

## Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Professur für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre:  
Unternehmensrechnung und Controlling ♦ Prof. Dr. Peter C. Lorson

**Generalthema: (Dienst-)Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors: Mehr Transparenz durch öffentliches Rechnungswesen?**

13. Juni 2019

**Bringen harmonisierte Rechnungslegungsnormen im öffentlichen Sektor Europas mehr Transparenz über Leistungsfähigkeit?**

Prof. Dr. Peter C. Lorson

- 1 • Abgrenzung der öffentlichen Rechnungslegung (ÖRL)
- 2 • ÖRL: Harmonisierungsnotwendigkeit in der EU
- 3 • ÖRL: Harmonisierungswille in der EU
- 4 • ÖRL: Harmonisierungsprojekt EPSAS
- 5 • ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?
- 6 • Ausblick

# 1 Öffentliche Rechnungslegung: Abgrenzung der ÖRL

## Öffentlicher Sektor gemäß dem Europäischen System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010)

Kriterien	Staatlich kontrolliert (öffentlicher Sektor)	Privat kontrolliert (privater Sektor)
Nichtmarkt- produktion	<p><b><u>Staat</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bund</li> <li>• Bundesländer</li> <li>• Gemeinden und Gemeindeverbände</li> <li>• Sozialversicherungen</li> </ul>	<p>Private Organisationen ohne Erwerbszweck</p>
Marktproduktion	<p><b><u>Öffentliche (Quasi-)„Kapitalgesellschaften“</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanziell (z.B. Landesbanken, Sparkassen)</li> <li>• Nichtfinanziell (z.B. Körperschaften d.o.R., öffentlich getragene Krankenkassen)</li> </ul>	<p>Private „Kapital- gesellschaften“  (inkl. Genossenschaften und Personenhandels- gesellschaften)</p>

**Obacht: Das EPSAS-Harmonisierungsprojekt der EU-Kommission betrifft nur den Staat (hellbau hinterlegt).**



## Öffentliche Rechnungslegung (Beispiele möglicher Ausprägungen in Dtl)

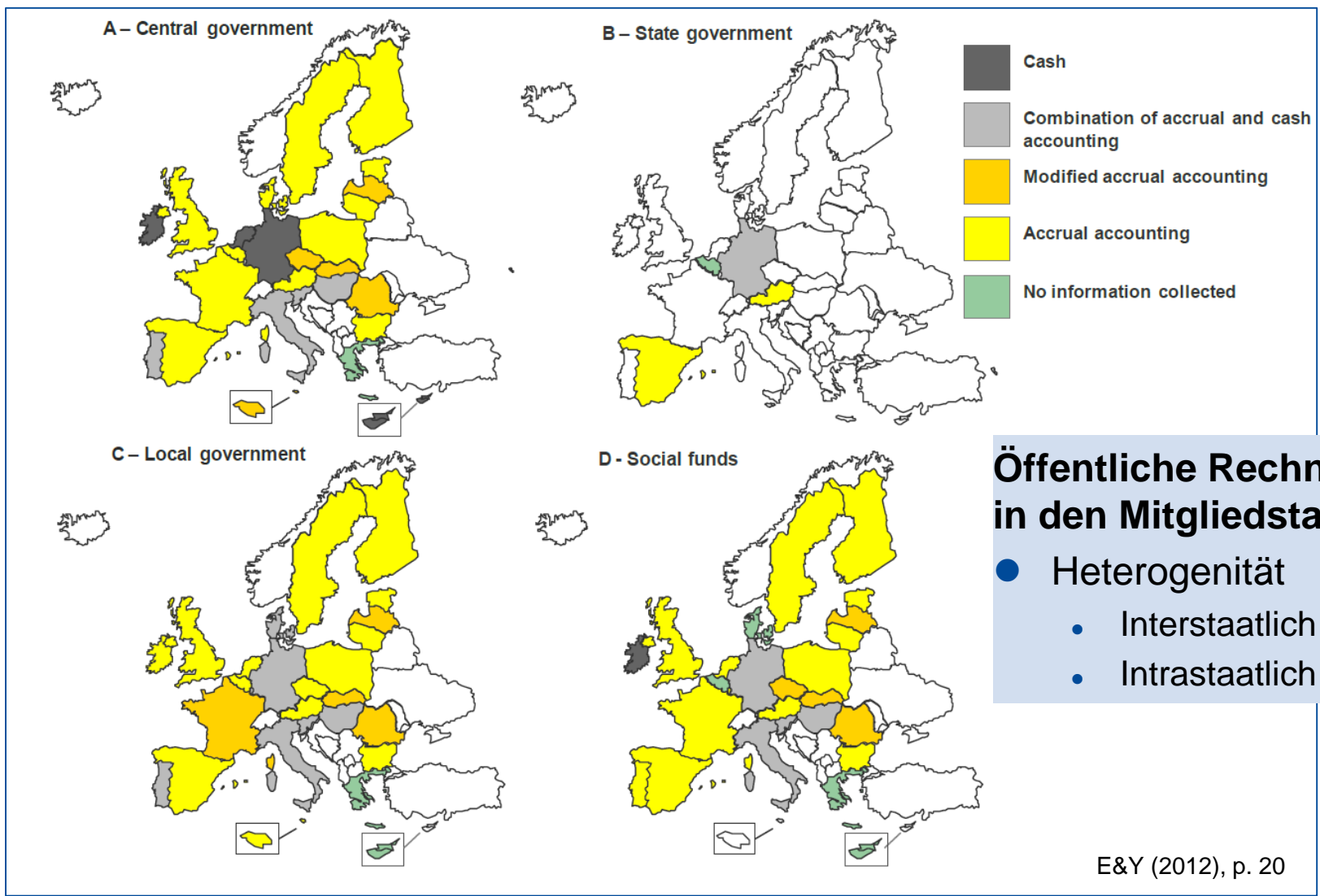
Retrospektiv	Prospektiv
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erweiterte <b>Kameralistik</b> i.V.m. einer Vermögensübersicht</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Doppik</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermögensrechnung</li> <li>• Ergebnisrechnung</li> <li>• Finanzierungsrechnung</li> <li>• Anhang</li> <li>• Lagebericht</li> </ul> </li> <li>• Ggf. konsolidierte Rech...</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Haushalt</b></p>

