung einer Dienstleistung“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, S. 3). Als grundlegende Charakteristika dieser Formen lassen sich jedoch herausfiltern: 1) Die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe; 2) die Beteiligung von mindestens einem öffentlichen und einem privaten Akteur, die während der Zusammenarbeit ihre Identität nicht verlieren; 3) die Partner stellen für die Realisierung eigene Ressourcen zur Verfügung, welche 4) normalerweise unterschiedliche Ziele haben, die allerdings komplementär sein müssen; 5) die Partnerschaft beruht auf einer längerfristigen und vertrauensbasierten Kooperation, weil beide Teile unterschiedliche Verantwortungen übernehmen; und 6) soll die Bereitstellung der öffentlichen Leistung unter wirtschaftlichen Aspekten erfolgen (diese Charakteristika ergeben sich aus der Zusammensicht von Gatzke 2010, S. 13ff.; Schedler/Proeller 2009, S. 206 f.; Budäus/Grüb 2007, S. 248; und Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2004, S. 3). Anhand dieser Merkmale können jedoch zwei Grund-Kategorien von PPP unterschieden werden: die Vertrags-PPP, basierend auf dem Tauschmodell, und die Organisations-PPP, der das Poolmodell zu Grunde liegt. Die Vertrags-PPP³ basieren auf einem vertraglich geregelten Leistungsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren. Der öffentliche Partner ist in diesem Verhältnis der Auftraggeber, der private Partner ist der Auftragnehmer. Der privatwirtschaftliche Unternehmer übernimmt in dieser Kategorie meistens die Planung, den Bau, die Finanzierung und den Betrieb und ggf. auch die Verwertung des PPP-Objektes. Der öffentliche Auftraggeber entrichtet dafür ein Entgelt (vgl. Gatzke 2010, S. 34 f.). Bei dieser Form von PPP geht es konkret um die Durchführung eines einzelnen Projektes, das sich auf einen Wertschöpfungsprozess über mehrere Phasen erstreckt. Ein Kooperationsbedarf entsteht durch eine bei Vertragsschließung nicht abschließende Regelung des Leistungsaustauschs. Somit ist eine ständige Zusammenarbeit notwendig, die über alle einzelnen Phasen des Wertschöpfungsprozesses andauert. Weil hier aber keine klassischen Verträge möglich sind, wurden mehrere Modelle (Tabelle 2) entwickelt, die für die Vertragsschließung herangezogen werden können (zur Beschreibung der Kooperation vgl. Budäus/Grüb 2007, S. 251ff.).

3 Die Form der Organisations-PPP findet in diesem Beitrag keinen Eingang in der Betrachtung. Es wird sich ausschließlich auf die Form von Vertrags-PPPs beschränkt.

Modell	Öffentlicher Partner (AG)	Privater Partner (AN)
Inhabermodell	Eigentümer eines Vermögenswertes; Zahlung von Annuitäten.	Übernahme von Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb für den öffentlichen Eigentümer
Erwerbermodell	Nutzer eines Vermögenswertes, welcher sofort oder zum Ende der Laufzeit auf den öffentlichen Partner übertragen wird, feste oder variable Annuitäten.	Eigentümer eines Grundstücks, auf dem ein Vermögenswert errichtet wird (Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb auf dem eigenen Grundstück gegen ein Entgelt des öffentlichen Partners).
Mietmodell	Mieter des Vermögenswertes, bei dem eventuell eine Option zur Mietverlängerung oder zum Eigentumserwerb am Ende der Laufzeit besteht; Mietzahlungen.	Eigentümer des Vermögenswertes, der gebaut oder saniert wird (Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb eines Objekts zur Vermietung an einen öffentlichen Partner).
Leasingmodell	Leasingnehmer eines Vermögenswertes; Erbringung von Leasingraten (evtl. Optionsrecht zum Eigentumserwerb oder Vertragsverlängerung)	Eigentümer übernimmt Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und optional die Verwertung des Objekts und verleast dieses an den öffentlichen Partner.
Konzessionsmodell	i. d. R. Eigentümer des Vermögenswertes mit Möglichkeit zur Anschubfinanzierung; Gewährung einer Konzession; Modell kann mit anderen kombiniert werden.	Übernahme von Planung, Errichtung und Betrieb (Baukonzession) und Dienstleistung gegenüber Nutzern (Dienstleistungskonzession). Die Finanzierung erfolgt über Nutzungsentgelte.
Betreibermodell	Zahlung von Nutzungsentgelten an privaten Partner.	Eigentümer eines Vermögenswertes, den er betreibt (Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb).
Betriebsführungsmodell	Eigentümer eines Vermögenswertes (Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb), für dessen Führung ein Entgelt bezahlt wird.	Übernahme der Betriebsführung.

Tabelle 2: Kooperationsmodelle der Vertrags-PPP.

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an PPP-Task-Force im BMVBS und an Schröder/Röhrlein/Beckmann (2006)

III. Die Bilanzierung von PPPs anhand der nationalen Standards

1. Die Grundlagen zur Bilanzierung von PPPs

Für die Bilanzierung von PPPs sind zwei Grundsätze von wesentlicher Bedeutung: das Vollständigkeitsgebot und das Realisationsprinzip. Diese Grundsätze sind auch in den landeshaushaltsrechtlichen Normen niedergelegt. Nach dem Vollständigkeitsgebot des § 246 I S. 1 HGB ist ein realökonomischer Sachverhalt grundsätzlich genau dann in der Bilanz anzusetzen, wenn er die Tatbestandsmerkmale eines Vermögensgegenstandes, einer Schuld oder eines Rechnungsabgrenzungspostens aufweist. Der aus einer Vertrags-PPP sich ergebende Anspruch des öffentlichen Partners auf Leistungen des privaten Partners erfüllt regelmäßig die Tatbestandsmerkmale eines Vermögensgegenstandes (bzw. eines aktiven Rechnungsabgrenzungspostens) und ist daher prinzipiell zu aktivieren. Die im Gegenzug für diesen Anspruch entspringende Verpflichtung des öffentlichen Partners zur Leistung von PPP-Entgelten erfüllt regelmäßig die Tatbestandsmerkmale einer handelsbilanziellen Schuld und ist dementsprechend zu passivieren (siehe für eine genauere Ausführung Mühlenkamp/Sossong 2013). Des Weiteren sind im hier vorliegenden Kontext die Aktivierung und Passivierung nur dann zu unterlassen, wenn der Grundsatz der

Nichtbilanzierung – abgeleitet aus dem handelsrechtlichen Realisationsprinzip (§ 252 I Nr. 4 HGB) – schwebender Geschäfte erfüllt ist. Unter schwebenden Geschäften versteht man zweiseitig verpflichtende Verträge, die auf Leistungsaustausch gerichtet sind und sich insofern im Schwebezustand befinden, als der zur Sach- oder Dienstleistung Verpflichtete seine vertragliche Hauptpflicht noch nicht erfüllt hat. Worin die Hauptpflicht zu sehen ist, ergibt sich aus der wirtschaftlichen Betrachtungsweise. Sowohl handelsrechtlich (§ 246 I S. 2 HGB) als auch steuerrechtlich (§ 39 AO) ist das wirtschaftliche Eigentum maßgeblich für die Zurechnung von Vermögensgegenständen (VG). Da sich die länderrechtlichen Vorschriften zur Doppik am Referenzmodell der HGB-Rechnungslegung orientieren, sind die Zuordnungsauffassung nach dem wirtschaftlichen Eigentum weitestgehend in die GemHVO übernommen worden.⁴ In Brandenburg (§ 47 I KomHKV), Niedersachsen (§ 37 I S. 1 Nr. 1 GemHKVO), Nordrhein-Westfalen (§ 33 I GemHVO), dem Saarland (§ 31 I KommHVO), Sachsen (§ 36 I SächsKomHVO-Doppik) und in Sachsen-Anhalt (§ 41 IV GemHVO Doppik) wurde diese Zurechnung direkt in den Verordnungen verankert. In den anderen Bundesländern ist diese Zurechnung in den ergänzenden Handlungsanweisungen niedergelegt. Veranlasst durch die – auch höchstrichterliche – Rechtsprechung, welche bereits Regeln entwickelt hat, in denen sie die Zuordnung der Hauptleistung festlegt,⁵ die dem Grunde nach wie folgt Anwendung finden: Im Hinblick auf die Nutzung ist die Vertragsgestaltung dahingehend zu überprüfen, ob wirtschaftlich betrachtet eher eine kurzfristige Überlassung des Vermögenswertes (Geschäft mit Mietcharakter) oder der dauerhaften Verbleib des Vermögensgegenstandes beim öffentlichen Partner (Geschäft mit Kaufcharakter) angestrebt wird. In erster Konstellation ist daher die Hauptleistung in der Überlassung eines Vermögenswertes festzustellen, so dass hier der Grundsatz der Nichtbilanzierung maßgeblich ist. Die Hauptleistung der zweiten Konstellation besteht in der Übergabe des Vermögenswertes während oder am Ende der Vertragslaufzeit, infolgedessen die Aktivierung bei der öffentlichen Hand zu erfolgen hat. Demnach wird für die Unterscheidung der Geschäfte mit Mietcharakter zu denen mit Kaufcharakter auf die wirtschaftliche Betrachtungsweise abgezielt.

