

Neue Rechnungsstellung IPSAS: Das Positive überwiegt

Die Umstellung auf die neue Rechnungsstellung IPSAS bietet den Immobilienverantwortlichen der öffentlichen Hand eine grosse Chance zu Verbesserungen des Immobilienmanagements. Auch die Kommunikation mit der Finanzabteilung wird einfacher. Von Matthias Haag*

Nach dem Grundsatz «True and fair view» soll auch im öffentlichen Sektor in jeder Rechnungsperiode der effektive Verbrauch und die effektive Vermögenslage von öffentlichen Liegenschaften ausgewiesen werden.
(Bild: Robert Stadler)



Die Schweiz teilt sich heute in zwei Welten der Rechnungslegung: private Unternehmen einerseits und öffentlicher Sektor andererseits. Kantone und Gemeinden legen Rechnung nach den Vorgaben des «Harmonisierten Rechnungsmodells» (HRM) ab, der Bund hatte bis 2006 eine eigene Art der Rechnungsführung. Rund 35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), darunter ein Viertel der Bauinvestitionen, wurden in der Vergangenheit nicht nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, sondern nach wenig bekannten Regeln der Rechnungslegung erfasst und abgeschrieben.

Die Rechnungslegung nach HRM galt lange Zeit als sehr fortschrittlich. In den letzten Jahren aber hat eine Umwälzung in der öffentlichen Rechnungslegung stattgefunden. Analog dem «International Accounting Standard» (IAS) in der Privatwirtschaft hat sich der «International Public Sector Accounting Standard» (IPSAS) im öffentlichen Sektor etabliert. Dieser bringt nicht nur Anpassungen in der Rechnungslegung, sondern auch Veränderungen für die Art des «Wirtschaftens» mit sich. 2008 hat die Finanzdirektorenkonferenz eine Anpassung der schweizerischen Rechnungslegung beschlossen –

auf HRM folgte HRM2. Die Kantone verpflichten sich, bis 2018 ihre Rechnungslegung anzupassen. Allerdings haben die Finanzdirektoren nach föderalistischer Tradition die Türe für individuelle Anpassungen der Kantone offen gelassen. IPSAS soll zwar als Orientierungshilfe gelten, aber es bleiben substantielle Abweichungen möglich.

HRM, HRM2 und IPSAS – die Unterschiede

IPSAS nähert die Rechnungsstellung und -Grundsätze des öffentlichen dem privaten Sektor an. Durch die

Darstellung in einer Bilanz und einer zweistufigen Erfolgsrechnung soll die Lesbarkeit erhöht werden. Die bedeutendsten Änderungen sind aber inhaltlicher Art. Nach dem Grundsatz «True and fair view» soll auch im öffentlichen Sektor in jeder Rechnungsperiode der effektive Verbrauch und die effektive Vermögenslage ausgewiesen werden. IPSAS bedeutet unter anderem:

- Periodengerechtigkeit, zum Beispiel durch die zeitnahe Verbuchung von Steuererträgen.
- Abschreibung des effektiven Wertverzehrs in jeder Periode durch lineare Abschreibung von Anlagen oder Bauten über deren Nutzungsdauer anstelle der degressiven Abschreibung nach HRM.
- Verzicht auf stille Reserven. Finanzpolitisch getriebene Abschreibungen oder Reservepolster sind nach IPSAS nicht möglich.
- Bewertungsvorgaben für Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen: Für künftige Leistungen sind Rückstellungen vorzunehmen.
- Konsolidierung von «kontrollierten oder assoziierten Einheiten»: Diese müssen in Bilanz und Erfolgsrechnung konsolidiert werden.

Neben IPSAS besteht die schweizerische Abwandlung HRM2. Sie ist ein Mindeststandard, der wesentliche Abweichungen von IPSAS zulässt:

- Es können weiterhin stille Reserven gebildet werden; eine Neubewertung nach «True and fair» ist nicht nötig.
- Es sind auch weiterhin degressive oder ausserordentliche Abschreibungen möglich, sie sind aber auszuweisen.
- Ein Eigenkapitalnachweis kann als Anhang statt als Bestandteil der Rechnung erstellt werden.
- Verwaltungsvermögen wird nach der Anschaffungskostenmethode erfasst (keine Verkehrswerte möglich).
- Kontrollierte oder assoziierte Einheiten können konsolidiert oder nur als Beteiligung ausgewiesen werden.

FORTSETZUNG AUF SEITE 114



Matthias Haag

Wie geht es weiter?

Das Ziel der Harmonisierung der Rechnungslegung durch IPSAS wird sich nicht erreichen lassen. Einige Kantone werden sich unter Ausnützung der Spielräume eher an HRM2 als an IPSAS orientieren. Jedoch hat der Bund mit seinem «Neuen Rechnungsmodell» (NRM) einen prägenden Schritt in Richtung IPSAS gemacht. Auch die Kantone Zürich und Genf, und mit ihnen die meisten grösseren Kantone, haben heute ihre Weichen in Richtung IPSAS gestellt. Das Kind darf aber da und dort nicht beim Namen genannt werden, weil eine Umstellung auf IPSAS (ungerechtfertigterweise) mit riesigem Aufwand ohne grossen Nutzen assoziiert wird. Weniger klar als bei den Kantonen präsentiert sich die Situation bei den Gemeinden. Dort ist noch offen, ob und in welchem Umfang die Kantone ihren Gemeinden eine Umstellung auf IPSAS oder HRM2 vorschreiben. Aufgrund von Befürchtungen, die «Milizsysteme» könnten von einer Umstellung überfordert sein, stehen gegenwärtig kleine Schritte im Vordergrund.