Schulden sind Verpflichtungen eines Kaufmanns gegenüber Dritten. Für Schulden ist stets das rechtliche Verhältnis entscheidend (vgl. Ellrott/Krämer 2012, Rn. 201 f.; Noodt 2010, Rz. 1). Gem. § 246 I S. 3 HGB sind Schulden in die Bilanz desjenigen aufzunehmen, der sie eingegangen ist. In den föderalen Standards weichen die Begrifflichkeiten und deren Auslegung zum Teil voneinander ab. In Brandenburg wird der Terminus Schulden verwendet (§ 2 Nr. 40 KomHKV), in Bayern hingegen werden sie nur unter dem Begriff Kredit aufgeführt (§ 98 Nr. 43 KommHV-Doppik). In Baden-Württemberg wird zwar die Bezeichnung Schulden verwendet (§ 61 Nr. 37 GemHVO), worunter aber eine andere Begriffsbestimmung erfolgt und hingegen die eigentliche

-
- 4 Im Gemeindehaushaltsrecht orientieren sich die Reformen der letzten Jahre zwar am HGB, sie bedienen sich aber weitgehend autonom formulierter eigener Vorschriften und nur ergänzend der direkten Verweisteknik (dies dann in der Regel ausdrücklich statisch zur damals geltenden HGB Fassung). Da von einer grundsätzlichen dynamischen Weiterentwicklung des öffentlichen Rechnungswesens mit der Veränderung des HGB somit nicht ausgegangen werden kann, wurden die BilMoG Reformen nur sehr begrenzt wirksam. Gleichsam haben sich einige Bundesländer auf den Weg gemacht, das kommunale Haushaltsrecht den Neuerungen des BilMoG (insb. in Bezug auf Rückstellungen und Konsolidierungskreise) hin anzupassen (z. B. NKF-Fortentwicklungsgesetz – NKFFG in NRW). Siehe dazu insb.: Bolsenkötter (2009), S. 258ff.
- 5 Die BFH-Rechtsprechung schafft diesbezüglich (nichtkodifizierte) Grundsätze ordnungsgem. Buchführung, welche durch Verweise in HGB und im Gemeindehaushaltsrecht (bspw. § 37 I GemHVO NRW) auch für die kommunale Doppik zutreffen.

Definition unter Kredite zu finden ist (§ 61 Nr. 28 GemHVO). Die faktische Bedeutung ist jedoch immer dieselbe: Schulden sind Verpflichtungen gegenüber Dritten in Form von Geld- oder Sachleistungen bzw. ihnen wirtschaftlich entsprechende Geschäftsvorfälle, worunter beispielsweise die kreditähnliche Rechtsgeschäfte – mit Kreditähnlichkeit wird hier auf die Langfristigkeit einer Verpflichtung Bezug genommen – fallen, oder aber auch unterlassene Aufwendungen.

Unter den Begriff der Schulden fallen jedoch grundsätzlich auch die Rückstellungen, deren Pflicht zur Abbildung in der Bilanz in den meisten ländergesetzlichen Vorschriften extra aufgeführt wird (vgl. § 40 I GemHVO BW, § 72 I KommHV-Doppik BY, § 38 I GemHVO HE, § 47 I GemHVO-Doppik MV, § 42 I GemHKVO NS, § 47 I GemHVO RP, § 36 I SächsKomHV-Doppik SN, § 34 I GemHVO Doppik ST und § 49 I ThürGemHV-Doppik TH). Auch das HGB schreibt gem. § 249 I vor, dass der Kaufmann Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten zu bilden hat. Diese Vorschrift geht einher mit der Passivierungspflicht von Schulden (§ 246 I HGB). Diesem Ansatz ähnlich sind auch einige Bundesländer bei der Formulierung ihrer Standards verfahren. Brandenburg (§ 47 I i. V. m. § 48 I und § 57 IV KomHKV), Nordrhein-Westfalen (§ 41 I u. IV i. V. m. § 36 I-VI GemHVO), Schleswig-Holstein (§ 40 I i. V. m. §§ 24 und 48 II GemHVO-Doppik) und das Saarland (§ 42 I u. IV i. V. m. § 32 I KommHVO) haben ihre jeweiligen Verordnungen so aufgebaut, dass sämtliche Schulden in der Bilanz aufzunehmen und Rückstellungen zu bilden sind. Für unterlassene Instandhaltungen kommen diese in Frage, insofern außerplanmäßige Ereignisse eintreten, die bei der Vertragsverhandlung nicht berücksichtigt worden sind. Grundsätzlich beinhaltet jedoch das Betreiberentgelt alle Instandhaltungsmaßnahmen. Bei PPP-Projekten werden ebenfalls Bürgschaften oder Garantien eingegangen, die als ungewisse Verbindlichkeiten unter den „Sonstigen Rückstellungen“ zu erfassen sind (vgl. Rakel/Weber 2007, S. 48; Henkes 2008, S. 384). Ebenso sind hier noch offene Leistungen, die periodenbezogen zu dem Zeitraum vor dem Bilanzstichtag gehören und für die seitens des privaten Partners noch keine Rechnung gestellt worden ist, zu bilanzieren. Rückstellungen von Risiken können jedoch nur gebildet werden, sofern eine zukünftige Zahlungsverpflichtung entsteht, die verlässlich geschätzt werden kann. Alle anderen Risiken sind als Eventualverpflichtungen unter der Bilanz auszuweisen und beeinflussen somit noch nicht die Vermögensrechnung (siehe beispielsweise §§ 75 und 86 II insb. Nr. 5-9 KommHV-Doppik BY i. V. m. Art. 72 II GO BY).

2. Bilanzierung innerhalb der öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen

a) Ansatz der Werte anhand der unterschiedlichen Kooperationsmodelle

Inhabermodell

Das Inhabermodell zeichnet sich dadurch aus, dass die VG von Anfang an im rechtlichen und wirtschaftlichen Eigentum der öffentlichen Gebietskörperschaft stehen. Der private Partner als Auftragnehmer plant und baut auf einem Grundstück des öffentlichen Auftraggebers ein Objekt. Neben dem Neubau eines Objekts kommt auch die Sanierung eines bestehenden Objekts in Betracht (vgl. Gatzke 2010, S. 138 und 175 f.). Nach der Fertigstellung wird dieses Objekt vom öffentlichen Partner genutzt und vom privaten Partner betrieben. Der öffentliche Partner muss

demnach aufgrund des Vollständigkeitsgebots den VG (Objekt und Grundstück) bilanzieren (s. Tabelle 3). Während der Bauphase wird ein Posten unter der Bilanzposition „Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau“ gebildet (vgl. Rakel/Weber 2007, S. 45 und 47; sowie Henkes 2008, S. 298). Das Grundstück ist während dieser Phase noch unter „Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“ abzubilden. Ausschlaggebend dafür ist, dass ein Grundstück eine wirtschaftliche Einheit darstellt. Als unbebautes Grundstück gelten dabei solche, „auf denen sich keine benutzbaren Gebäude befinden“ (Henkes 2008, S. 258). Erst bei Inbetriebnahme des PPP-Objektes auf diesem Grundstück ist das Grundstück nicht mehr als unbebautes Grundstück anzusehen. Bei Fertigstellung des Objekts wird dieses samt Grundstück unter einem Posten für „Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“ je nach seiner Nutzung (z. B. als Schule, Verwaltungsgebäude, etc.) geführt (vgl. Rakel/Weber 2007, S. 45 und 47). Bei der zivilrechtlichen Übertragung des Grundstücks am Ende der Laufzeit erfolgt keine weitere bilanzielle Änderung. Wie bereits erwähnt, stellt die Vertrags-PPP immer einen Leistungsaustausch dar. Da bei dem Inhabermodell der private Auftragnehmer prinzipiell die Planung und den Bau als Leistung erbringt, liegt dem gegenüber auf öffentlicher Seite eine Leistungsverpflichtung in Form von Kaufpreiszahlungen vor (vgl. Gatzke 2010, S. 146). So folgt aus dem Vollständigkeitsgebot eine gleichlaufende Passivierung der Zahlungsverpflichtungen – oder ihnen gleichwertige Verpflichtungen – zu den aktivierten VG, weil es sich hierbei nicht um schwebende Geschäfte handelt und der Grundsatz der Nichtbilanzierung somit nicht mehr zutreffend ist. Diese werden als Verbindlichkeit unter „kreditähnliche Rechtsgeschäfte“ erfasst. Rückstellungen und Eventualverpflichtungen sind wie im Abschnitt 3.1 erläutert darzustellen.

Modell	Zuordnung	Eigentumsverhältnis	Bilanzielle Folge nach Standards der Länder	Bewertung	Risiken
Inhabermodell	Vermögensgegenstand wird von der Kommune gestellt.	Rechtlich: Kommune Wirtschaftlich: Kommune	Vermögensgegenstände: Aktivierung Verbindlichkeiten: Passivierung Betreiberentgelt: Aufwand Zinsen und Abschreibung: Aufwand	fortgeführte AK/HK oder Zuaktivierung zum RBW	sichere, ungewisse Verbindlichkeiten: Rückstellung unsichere Verbindlichkeiten: Eventualverpflichtungen

Tabelle 3: Bilanzierung des Inhabermodells.

Quelle: Eigene Darstellung

Erwerber-, Miet- und Leasingmodell

Die bilanzsteuerrechtlichen Beurteilung dieser drei Modelle ist derart nicht einfach auszumachen. Um hier die Zurechnung der Vermögenswerte vornehmen zu können, müssen vorher die Vertragsgestaltungen herangezogen werden. Die wichtigen Parameter sind hierbei prinzipiell die Laufzeit, die Annuitäten- oder auch Mietzahlungshöhe.

Die Charakterisierung des Erwerber-Grundmodells besteht darin, dass der private Partner ein Objekt auf einem eigenen Grundstück zur Nutzung durch den öffentlichen Partner plant, baut und betreibt. Zudem wird aber, damit hierunter das Erwerbermodell verstanden werden kann, nach

Fertigstellung des Objekts oder am Ende der Vertragslaufzeit das Grundstück mit dem Objekt auf den öffentlichen Partner übertragen. Im Vertrag wird hierfür ein festes Entgelt vereinbart. Demnach ist hierunter ein Geschäft mit Kaufcharakter zu verstehen. Das wirtschaftliche Eigentum befindet sich bei der Kommune, welche die Werte (VG und Verbindlichkeiten) entsprechend dem Inhabermodell zu bilanzieren hat. Hiervon abweichend können abgeänderte Vertragsgestaltungen jedoch dazu führen, dass das wirtschaftliche Eigentum hingegen bis zum Übergang beim privaten Partner verbleibt.

Das Miet- bzw. Leasingmodell stellt regelmäßig ein Dauerschuldverhältnis dar, bei dem ein privates Unternehmen ein Objekt auf einem eigenen Grundstück plant und baut. Dieses Objekt wird daraufhin dem Auftraggeber zur Nutzung überlassen und durch den Auftragnehmer betrieben. Dem Mieter kann hierbei eine Kaufoption eingeräumt werden. Ein Kaufpreis wird in der Regel nicht vorab vereinbart, um später bei Ausübung der Kaufoption die Vermögenswertentwicklung für die Kaufpreisverhandlung heranziehen zu können. In der gewöhnlichen Ausgestaltung des Mietmodells mit einer ortsüblichen Miete (ähnlich dem Operating-Leasing) fällt das wirtschaftliche Eigentum dem Vermieter anheim. Demnach greift hier der Grundsatz der Nichtbilanzierung schwebender Geschäfte. Eine Bilanzierung des VG bei der Kommune findet nicht statt – dies ändert sich erst mit Ausübung der Kaufoption. Aufgrund dieser Vertragsbasis stellen die Ratenzahlungen an den privaten Partner auch keine zu bilanzierende Verbindlichkeit dar, weil die Miete dem Nutzungsäquivalent in der Periode entspricht, welche dadurch als Aufwand in der Ergebnisrechnung zu erfassen ist.

Wenn allerdings das Modell in anderer vertraglichen Regelung umgesetzt wird, sind die weiteren Vereinbarungen der Verträge über die PPP zu betrachten. Jedoch ist für die Zurechnung nicht die genaue vertragliche Formulierung maßgeblich, sondern vielmehr ist auf die wirtschaftliche Betrachtungsweise abzielen (vgl. BMF-Schreiben v. 21.3.1972). Die Zuschreibung des wirtschaftlichen Eigentums ist hier abhängig von den Parametern „Vertragslaufzeit“ und „Mietzahlungshöhe“. Es kann sich dabei um ein Financial- oder ein Operating-Leasing handeln. So hat z. B. das Land Mecklenburg-Vorpommern in seinem Leitfaden dementsprechend das Leasing-Geschäft weiter aufgeteilt. Es unterscheidet demnach echte Leasing-Geschäfte, einfache Miet- bzw. Pachtverträge und Kredit- oder Teilzahlungskauf (letzteres gilt dann als Erwerbermodell). Unter einem echten Leasing-Geschäft ist nur ein solcher Vertrag zu verstehen, bei dem nach Kühner und Goldbach folgende Kriterien erfüllt sind: Es besteht 1) eine feste und unkündbare Grundmietzeit innerhalb der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer; 2) es wird der gesamte Investitionsbetrag oder ein wesentlicher Teil durch die Leasingraten kompensiert (wie hoch der Anteil der Abschreibung und der Zinsanteil an der Leasingrate ist, ist jeweils maßgebend – Parameter der Mietzahlungshöhe); und 3) es liegt das Investitionsrisiko beim Leasing-Nehmer (vgl. Kühner/Goldbach 2010, S. 136 f. Diese Kriterien lehnen sich an die Leasing-Erlasse des BMF vom 19.4.1971, 21.3.1972, 22.12.1975 und 23.12.1991 an). In diesem Falle der PPP handelt es sich damit um einen Finanzierungs-Leasing-Vertrag. Demnach liegt das wirtschaftliche Eigentum beim öffentlichen Partner (Leasingnehmer). Diese allgemeine Regelung bedarf aber der Auslegung im Einzelfall. Hierbei sind die für die Steuerbilanz maßgebliche Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs sowie die daraufhin ergangenen Leasingerlasse der Finanzverwaltung heranzuzie-

hen.⁶ Aus diesen Erlassen geht hervor, dass für unbewegliche Wirtschaftsgüter (Grundstücke und Gebäude) die gleiche Abgrenzung wie bei beweglichen Wirtschaftsgütern vorzunehmen ist. Die Überprüfung der Kriterien hat jedoch für Grund und Boden und Gebäude getrennt zu erfolgen. Demnach ist die Zurechnung von Grund und Boden beim Leasing-Nehmer nur anzuwenden, wenn das Gebäude entsprechend der Kriterien dem Leasing-Nehmer zugerechnet wird. Beim Gebäude wird das wirtschaftliche Eigentum beim Leasing-Nehmer angenommen, wenn die Grundmietzeit (Vertragslaufzeit) zwischen 40% und 90% der gewöhnlichen Nutzungsdauer liegt und eine günstige Kaufoption gegeben ist. Liegt die Grundmietzeit außerhalb dieser Eingrenzung, wird das Leasing-Objekt auch dem Leasing-Nehmer zugerechnet (siehe BMF-Schreiben v. 21.3.1972). Die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer eines massiven Gebäudes (speziell Verwaltung und Betrieb) beträgt laut den AfA-Tabellen des BMF zwischen 40 und 50 Jahren (vgl. AfA-Tabelle für den Wirtschaftszweig „Energie- und Wasserversorgung“, IV A 8-S 1551-9/95, 45-S 1551-20 v. 24.1.1995 (BStBl. I 1995, S. 144); sowie die AfA-Tabelle für den Wirtschaftszweig „Chemische Industrie“, S 1551 v. 1.7.1995).⁷ Bei einer Vertragslaufzeit von üblicherweise 20-30 Jahren liegt die Grundmietzeit somit zwischen 40 und 75% der Nutzungsdauer. Sofern auch eine Kauf- oder Mietverlängerungsoption vereinbart ist, kann bei den Gebäuden innerhalb eines PPP-Projekts von einem Finanzierungs-Leasing-Vertrag ausgegangen werden, wodurch die Kommune den Leasinggegenstand zu bilanzieren hat. Begründet durch diese Tatsache hat sie allerdings auch die Bilanzierung des Grundstücks vorzunehmen, wenn eine Kaufoption besteht (vgl. BMF-Schreiben v. 21.3.1972). Die Abbildung dieser VG erfolgt, sofern nur das Gebäude bilanziert wird, unter dem Posten „Bauten auf fremdem Grund und Boden“ oder, sofern das Gebäude und das Grundstück zu bilanzieren sind, unter dem Posten „Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte“. Ferner kann bei einem Spezial-Leasing stets davon ausgegangen werden, dass das wirtschaftliche Eigentum beim öffentlichen Auftraggeber liegt, weil nach Ablauf des Vertrages nur eine wirtschaftlich sinnvolle Verwendung durch diesen möglich ist. Weil beim Leasing-Modell mit der Ausgestaltung als Finanzierungs-Leasing die öffentliche Hand ein Entgelt zu zahlen und den VG zu bilanzieren hat, muss dem gegenüber eine Vereinbarung der entstehenden Zahlungsverpflichtungen für spätere Jahre – das Eingehen einer PPP sowie der Abschluss von Leasing-Verträgen stellen allemal solche Verpflichtungen dar (vgl. Henkes 2008, S. 387; dazu RdErl. d. MI NS v. 22.10.2008) – als Verbindlichkeit passiviert werden. Würden diese kreditähnlichen Verbindlichkeiten nicht abgebildet, hätte dies eine Erhöhung des Eigenkapitals zur Folge. Das widerspräche dem Gebot zur Abbildung der tatsächlichen Verhältnisse über die finanzielle Lage der Kommunen (vgl. exemplarisch § 95 I GemO BW, § 95 I GO NW, § 108 I GO ST). Wenn es sich in der Ausgestaltung jedoch nicht um ein Finanzierungs-Leasing handelt, so liegt nur ein Operating-Leasing (Miet- bzw. Pachtverträge) vor. Eine Erfassung der VG findet dabei nicht statt, so dass die Leasing-Rate als operativer Aufwand in der Ergebnisrechnung erfasst wird. Eine Sonderform stellt der sogenannte Mietkauf dar. Es kann zwar die Option zum Kauf bestehen, jedoch folgt die Zurechnung des wirtschaftlichen Eigentums der jeweiligen vertraglichen Ausgestaltung. Rakel und Weber sowie auch Gatzke gehen davon aus, dass das wirtschaftliche Ei-

6 Das Gemeindehaushaltsrecht (über den Verweis auf die GoB) ist derart ausgestaltet, dass die BFH-Rechtsprechung unmittelbar einschlägige Bilanzierungsregeln schafft.

7 Es werden die AfA-Tabellen des BMF herangezogen, weil der private Unternehmer das Gebäude errichtet und an die Kommune vermietet.

gentum trotz eines unkündbaren Vertrags beim Vermieter verbleibt, weil dieser bis zur Kaufoption das Preisrisiko trägt (vgl. Rakel/Weber 2007, S. 46; Gatzke 2010, S. 146 und 174 f.). Somit würde es sich um ein reines Dauerschuldverhältnis zur Nutzungsüberlassung handeln und als Mietmodell zählen. Besteht jedoch neben der Kaufoption auch die Vereinbarung über einen vorab definierten Kaufpreis und die Anrechnung der Mietzahlungen auf diesen Preis, so ist der Vertrag als Geschäft mit Kaufcharakter anzusehen (vgl. Rakel/Weber 2007, S. 42; Gatzke 2010, S. 149; dazu auch das BFH-Urteil v. 12.9.1991 zum Miet-Kaufvertrag). Damit liegt von Anfang an das wirtschaftliche Eigentum beim Mieter, weil auf den Erwerb des Objekts abzustellen ist. Das PPP-Projekt ist damit beim öffentlichen Partner wie unter dem Inhabermodell erläutert zu bilanzieren. Nachfolgende Tabelle fasst die Erkenntnisse noch einmal zusammen:

Modell	Zuordnung	Eigentumsverhältnis	Bilanzielle Folge nach Standards der Länder	Bewertung	Risiken
Erwerbermodell	Kommune erwirbt Vermögensgegenstände unter Eigentumsvorbehalt, mit fixer Annuität.	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Kommune (Übertragung am Ende)	Vermögensgegenstände: Aktivierung Verbindlichkeiten: Passivierung Betreiberentgelt: Aufwand Zinsen und Abschreibung: Aufwand	fortgeführte AK/HK	sichere, ungewisse Verbindlichkeiten: Rückstellung unsichere Verbindlichkeiten: Eventualverpflichtungen
	Kommune erwirbt Vermögensgegenstände mit alternierender Annuität	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Privater	keine Bilanzierung bis zum Erwerb	keine	keine Bilanzierung
Mietkaufmodell	Kommune „mietet“ Vermögensgegenstände mit anssl. Kaufoption, festem Kaufpreis und Anrechnung der Mietzahlungen.	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Kommune	Vermögensgegenstände: Aktivierung Verbindlichkeiten: Passivierung Betreiberentgelt: Aufwand Zinsen und Abschreibung: Aufwand	fortgeführte AK/HK	sichere, ungewisse Verbindlichkeiten: Rückstellung unsichere Verbindlichkeiten: Eventualverpflichtungen
Mietmodell (Miete in ortsüblicher Höhe)	Kommune mietet Vermögensgegenstände.	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Privater	keine Bilanzierung Miete: Aufwand	keine	keine Bilanzierung
	Kommune mietet Vermögensgegenstände mit anssl. Kaufoption	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Privater	keine Bilanzierung bis zur Ausübung der Option Miete: Aufwand	keine	keine Bilanzierung