Vorteile der neuen öffentlichen Rechnungslegung

- **Kostentransparenz:** Nach dem Prinzip der «True and fair view» wird beim International Public Sector Accounting Standard der effektive betriebswirtschaftliche Verbrauch von Vermögenswerten über eine lineare Abschreibung in der Rechnung ausgewiesen. Dies bringt eine bedeutende Steigerung der Kostentransparenz mit Folgen für Verwaltung und Politik. Ausgehend von den betriebswirtschaftlichen Immobilienwerten und den darauf nötigen Abschreibungen können Investitionsentscheide, die allenfalls zu nicht adäquaten Folgekosten führen, vermieden werden. Oder es lassen sich bestehende Quersubventionierungen identifizieren.
- **Sachgerechte Investitionsentscheide:** Die Änderung in der Abschreibungspraxis rückt den langfristigen Nutzen der öffentlichen Immobilien in den Vordergrund. Gerade für kleine Gemeinden verbessert dies die Investitionsmöglichkeiten und reduziert den Druck auf die Steuersätze nach jeder grösseren Investition. Analog profitieren Verwaltungseinheiten mit aperiodischem Investitionsbedarf von einem stabileren Kostenverlauf. Eine lineare Abschreibung bedeutet damit kurzfristig erheblich grösseren finanziellen Spielraum für die öffentliche Hand – gerade in wirtschaftlich angespannten Zeiten.
- **Annäherung an den Immobilienmarkt:** Die Beurteilung von Immobilienkosten in Verwaltung und Politik erfolgt heute oft diffus. Wegen der unterschiedlichen Rechnungslegung und Abschreibungspraxis können die Kosten von Eigentums- oder Mietlösungen für die öffentliche Hand je nach politischer Absicht günstig oder teuer erscheinen. Mit IPSAS erfolgt strukturell und wirtschaftlich eine Annäherung der Raumkosten an den Immobilienmarkt. Denn betriebswirtschaftliche Immobilienwerte machen in einem logischen Schritt auch die Kalkulation von Kapitalkosten möglich.
- **Vereinfachte Kooperationen:** Deutliche Vereinfachungen ergeben sich dank der betriebswirtschaft-

lichen Abschreibungen nach IPSAS bei Kooperationen zwischen den Gemeinden. Einerseits besteht ein gemeinsames Verständnis bezüglich effektiver Kosten. Zum anderen reduziert sich das Problem, hohe Abschreibungsraten einer Erstellergemeinde nach HRM mit den langfristigen Entschädigungszahlungen der Kooperationsgemeinden in Einklang zu bringen. Analog wird die Vergleichbarkeit der Kostenstrukturen mit der Privatwirtschaft steigen. Ob dies allein zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor führen wird, ist jedoch fraglich. Denn einerseits verbleibt der Vorteil tieferer Kapitalkosten bei den Kantonen und Gemeinden, andererseits haben sich Finanzierungen über Private (PPP) bisher häufig bei fehlenden Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand angeboten – in Situationen also, die durch die Umstellung auf IPSAS seltener werden.

- **Anstoss für Portfolio-Optimierungen:** Für abgeschriebene Anlagen allerdings bedeutet die Umstellung auf IPSAS höhere Kosten. Bei einer Neubewertung werden aus Nonvaleurs – wie zum Beispiel in den Büchern schlummernde Landreserven oder wenig benutzten «Reserveliegenschaften» – kostspielige Anlagen. Für die Verantwortlichen wird sich dann die Frage stellen, was mit solchen Liegenschaften zu geschehen hat. Die grössere Kostentransparenz dürfte so langfristig zu einer wirtschaftlicheren Nutzung der Liegenschaftsbestände führen.
- **Abschätzbare Investitionen:** Eine Neubewertung ist wichtig, weil die darauf berechneten Abschreibungen dem effektiven Wertverzehr entsprechen sollen. Um den Wert eines Portfolios stabil zu halten, kann der Investitionsbedarf mit den – korrekt ermittelten – wirtschaftlichen Abschreibungen abgeschätzt werden. Werden der Buchwert oder die Abschreibungen zu tief angesetzt, vermitteln sie ein falsches Bild und häufig eine trügerische Sicherheit. Denn die Liegenschaften drohen in einem solchen Fall längerfristig zu verlottern, sollten die Investitionen mittelfristig nicht deutlich erhöht werden.

Fazit

Trotz Fallstricken und Herausforderungen, die eine Umstellung auf IPSAS mit sich bringt, bietet sie für die Immobilienverantwortlichen einer Gemeinde oder eines Kantons – zusammen mit der dringend zu empfehlenden Neubewertung der Liegenschaften – eine grosse Chance zu substanziellen Verbesserungen des Immobilienmanagements. Auch die Kommunikation mit der Finanzabteilung wird mit IPSAS deutlich einfacher. Und nicht zuletzt bringt ein Wechsel auch für die Politik diverse Vorteile, die bei genauerer Betrachtung die Nachteile klar überwiegen dürften.

* Der Autor ist Partner der Wüest & Partner, Zürich/Genf/Frankfurt