Die Bilanzierung von Public Private Partnership in der öffentlichen Verwaltung

Leasingmodell (Leasingrate n. AK/HK des Leasinggebers)	Kommune least den Vermögensgegenstand. Einfluss der Parameter „Vertragslaufzeit“ und „Höhe der Mietzahlung/Leasingrate“. Option zum Erwerb möglich.	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Privater (Operating-Leasing)	keine Bilanzierung Leasing-Rate: Aufwand	keine	keine Bilanzierung
		Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Kommune (Finanzierungs-Leasing)	Leasing-Objekt: Aktivierung Leasing-Verbindlichkeit: Passivierung Abschreibung: Aufwand Leasing-Rate: Tilgung der Verbindlichkeit, Zinsen als Aufwand	AK/HK wie beim Leasinggeber + evtl. eigene AK	keine Bilanzierung

Tabelle 4: Bilanzierung bei Erwerber-, Miet- und Leasingmodellen.

Quelle: Eigene Darstellung

Andere Modelle

Innerhalb des Konzessionsmodells kommt es auf die genaue Ausgestaltung an. Zumeist fließen hierbei andere Elemente der vorigen Modelle mit ein. So kann z. B. eine Straße durch ein privates Unternehmen geplant und gebaut/saniert werden, die bereits im Eigentum der öffentlichen Hand steht. Somit kommt eine Bilanzierung der VG anhand des Inhabermodells in Betracht. Eine andere Projektvariante ist möglich im Rahmen eines Erwerbermodells, wenn der private Partner z. B. ein Parkhaus auf einem eigenen Grundstück errichtet und die laufende Finanzierung aus den Nutzungsentgelten vornimmt. Gleichzeitig könnte am Ende der Vertragslaufzeit das Eigentum durch einen Ratenkauf auf den öffentlichen Auftraggeber übergehen. Danach müssten auch hier die VG wie beim Erwerbermodell bilanziert werden. Die Konzession wird allerdings selber nicht erfasst, weil bis heute keine Regelungen dazu getroffen worden sind (vgl. Vogelpoth/Meinen 2010, S. 382).

Auch beim Betreibermodell ist die vertragliche Gestaltung ausschlaggebend für die Bilanzierung der VG. Wird z. B. das Grundstück im Rahmen eines Erbbaurechts einem privaten Unternehmer überlassen (oft auch bezeichnet als Mietmodell), so hat weiterhin die öffentliche Verwaltung das Grundstück zu bilanzieren, weil es keine Einschränkung der Nutzungsdauer geben kann. Das Gebäude kann im Rahmen eines Mietvertrags überlassen werden, wodurch die Kommune die Bilanzierungspflicht hat, oder aber innerhalb eines Leasing-Vertrags zur Verfügung gestellt werden. Hier ist ebenfalls auf die bereits erwähnten Leasing-Erlasse zurückzugreifen, ob die VG beim Leasing-Geber oder beim Leasing-Nehmer aktiviert werden. Wenn am Ende der Laufzeit die VG an den Leasing-Nehmer übertragen werden, so hat dieser die Werte zu bilanzieren.

Innerhalb des Betriebsführungsmodells überträgt der öffentliche Auftraggeber nur das Management an einen privaten Unternehmer. Hierbei handelt es sich um einen Management-Vertrag. Die VG verbleiben dabei bei der Kommune, welche sie abzubilden hat. Das Entgelt stellt einen Aufwand für Sach- und Dienstleistungen im operativen Geschäft dar (vgl. Henkes 2008, S. 154).

Beim Gesellschaftsmodell ist die Bilanzierung danach zu beurteilen, ob hier VG (z. B. ein Grundstück) durch die Kommune für die Nutzung durch die Gesellschaft überlassen werden, oder ob sie als Einlage in die Gesellschaft eingebracht wird. Wird sie überlassen, so bilanziert die Kommune den Wert. Stellt das Grundstück die Einlage in die Gesellschaft dar, hat die Gesellschaft den Wert zu aktivieren. Die Kommune bildet daraufhin nur ihre Beteiligung an der Gesellschaft unter dem Posten Finanzanlagen ab. Dazu zählen die Anteile an verbundenen Unternehmen, bei denen die öffentliche Verwaltung durch die Beherrschung eine dauerhafte Verbindung zum Unternehmen hat und eine Beteiligungsquote von mindestens 50% besitzt, und Beteiligungen, bei welchen die Kommune über maßgeblichen Einfluss verfügt und eine Beteiligungsquote von mindestens 20% hat. Während des PPP-Projektes lässt die Gesellschaft dann das Gebäude errichten. Sie hat dadurch das Objekt zu bilanzieren. Die Gesellschaften, die zu den Anteilen an verbundenen Unternehmen gerechnet werden, sind von der Kommune zusätzlich innerhalb des Gesamtab schlusses darzustellen (vgl. ebd., S. 508 f.; dazu auch § 62 KomHKV BB i. V. m. § 83 I BbgKVerf). Tabelle 5 gibt bezüglich der Modelle eine Übersicht:

Modell	Zuordnung	Eigentumsverhältnis	Bilanzielle Folge nach Standards der Länder	Bewertung	Risiken
Konzessionsmodell	Ausgestaltung mit anderen Modellen kombinierbar. Kommune vergibt dabei eine Konzession für Bau u./o. Dienstleistung.	Orientierung am eingeflossenen Modell.	Bilanzierung wie im eingeflossenen Modell	je nach Vertragsgestaltung mit den anderen Modellen	je nach Vertragsgestaltung mit den anderen Modellen
Betreibermodell	Kommune überträgt Betrieb und evtl. Eigentum einer Anlage. (Kommune könnte vermieten oder an Privaten leasen.)	Rechtlich: Kommune/ Privater Wirtschaftlich: Kommune/ Privater	Gebäude/Infrastruktur: evtl. Aktivierung Grundstück: evtl. Aktivierung Betreiberentgelt, Zinsen, Abschreibung: Aufwand evtl. Miete/ Pacht: Ertrag	fortgeführte AK/HK	sichere, ungewisse Verbindlichkeiten: Rückstellung unsichere Verbindlichkeiten: Eventualverpflichtungen
Betriebsführungsmodell	Kommune überträgt das Management an Privaten.	Rechtlich: Kommune Wirtschaftlich: Kommune	Vermögensgegenstände: Aktivierung Abschreibung: Aufwand Dienstleistung: Aufwand	fortgeführte AK/HK	

Die Bilanzierung von Public Private Partnership in der öffentlichen Verwaltung

Gesellschaftsmodell	Kommune überlässt Vermögensgegenstand zur Nutzung, Gesellschaft errichtet Objekt	Überlassene VG: Kommune errichtetes Objekt: Gesellschaft	überlassene Vermögensgegenstände: Aktivierung b. Kommune errichtete Vermögensgegenstände: Aktivierung b. Gesellschaft Anteile an verb. Unternehmen: Aktivierung b. Kommune Beteiligung: Aktivierung b. Kommune	fortgeführte AK/HK	sichere, ungewisse Verbindlichkeiten: Rückstellung unsichere Verbindlichkeiten: Eventualverpflichtungen
----------------------------	--	--	--	--------------------	--

Tabelle 5: Bilanzierung der anderen Modellvariationen

Quelle: Eigene Darstellung

b) Bewertungsansätze im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen

Den Wertansatz bilden nach den landesrechtlichen Vorschriften grundsätzlich die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten (AK/HK). Sofern ein VG wesentlich verbessert wird, kann dabei im Rahmen einer PPP von der Sanierung eines Objektes ausgegangen werden. Dazu sind die hier entstehenden AK/HK zum Restbuchwert hinzu zu aktivieren. Die Höhe der AK/HK ist einfach zu bestimmen in den Fällen, in denen das Entgelt in einen investiven Anteil und einen konsumtiven Anteil separiert werden kann. Ist aufgrund der Vertragsgestaltung eine solche Aufteilung jedoch nicht möglich, gibt es zwei Verfahren für die Bewertung. Das erste Verfahren bildet die Schätzung. Durch die bisherige Erfahrung wird davon ausgegangen, dass der konsumtive Anteil aus Betriebsentgelt und Zinsaufwand größer ist als der investive Anteil. Die Baukosten werden somit auf 30% geschätzt (vgl. BWV 2009, S. 23). Die zweite Alternative richtet sich nach der Bilanzierung von Leasing-Gegenständen. Dabei wird der Tilgungsanteil der Raten der gesamten Laufzeit aufsummiert und bilanziert, wobei jährlich eine Anpassung zu erfolgen hat. Eine andere Möglichkeit sieht Gatzke darin, dass die Kaufraten bekannt sind, welche sich aus einem Tilgungs- und einem Zinsanteil zusammensetzen. Weil dabei aber nicht die genaue Aufteilung bekannt ist, werden die VG bei einem Zinssatz von 5,5% „in Höhe der diskontierten Summe der Raten über die Vertragslaufzeit bilanziert“ (vgl. Gatzke 2010, S. 145; sowie § 12 III BewG). Die VG sind daraufhin über ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer im Rahmen der Folgebewertung in gleichbleibenden Beträgen abzuschreiben (fortgeführte AK/HK). Sofern sich allerdings zum Bilanzstichtag ein niedrigerer beizulegender Wert ergibt, ist eine außerplanmäßig Abschreibung sowohl für VG mit als auch ohne eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer vorzunehmen. Wenn allerdings zu einem späteren Zeitpunkt die Gründe für den niedrigeren beizulegenden Wert nicht mehr bestehen, so hat eine Anpassung auf den sich nach den fortgeführten AK/HK ergebenden Wert zu erfolgen (vgl. z. B. § 51 I + IV KomHKV BB, § 43 I + III GemHVO HE, § 44 I + VI Sächs-KomHVO Doppik SN). Beim Finanzierungs-Leasing ist der Tilgungsanteil der Leasingraten für die Berechnung der AK/HK des Leasing-Objekts zu summieren. Bei Beteiligungen werden

grundsätzlich auch zuerst die AK als Wertansatz herangezogen. Eine planmäßige Abschreibung ist hier jedoch nicht durchzuführen. Nur außerplanmäßige Abschreibungen werden berücksichtigt. Für die Überprüfung der Folgebewertung von Beteiligungen finden dabei das Substanzwert- oder Ertragswertverfahren sowie der Börsen- bzw. Marktpreis Anwendung. Die Verbindlichkeiten und Rückstellung sind stets mit dem Rückzahlungsbetrag bzw. in vernünftig beurteilter Höhe anzusetzen (siehe dazu auch exemplarisch § 41 I GemHVO HE). Alle anderen Bestandteile der Raten, wie beispielsweise Zinsen, fließen periodengerecht in die Ergebnisrechnung. Im Vergleich sind die Bewertungsvorschriften der Standards der Länder identisch mit denen des HGB. Einzige Unterscheidung in der Bewertung findet sich in der Nutzungsdauer von VG. Während für den Kaufmann die AfA-Tabellen des BMF gelten, hat hier jedes Landes-Innenministerium eine eigene Tabelle erlassen. So würde es teilweise zu erheblichen Unterschieden oder Spielräumen bei der Abschreibung nach der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer kommen.⁸ Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich die Bestandteile, welche in die Herstellungskosten von Vermögensgegenständen einzubeziehen sind bzw. einbezogen werden dürfen (Pflicht- und Wahlbestandteile), zwischen den Bundesländern unterscheiden; ein einheitliches öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen gibt es innerhalb der kommunalen deutschen Landschaft nicht.

IV. Die Bilanzierung von PPPs anhand der IPSAS

1. Die Zurechnung von Vermögenswerten und Schulden bei PPP anhand der IPSAS

Die IPSAS sehen die Zurechnung von Vermögen und Schulden sehr ähnlich zu der Auffassung des deutschen Handelsgesetzbuchs. Nach IPSAS 1.7 sind Vermögenswerte Ressourcen, die der Verfügungsmacht der öffentlichen Hand unterliegen und die ein Resultat von Vorgängen der Vergangenheit sind. Des Weiteren sind es Ressourcen, von denen prognostiziert wird, dass die öffentlichen Verwaltung aus ihnen einen zukünftigen wirtschaftlichen Nutzen oder ein Leistungspotenzial zieht. Für die Zurechnung sind also folgende wesentlichen Merkmale erfüllt: Es handelt sich um einen wirtschaftlichen Wert, über den eine öffentliche Einheit die tatsächliche Verfügungsmacht besitzt. Es besteht hier der Grundsatz „substance over form“ – die wirtschaftliche Betrachtungsweise (vgl. IPSASB 2012 a, S. 31ff.). Schulden sind in IPSAS 1.7 definiert als Verpflichtungen der öffentlichen Hand, die derzeit existieren und in der Vergangenheit entstanden sind. Von der Einlösung dieser Verpflichtungen wird angenommen, dass Ressourcen der öffentlichen Verwaltung entzogen werden, die einen wirtschaftlichen Nutzen oder ein Leistungspotenzial darstellen.

⁸ Während z. B. die Abschreibung eines massiven Gebäudes in der Privatwirtschaft 40-50 Jahre beträgt, so ist es dem gegenüber in Niedersachsen möglich, eine Abschreibung über 90 Jahre vorzunehmen; in Baden-Württemberg sind dies zwischen 50-80 Jahre.

2. Ansatz von Sachanlagen, Finanzinstrumenten und Anteilen

Das Inhaber- und das Erwerbermodell im Sinne einer „Design, Build und Service-Contract“-Ausgestaltung kann anhand der bisherigen IPSAS abgebildet werden. Gebäude, Infrastruktur und Grundstücke werden gem. IPSAS 17: „Property, Plant and Equipment“ aktiviert. Sie bilden gem. IPSAS 17.13 materielle Vermögenswerte, die für die Bereitstellung von Gütern oder Dienstleistungen, die Vermietung an Dritte oder Verwaltungstätigkeiten genutzt werden. Hiervon ist bei einer PPP grundsätzlich auszugehen. Diese VG bewirken allerdings eine Erhöhung der Aktivseite. Gem. IPSAS 29.10 ist daher eine Verbindlichkeit zu erfassen, um diesen Wert auszugleichen. Diese Verbindlichkeit entsteht durch die vertragliche Vereinbarung des PPP-Vertrages gem. IPSAS 28.9. Die Abbildung erfolgt gem. IPSAS 1.88 unter „Property, Plant and Equipment“ bzw. „Financial Liabilities“.

Die Miet- und Leasingmodelle werden anhand IPSAS 13: „Leases“ abgebildet, wonach zwischen den Operating-Leases und den Finance-Leases unterschieden werden muss. Die Abbildung gem. IPSAS 13 kommt jedoch nur in Betracht, wenn das zweite Entscheidungsmerkmal gem. IPSAS 32 nicht erfüllt ist. Die Überprüfung, ob ein Finance-Lease vorliegt, findet anhand der Kriterien von IPSAS 13.15 statt. Danach kommt es auch auf die wirtschaftliche Betrachtungsweise an (vgl. Müller-Marqués Berger 2008, S. 73). Die Überprüfung hat bei Grundstücken und Gebäuden allerdings gem. IPSAS 13.20A getrennt voneinander zu erfolgen. Finance-Leases haben den Transfer aller Chancen und Risiken zur Folge, wodurch der Leasing-Nehmer das Leasing-Objekt gem. IPSAS 13.28 unter der jeweiligen Position nach IPSAS 1.88 zu bilanzieren hat. Dem gegenüber muss allerdings auch eine Leasing-Verbindlichkeit passiviert werden (IPSAS 1.88: „Payables under Exchange Transactions“).

Beim Betriebsführungsmodell handelt es sich um einen Dienstleistungsvertrag, durch den nur ein operativer Aufwand nach IPSAS 2.8 entsteht (vgl. Schuler u. a. 2009, S. 32; IPSASB 2012 a, S. 91). Die in diesem Modell genutzten VG sind gem. der anderen IPSAS abzubilden, wenn sie im Eigentum der Gebietskörperschaft sind. Unternehmen bzw. Beteiligungen des Gesellschaftsmodells sind durch Abbildung der Beteiligungen an assoziierten Einheiten zu erfassen. Ausschlaggebend für die Zuordnung ist der Einfluss auf die Einheit. Assoziierte Einheiten bestehen gem. IPSAS 7.7, wenn die öffentliche Verwaltung einen maßgeblichen Einfluss auf die Einheit ausüben kann und sofern sie keine Tochter Einheit oder ein Joint Venture ist. Die Beteiligung soll gem. IPSAS 7.19 abgebildet werden. Die Abbildung der Beteiligungen erfolgt gem. IPSAS 1.88 als „Financial Asset“ oder „Investment accounted for using the Equity Method“ (vgl. Müller-Marqués Berger 2008, S. 51ff.). Nach den IPSAS sind auch Rückstellungen in Form von Bürgschaften oder Garantien zu erfassen. Gem. IPSAS 19.22 sind sie abzubilden, wenn eine Verpflichtung vorliegt, von der eine spätere Erfüllung angenommen wird und die verlässlich geschätzt werden kann. Eventualverpflichtungen sind gem. 19.18 im Anhang auszuweisen, wozu die meisten Risiken einer PPP gehören (vgl. Schuler u. a. 2009, S. 47 f.).

3. Der neue Standard für Dienstleistungskonzessionsvereinbarungen

Das IPSAS Board hat im November 2011 den IPSAS 32: „Service Concession Arrangements: Grantor“ erlassen. Durch ihn ist es nun auch möglich PPP, die als Konzessionsmodell durchgeführt werden, abzubilden. Um diesen Standard anzuwenden, ist allerdings erst zu überprüfen, ob überhaupt eine Dienstleistungskonzession vorliegt. Es handelt sich bei der Realisierung um eine Dienstleistungskonzession, wenn 1) ein privater Auftragnehmer eine öffentliche Infrastruktur plant und baut und 2) er nach der Fertigstellung diese Infrastruktur betreibt und unterhält. Danach muss beurteilt werden, inwiefern die VG aus der PPP zugeordnet werden. Wenn es sich um einen VG handelt, der durch die Errichtung oder als vorhandener VG des Auftragnehmers von ihm gestellt wird oder den der Auftragnehmer als vorhandenen VG des Auftraggebers verbessert, so ist anhand des Control-Ansatzes die Ansatzpflicht festzustellen. Gem. IPSAS 32.9 müssen demnach zwei Entscheidungsmerkmale zusammen auftreten, um die Vermögenswerte der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen: 1) Die Art, der Empfänger und der Preis der Dienstleistung des Betreibers mit dem betreffenden VG kann von der öffentlichen Hand kontrolliert oder gesteuert werden; und 2) am Ende der Vertragslaufzeit beherrscht die öffentliche Verwaltung als Eigentümer, Vorteilsberechtigter oder auf andere Art alle Restwerte. Die Bedeutung des wirtschaftlichen Eigentums wird hier erweitert. Schuler u.a. stellen heraus, dass letzterem Kriterium eine besondere Bedeutung zukommt, insofern hiermit dem öffentlichen Auftraggeber das Recht gesichert wird, den VG während und nach der Laufzeit zu nutzen und der private Partner somit nicht fähig ist, ihn anderweitig zu verwenden oder den Vertrag vorzeitig zu kündigen. Des Weiteren sehen sie dadurch eine engere Bindung von VG und Dienstleistung (ebda., S. 36 f.). Wird die Dienstleistungskonzession über den gesamten Lebenszyklus eines VG gewährt, muss nur das erste Kriterium erfüllt sein. Die VG werden gem. IPSAS 32.13 i. V. m. IPSAS 17, 31 und 1.88 unter der entsprechenden Position abgebildet. Ihnen gegenüber muss gem. IPSAS 32.14 eine Verbindlichkeit abgebildet werden. Nur wenn es ein bereits existierender VG des Auftraggebers ist, für den der Auftragnehmer eine Konzession erhält und mit dem er eine Dienstleistung zu erbringen hat, ist keine Verbindlichkeit zu bilden, es sei denn der Auftragnehmer erbringt eine zusätzliche Gegenleistung. Hiermit soll das Betreibermodell in der Bilanz abgebildet werden können.

4. Bewertungsmaßstäbe in den IPSAS

Die IPSAS geben drei Bewertungsmaßstäbe sowohl für die Erstbewertung als auch für die Folgebewertung vor. Diese Maßstäbe sind die Anschaffungs- oder Herstellungskosten (cost), der beizulegende Zeitwert (fair value), oder der Barwert (present value) genannt (vgl. Müller-Marqués Berger 2012, S. 34ff.).

Sachanlagen innerhalb einer PPP werden gem. IPSAS 17.26 bei der erstmaligen Bewertung grundsätzlich zu den Anschaffungs- oder Herstellungskosten bewertet (siehe IPSASB 2012a, S. 493). Bei der Folgebewertung muss sich die öffentliche Verwaltung entweder für das Anschaffungskostenmodell oder das Neubewertungsmodell entscheiden (IPSAS 17.42). Beim Anschaffungskostenmodell werden die VG mit den fortgeführten AK gem. IPSAS 21 oder 26 bewertet.

Das Neubewertungsmodell hingegen zieht stets den fair value heran, sofern er verlässlich messbar ist.⁹

Für VG, die innerhalb einer Dienstleistungskonzession geschaffen oder erneuert werden, ist prinzipiell gem. IPSAS 32.11 der fair value maßgeblich. Handelt es sich hingegen um einen existierenden VG des Auftraggebers (IPSAS 32.12), ist dieser gem. den anderen IPSAS (17 oder 31) zu bewerten. Mit dem gleichen Wert soll eine Verbindlichkeit passiviert werden (IPSAS 32.15). Die Bestimmung des fair values ist in dem Fall einfach, in dem das Entgelt an den Auftragnehmer in einen Baukostenanteil und in einen Dienstleistungskostenanteil aufgeteilt werden kann (vgl. Schuler u. a. 2009, S. 39; auch dazu IPSASB 2012 b, S. 1420 f.). Kann das Entgelt anhand dieser Elemente nicht aufgeteilt werden, so müssen die Anteile geschätzt werden. Des Weiteren soll die Verbindlichkeit daraufhin jedoch um jede zusätzliche Gegenleistung (z. B. Gebührenkonzession oder die unentgeltliche Nutzung eines öffentlichen Grundstücks) vom Auftraggeber an den Auftragnehmer oder umgekehrt angepasst werden. Für die Folgebewertung kommen gem. IPSAS 32.17 zwei Modelle zur Anwendung: Das „financial liability model“ beschreibt die Passivierung einer Verbindlichkeit in Höhe der zu zahlenden Barmittel, welche durch die Tilgung reduziert wird. Das „grant of a right model“ bildet die Gewährung eines Rechts zur Finanzierung des PPP-Projekts über ein Nutzungsentgelt durch Dritte ab (Konzession). Die Verbindlichkeit setzt sich also aus den noch nicht erzielten Einnahmen für die Bereitstellung der Leistung zusammen. Während der Vertragslaufzeit werden dann die durch den Auftragnehmer erzielten Einnahmen gegen die Verbindlichkeit des Auftraggebers gerechnet, die somit reduziert wird (vgl. Müller-Marqués Berger 2012, S. 209).

Leasing-Objekt und Verbindlichkeit des Finance-Leasings sind mit dem fair value oder dem niedrigeren Barwert der Mindestleasingzahlungen zu bewerten (IPSAS 13.28). Werden die Tochterunternehmen konsolidiert, so gelten die gleichen Bewertungsvorschriften wie bei der Muttereinheit (vgl. Müller-Marqués Berger 2008, S. 47 f.). Anteile an assoziierten Einheiten werden stets nach der Equity-Methode bewertet. Dafür findet die erstmalige Bewertung zu den Anschaffungskosten statt, zum darauffolgenden Bilanzstichtag werden die Anteile zum Buchwert bewertet.

5. Zusammenfassung

Wie in diesem Beitrag gezeigt werden konnte, sind sowohl Vermögensgegenstände als auch Verbindlichkeiten bzw. sämtliche Aufwendungen (Betriebsentgelt, Zinsen, Abschreibung, Miete, etc.) für die verschiedenen PPP-Modelle in der Bilanz und Ergebnisrechnung sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene darstellbar. Ihre Auswirkung auf den Ressourcenverbrauch bzw. die Belastung einer Kommune kann in der Ergebnisrechnung nach den derzeit geltenden Standards hinreichend abgebildet werden, sofern das doppelte System angewendet wird. Die

9 Der fair-value-Ansatz der IPSAS ist allerdings kritisch anzusehen, weil nicht für jeden Vermögensgegenstand der öffentlichen Verwaltung auch ein Abnehmer auf dem Markt vorhanden ist. Daher sind Preise schlicht nicht immer verfügbar. Wie Schildbach ganz aktuell darlegt, besteht beim fair value accounting auch immer eine Informationsasymmetrie. Diese kann durch Fehlentscheidungen oder sogar bewusste Ausnutzung der Lage zu einer Überbewertung von Vermögensgegenständen führen. Hierdurch können für die öffentliche Verwaltung massive Probleme entstehen, wenn die Schulden später das tatsächliche Vermögen, dass durch die Überwertung „falsch“ bewertet wurde, übersteigen und die Schuldner nicht mehr bedient werden können. Siehe dazu Schildbach (2012).

deutschen Rechnungslegungsstandards des HGB bilden hierfür eine gute Voraussetzung, so dass die öffentlichen Rechnungslegungsstandards der Länder für Ihre Kommunen weitgehend daran orientiert sind. Auch die IPSAS, welche mit der Grundlage eines accrual accounting (doppelte Buchführung) und der Periodengerechtigkeit den hohen Anforderungen an ein international vergleichbares transparentes öffentliches Rechnungswesen nachkommen, können für die Bilanzierung von PPPs herangezogen werden. Kritisch bleibt anzumerken, dass die Heterogenität der gemeindehaushaltsrechtlichen Ausgestaltungen eine Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit verhindert. Ein wesentlicher Unterschied zwischen nationaler und internationaler Rechnungslegung zeigte sich in der Herangehensweise, wann ein VG dem öffentlichen Auftraggeber zugeschrieben wird – dies geschieht vor allem durch die Erweiterung des Begriffs des wirtschaftlichen Eigentums im Standard 32. Ein wesentlicher Vorteil wird bezüglich der IPSAS auf die Darstellbarkeit von Eventualverpflichtungen gesehen (siehe hierzu insbesondere Schuler u. a. 2009, S. 47 f.). Des Weiteren ist für Miet- und Leasingmodelle beobachtbar, dass sie innerhalb der nationalen Rechnungslegung differenzierter behandelt werden, während sie auf internationaler Ebene nur in zwei Leasing-Arten eingeteilt werden. Zudem ist bedenklich, dass bei der Anwendung der IPSAS ein und derselbe Sachverhalt unterschiedlich bilanziert werden kann. Herausfordernder Entwicklungsbedarf für die öffentlichen Rechnungslegungsstandards hingegen bleibt die Darstellung von (zukünftigen) Risiken als unsichere Verbindlichkeiten von Vertrags-PPP.

Die nachfolgende tabellarische Darstellung fasst die wesentlichen Ausführungen für die Ansatzkriterien sowohl der nationalen als auch der internationalen öffentlichen Rechnungslegungsstandards zusammen.

Die Bilanzierung von Public Private Partnership in der öffentlichen Verwaltung

Modell	Zuordnung	Eigentumsverhältnis	Bilanzielle Folge nach Standards der Länder	Bewertung	Risiken	IPSAS	Control-Ansatz gem. IPSAS 32	Bilanzielle Folge nach IPSAS	Bewertung
Inhabermodell	Vermögensgegenstand wird von der Kommune gestellt.	Rechtlich: Kommune Wirtschaftlich: Kommune	Vermögensgegenstände: Aktivierung Verbindlichkeiten: Passivierung Betreibertengelt: Aufwand Zinsen und Abschreibung: Aufwand	fortgeführte AK/ HK oder Zuaktivierung zum RBW	sichere, ungewisse Verbindlichkeiten: Rückstellung unsichere Verbindlichkeiten: Eventualverpflichtungen	Design-Build + Service Contract oder Dienstleistungskonzession	Kriterium 1): ja Kriterium 2): ja	Kommune bilanziert Vermögensgegenstände und Verbindlichkeiten	cost o. fair value
	Kommune erwirbt Vermögensgegenstände unter Eigentumsvorbehalt, mit fixer Annuität.	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Kommune (Übertragung am Ende)	Vermögensgegenstände: Aktivierung Verbindlichkeiten: Passivierung Betreibertengelt: Aufwand Zinsen und Abschreibung: Aufwand	fortgeführte AK/ HK	sichere, ungewisse Verbindlichkeiten: Rückstellung unsichere Verbindlichkeiten: Eventualverpflichtungen	Design-Build + Service Contract oder Dienstleistungskonzession	Kriterium 1): ja Kriterium 2): ja	Kommune bilanziert Vermögensgegenstände und Verbindlichkeiten	cost o. fair value
Erwerbermodell	Kommune erwirbt Vermögensgegenstände mit alternierender Annuität	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Privater	keine Bilanzierung bis zum Erwerb	keine	keine Bilanzierung	Design-Build + Service Contract oder Dienstleistungskonzession	Kriterium 1): ja Kriterium 2): ja	Kommune bilanziert Vermögensgegenstände und Verbindlichkeiten	cost o. fair value
	Kommune „mietet“ Vermögensgegenstände mit anschließ. Kaufoption, festem Kaufpreis und Anrechnung der Mietzahlungen.	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Kommune	Vermögensgegenstände: Aktivierung Verbindlichkeiten: Passivierung Betreibertengelt: Aufwand Zinsen und Abschreibung: Aufwand	fortgeführte AK/ HK	sichere, ungewisse Verbindlichkeiten: Rückstellung unsichere Verbindlichkeiten: Eventualverpflichtungen		Kriterium 1): ja Kriterium 2): nein	Überprüfung, ob Finanzierungs-Leasing	keine
Mietkaufmodell									

	Kommune mietet Vermögensgegenstände.	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Privater	keine Bilanzierung Miete: Aufwand	keine	keine Bilanzierung	Operating-Leasing	Kriterium 1): nein Kriterium 2): nein	Kommune verbucht operativen Aufwand	keine
Mietmodell (Miete in ortsüblicher Höhe)	Kommune mietet Vermögensgegenstände mit ansehl. Kaufoption	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Privater	keine Bilanzierung bis zur Ausübung der Option Miete: Aufwand	keine	keine Bilanzierung	Finanzierungs-Leasing	nur wenn keine Dienstleistungskonzession	Kommune bilanziert Leasinggegenstand und Leasingverbindlichkeit gem. IPSAS 13.28, bei Option wird Leasinggegenstand zur Sachanlage gem. IPSAS 17	fair value o. present value (wenn niedriger)
	Kommune leaset den Vermögensgegenstand. Einfluss der Parameter „Vertragslaufzeit“ und „Höhe der Mietzahlung/Leasingrate“. Option zum Erwerb möglich.	Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Privater (Operating-Leasing)	keine Bilanzierung Leasing-Rate: Aufwand	keine	keine Bilanzierung	Operating-Leasing	Kriterium 1): nein Kriterium 2): nein	Kommune verbucht operativen Aufwand	keine
Leasingmodell (Leasingrate n. AK/HK des Leasinggebers)		Rechtlich: Privater Wirtschaftlich: Kommune (Finanzierungs-Leasing)	Leasing-Objekt: Aktivierung Leasing-Verbindlichkeit: Passivierung Abschreibung: Aufwand Leasing-Rate: Tilgung der Verbindlichkeit, Zinsen als Aufwand	AK/HK wie beim Leasinggeber + evtl. eigene AK	keine Bilanzierung	Finanzierungs-Leasing	nur wenn keine Dienstleistungskonzession	Kommune bilanziert Leasinggegenstand und Leasingverbindlichkeit gem. IPSAS 13.28	fair value o. present value (wenn niedriger)
	Ausgestaltung mit anderen Modellen kombinierbar. Kommune vergibt dabei eine Konzession für Bau u./o. Dienstleistung.	Orientierung am eingeflossenen Modell.	Bilanzierung wie im eingeflossenen Modell	je nach Vertragsgestaltung mit den anderen Modellen	je nach Vertragsgestaltung mit den anderen Modellen	Dienstleistungskonzession	Kriterium 1): ja Kriterium 2): ja/ bei ges. Lebenszyklus nur K 1)	beide Kriterien ja: Kommune bilanziert Sachanlagen und Verbindlichkeit; zweites nein: Überprüfung ob Finanzierungs-Leasing gem. IPSAS 13	fair value o. wenn bestehender VG beim AG, dann wie vorher

Die Bilanzierung von Public Private Partnership in der öffentlichen Verwaltung

Betreibermodell	Kommune überträgt Betrieb und evtl. Eigentum einer Anlage. (Kommune könnte vermieten oder an Privaten leasen.)	Rechtlich: Kommune/Privater Wirtschaftlich: Kommune/Privater	Gebäude/Infrastruktur: evtl. Aktivierung Grundstück: evtl. Aktivierung Betreiberentgelt, Zinsen, Abschreibung: Aufwand evtl. Miete/ Pachtertrag	fortgeführte AK/ HK	sichere, ungewisse Verbindlichkeiten: Rückstellung unsichere Verbindlichkeiten: Eventualverpflichtungen	Beteiligungszession	Kriterium 1): ja/ nein Kriterium 2): ja/ nein	VG existiert bereits beim Auftraggeber -> öffentliche Hand bilanziert den Wert VG wird an Auftragnehmer übertragen -> öffentliche Hand erfasst Abgang	cost o. fair value
Betriebsführungsmodell	Kommune überträgt das Management an Privaten.	Rechtlich: Kommune Wirtschaftlich: Kommune	Vermögensgegenstände: Aktivierung Abschreibung: Aufwand Dienstleistung: Aufwand	fortgeführte AK/ HK		Management-Vertrag	unerheblich	Kommune bilanziert Grundstücke und Gebäude gem. IPSAS 17, den Aufwand gem. IPSAS 2, 22 f)	cost o. fair value
Gesellschaftsmodell	Kommune überlässt Vermögensgegenstand zur Nutzung, Gesellschaft errichtet Objekt	Überlassene VG: Kommune errichtetes Objekt: Gesellschaft	überlassene Vermögensgegenstände: Aktivierung b. Kommune errichtete Vermögensgegenstände: Aktivierung b. Gesellschaft Anteile an verb. Unternehmen: Aktivierung b. Kommune Beteiligung: Aktivierung b. Kommune	fortgeführte AK/ HK	sichere, ungewisse Verbindlichkeiten: Rückstellung unsichere Verbindlichkeiten: Eventualverpflichtungen	Konsolidierung oder Beteiligung als assoziierte Einheit oder Joint Venture	unerheblich	Abbildung der Einheit gem. IPSAS 6 oder 7 bzw. 8, Sachanlagen gem. IPSAS 17	cost, equity-method o. proportionate consolidation assets/liabilities: cost o. fair value

Tabelle 6: Übersicht über Zurechnung, Bilanzierung und Bewertung der PPP nach den landesrechtlichen Vorschriften und den internationalen öffentlichen Rechnungslegungsstandards.
Quelle: Eigene Darstellung

V. Fazit

Der vorliegende Beitrag hatte zum Ziel aufzuzeigen, wie Public Private Partnership als Sammelbegriff für teilweise sehr heterogene Ansätze und Erscheinungsformen von kooperativer öffentlich-privater Aufgabenerfüllung im Rahmen des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens abgebildet werden können. In der vergangenen Diskussion und praktischen Entwicklung der letzten Jahre besaß PPP vor allem deshalb eine gewisse Bedeutung, da mit diesem Ansatz das Verschuldungsproblem von Gebietskörperschaften unterlaufen bzw. kaschiert wurde. Ohne die Verschuldung der Gebietskörperschaften (2,1 Bill. Euro Geldschulden/explicite Schulden; das Vierfache bei Einbeziehung der impliziten Schulden wie vor allem Pensionsverpflichtungen der öffentlichen Haushalte in Deutschland) wäre PPP kein Thema. Von daher sind PPP in ihrer bisherigen Konzeption auch als kreditähnliche Geschäfte zu interpretieren. Umso mehr stellt sich die Frage, ob diese Lasten bzw. Risiken durch das neue öffentliche Haushalts- und Rechnungswesens hinreichend erfasst werden können, und gewinnt insbesondere an Bedeutung, da das Vertrauen in die Befürworter und Initiatoren von PPP in Deutschland vergleichsweise gering ist und tendenziell schwindet: Denn die jüngste Bankenkrise, Einzelfälle auf kommunaler Ebene im Zusammenhang mit dem aktiven Schuldenmanagement, oder prestigeträchtiges Fehlmanagement in PPP Projekten wie beim Autobahnausbau der A1 oder der Elbphilharmonie haben das Vertrauen in PPP Projekte und Konsortialpartner wie Banken und Baukonzernen bei öffentlichen Entscheidungsträgern weitgehend geschwächt. Soll sich das PPP Konzept also weiter in Deutschland entwickeln, so ist zu untersuchen, ob und wie transparent die PPP Modell die öffentlichen Haushalte belasten und wie dies abzubilden ist.

Generell verdeutlicht die Entwicklung im Bereich der wachsenden PPP Projekte, dass ein effizientes Informationssystem im Sinne des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zur Abbildung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer öffentlichen Gebietskörperschaft notwendig ist und kameral verharrende Kommunen (wie z. B. immer noch die Stadt Berlin) sich tendenziell in einem Schleier der Unwissenheit über die Vermögenssituation befinden – eine Tatsache, die in zukünftigen Bonitätsfragen bzgl. Kreditvergabe und Basel 3 eine nicht unerhebliche Rolle spielen dürfte. Sowohl die gemeindehaushaltsrechtlichen Standards als auch die IPSAS sind dafür bisher nicht hinreichend ausgelegt. Die weitere wirtschaftswissenschaftliche Forschung hat sich daher dringend dem besseren Verständnis der IPSAS bzw. den auf europäischer Ebene aufkommenden European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) und der Explikation der Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu widmen. Ausgangspunkt für die Erforschung der Anwendung der IPSAS/EPSAS ist die sehr ähnliche Konzeption beider Systeme auf Grundlage der doppelten Buchführung und Periodenabgrenzung. Danach hat die Forschung aufzuzeigen, wie eine Anwendung der IPSAS in Deutschland in naher Zukunft erfolgen kann. Die Transparenz auf internationaler Ebene ist zudem notwendig, damit sich deutsche Projekte überhaupt auf dem Markt mit denen anderer Staaten messen können. In einem noch weiteren Schritt ist darzulegen, wie aus der bereits gegebenen doppischen Rechnungslegung ein Jahresabschluss auch anhand der IPSAS aufzustellen wäre. Dieses Thema gewinnt deshalb an Bedeutung, da die Europäische Kommission derzeit prüft, ob nicht das System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) hinsichtlich der Abbildung des Ressourcenverbrauchs modifiziert werden muss-

te und somit in Anlehnung an die IPSAS europaweite öffentliche Rechnungslegungsstandards für die staatliche Ebene (EPSAS) explizit voranzutreiben sind (zu dieser Entwicklung siehe Budäus/Burth/Hilgers 2013). Diese durch die Griechenlandkrise induzierte Entwicklung und die damit einhergehende Unzulänglichkeit der bestehenden europäischen Finanzstatistik verdeutlicht einmal mehr den Bedarf, sich mit dieser Thematik zu beschäftigen und ein harmonisiertes öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen für die Mitgliedsländer zu gestalten. Dies gilt vor allem angesichts der Tatsache, dass europäischen Mitgliedsstaaten zunehmend für die Staatsschulden anderer Mitgliedsstaaten einstehen (müssen). Diese Entwicklung wird auch für die kommunale Ebene (zumindest mittelfristig) bedeuten, sich mit IPSAS und EPSAS auch im Kontext von PPP auseinanderzusetzen.

Abstract

Marcus Dietrich and Dennis Hilgers; Accounting for Public Private Partnership in Public Administration

Public Private Partnership, Accrual Accounting, IPSAS, Public Financial Management, Public Sector

The Public Private Partnership (PPP) is a form of cooperation between the public and the private sector and constitutes an alternative procurement and financing option especially for local authorities, in precarious budgetary situations. The reform of the public budget and accounting system and the required transparency and accountability in public accounting raises the question, how a PPP is handled and evaluated in a balance sheet. For a more valid picture of the net assets, financial positions and results of a local authority the reformed German Accounting and Budgetary system reveals transparency towards decentralized units, shadow budgets and especially guarantees and liabilities in relation to PPP. The present analysis shows how PPPs are assessed in the context of German and international accounting standards.

Literaturverzeichnis

- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen – Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung & Management*. 16 (4), S. 171-180.
- Bolsenkötter, Heinz (2009): Modernisierung des Bilanzrechts – Auswirkungen auf öffentliche Unternehmen und Verwaltungen. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 32. Jg., 3/2009, S. 258-271.
- Budäus, Dietrich/Burth, Andreas/Hilgers, Dennis (2013): European Public Sector Accounting Standards (EPSAS), in: *Verwaltung und Management*, 19. Jg., 6/2013, S. 289-295.
- Budäus, Dietrich/Grüb, Birgit (2007): Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 30. Jg., 3/2007, S. 245-272.
- Budäus, Dietrich/Hilgers, Dennis (2009): Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven, in: *Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung (ZP)*, 19, S. 377-396.

- Budäus, Dietrich/Hilgers, Dennis (2011): Gesamtabschluss von Gebietskörperschaften: Aktuelle Situation und ausgewählte Problemfelder unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Ebene, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Beiheft 40/2011, S. 73-95.
- Burth, Andreas/Hilgers, Dennis (2012): Welchen Mehrwert bringt die kommunale Doppik? – Ergebnisse einer bundesweiten Kämmerer-Befragung, in: Verwaltung & Management, Heft 3/2012, S. 141-146.
- Burth, Andreas/Hilgers, Dennis (2013): Politische Akzeptanz des neuen kommunalen Haushaltsrechts, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Städte in Not, Gütersloh, S. 332-352.
- Burth, Andreas/Hilgers, Dennis (2014): Cui bono? Depicting the benefits of the new municipal budgeting and accounting regime in Germany, in: Journal of Business Economics (JBE), (forthcoming).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Erfahrungsbericht Öffentliche-Private-Partnerschaften in Deutschland. Berlin 2007.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) (2009): Gutachten zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, V 3 – 2006 – 0201, Bundesrechnungshof, Bonn.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2005): Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlin.
- Ellrott, Helmut/Krämer, Andreas (2012): Kommentar zu § 247, in: Ellrott u.a. (Hg.), Beck'scher Bilanz-Kommentar, 8. Auflage, C.H. Beck, München, S. 121-230.
- Förschle, Gerhart / Kroner, Matthias (2012): Kommentar zu § 246, in: Ellrott u.a. (Hg.), Beck'scher Bilanz-Kommentar, 8. Auflage, C.H. Beck, München, S. 87-120.
- Gatzke, Nicolas (2010): Public Private Partnership und öffentliche Verschuldung, Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Gnädinger Marc (2009): Modernisierung der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern – Eine ökonomische Bilanz Haushaltswirtschaftsmodernisierung in Bund und Bundesländern nach 10 Jahren Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz. Driesen, Taunusstein.
- Greiling Dorothea (2011): Ausgliederungen und Public Private Partnership als Instrumente zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 1, S. 52-80.
- Henkes, Jörg (2008): Der Jahresabschluss kommunaler Gebietskörperschaften, in: Küting, Karlheinz/Weber, Claus-Peter/Kußmaul, Heinz: Bilanz-, Prüfungs- und Steuerwesen, Bd. 13, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Hurlebaus, Annette (2013): Grundsätze ordnungsgemäßer kommunaler Rechnungslegung und ihre Auslegung im Hinblick auf die Bewertung kommunaler Sachanlagen, Berlin.
- IPSASB (2012 a): IPSASB (Hg.): Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements – 2012 Edition, Volume I, IFAC, New York.
- IPSASB (2012 b): IPSASB (Hg.): Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements – 2012 Edition, Volume II, IFAC, New York.
- Jasper, Ute (2011): Öffentlich-Private Partnerschaften – Initiative NRW, Kooperationen in der Daseinsvorsorge – Öffentlich-Private Gesellschaften, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Kappeler, Andreas/Nemoz, Mathieu (2010): Public-Private Partnership in Europe, Economic and Financial Report 2010/04, European Investment Bank. http://www.eib.org/epcc/resources/efr_epcc_ppp_report.pdf
- Kestler, Josef/Raschke, Stefanie (2005): Öffentlich-private Partnerschaft, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hg.), Der aktuelle Begriff, Nr. 73/2005.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hg.) (2004): Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, KOM(2004) 327, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel.
- Kühner, Kai/Goldbach, Armin (2010): Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen in Sachsen-Anhalt, Einführung, Kommentar und aktuelle Vorschriften, SV Saxonia Verlag, Dresden.
- Lüder, Klaus (2001): Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen – Anforderungen, Konzept, Perspektiven. Edition Sigma, Berlin.
- Mühlenkamp, Holger (2011): Zu den Steuerungswirkungen des Neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und seiner Akzeptanz – Speyerer Arbeitsheft Nr. 203. Speyer.
- Mühlenkamp, Holger (2012 a): Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP)?, in: Küpper, U./Semper, L. (Hrsg.): Chancen und Risiken von PPP – Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive, München, S. 63-126.
- Mühlenkamp, Holger (2012 b): Kooperation und Wettbewerb im öffentlichen Sektor, in: Röber, Manfred (Hrsg.): Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.
- Mühlenkamp, Holger/Glöckner, Andreas (2010): Rechtsvergleich kommunale Doppik, Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, Speyerer Forschungsberichte 260, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.
- Mühlenkamp, Holger/Sossong, Peter (2013): Einredefrei gestellte Verpflichtungen aus Public Private Partnerships (PPP) in der doppischen Rechnungslegung der Gebietskörperschaften – Systemgeleitete handelsrechtliche Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) oder prinzipienloses „Cookbook Accounting“?, in: Der Konzern, 11. Jg., 4/2013, S. 280-286.
- Müller-Marqués Berger, Thomas (2008): Internationale Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (IPSAS), Grundlagen und Einzeldarstellung, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.

Die Bilanzierung von Public Private Partnership in der öffentlichen Verwaltung

- Müller-Marqués Berger, Thomas (2012): IPSAS Explained, A Summary of International Public Sector Accounting Standards, 2. ed., John Wiley and Sons, Chichester.
- Noodt, Andreas (2010): Kommentar zu § 246, in: Bertram, Klaus u.a. (Hg.), Haufe HGB Bilanz Kommentar, 2. Auflage, Haufe-Lexware, Freiburg, S. 211-268.
- PPP-Task-Force im BMVBS: Übersicht PPP-Vertragsmodelle, online: www.ppp-projektdatenbank.de/fileadmin/user_upload/Downloads/PPP-Modelle.pdf (Abruf: 5.8.2012).
- Rakel, Josef/Weber, Martin (2007): Public Private Partnership im Hochbau – Public Private Partnership und Neues Kommunales Finanzmanagement, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2007.
- Reichard, Christoph (2006): Organisations-PPP – Typologie und praktische Ausprägungen, in: Budäus, Dietrich (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Nomos, Baden-Baden, S. 77-94.
- Raupach, Björn/Stangenberg, Katrin (2009): Doppik in der öffentlichen Verwaltung, Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Sack, Detlef (2006): Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland – Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag, in: Budäus, Dietrich (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Nomos, Baden-Baden, S. 51-76.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2009): New Public Management, 4. Auflage, Haupt Verlag, Bern – Stuttgart – Wien.
- Schildbach, Thomas (2012): Fair value accounting und Information des Markts, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Jg. 64, 8/2012, Verlagsgruppe Handelsblatt, Düsseldorf – Frankfurt, S. 522-535.
- Schröder, Holger/Röhrlein, Uwe/Beckmann, Ute (2006): Public-Private-Partnership (PPP) leicht gemacht, Rödl & Partner GbR, Nürnberg.
- Schuler, Felix/Bergmann, Andreas/Bietenhader, Daniel/Hofer, Maria (2009): Finanzielle Berichterstattung von PPP unter IPSAS, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur.
- Schwarting, Gunnar (1994): Kommunales Kreditwesen, Haushaltsrechtliche Grundlagen – Schuldenmanagement – Neue Finanzierungsformen, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Spraul, Katharina/Scheefer, A./Helmig, B./Eckstein, B. (2012): Doppik und Produkthaushalte als Instrument strategischen Managements in Kommunen – Eine vergleichende Fallstudie, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 82. Jg., 2012, Heft 9, S. 935-968.
- Vogelpoth, Norbert/Poullie, Michael (2007): Einführung der Doppik im Gemeindehaushaltsrecht der Bundesländer, in: Die Wirtschaftsprüfung, Jg. 60, Heft 12/2007, IDW, Düsseldorf, S. 517-525.
- Vogelpoth, Norbert/Meinen, Jörg (2010): Dienstleistungskonzessionen in der öffentlichen Rechnungslegung, in: Institut der Wirtschaftsprüfer e. V. (Hg.), Die Wirtschaftsprüfung, Jg. 63, Heft 8/2010, IDW, Düsseldorf, S. 381-396.