**Drei-Komponenten-System**

**Obacht:** Hier nur Finanzberichterstattungspflicht (z.B. keine NH-Berichte). Das EPSAS-Projekt betrifft die Doppik-Konversion (hellbau hinterlegt; ohne Haushalt).

- 1 • Abgrenzung der öffentlichen Rechnungslegung (ÖRL)
- 2 • ÖRL: Harmonisierungsnotwendigkeit in der EU
- 3 • ÖRL: Harmonisierungswille in der EU
- 4 • ÖRL: Harmonisierungsprojekt EPSAS
- 5 • ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?
- 6 • Ausblick

# 2 ÖRL in der EU: Harmonisierungsnotwendigkeit



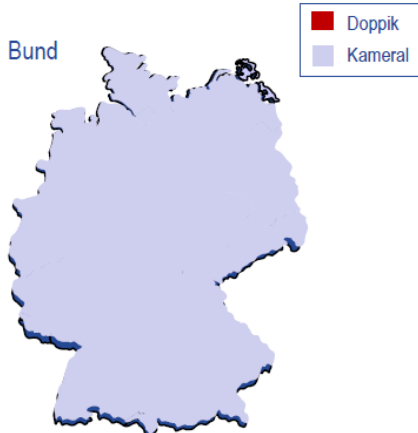
**Öffentliche Rechnungslegung in den Mitgliedstaaten der EU**

- Heterogenität
  - Interstaatlich
  - Intrastaatllich

E&Y (2012), p. 20

# 2 ÖRL in der EU: Harmonisierungsnotwendigkeit – hier: Dtlid.

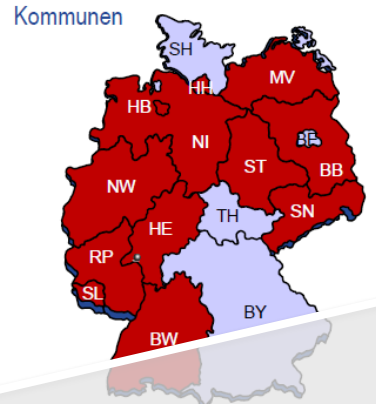
HessFinMin (2016), Folie 29



**Bundesebene**



**Länderebene**



**Kommunale Ebene**

- Projektgruppen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens: **Moderne Kameralistik**
- **Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik auf Bundes- und Landesebene durch Schaffung Standards staatlicher Doppik (SsD)**

- **Anwendung der erweiterten Kameralistik:**
  - 5 Flächenbundesländer
  - 1 Stadtstaat Berlin
- **Anwendung der Kameralistik:**
  - 4 Flächenbundesländer

- **Pflicht zur Doppik-Anwendung:**
  - 10 Flächenbundesländer
  - 2 Stadtstaaten

Jedes Land: eigenes Bilanzrecht
- **Wahlrecht zwischen Doppik und erweiterter Kameralistik:**
  - 3 Flächenbundesländer
- **Pflicht zur erweiterter Kameralistik:**
  - 1 Stadtstaat (Berlin)

**Föderales System begünstigt Heterogenität**  
(verfassungsrechtliche Finanzautonomie auf Ebene von Ländern und Kommunen)

## Deduktionsbasis Handelsgesetzbuch

### Anpassung an Öffentlichen Sektor

- Vergleichbarkeit: Eliminierung von Wahlrecht
- Besonderheiten: Spezifische Regelungen

**Obacht: Heterogenität trotz übereinstimmender Deduktionsbasis**

### Standards staatlicher Doppik (SsD) - WR

grundsätzlich einheitlich  
für Bund und Bundesländer,  
ABER

### Kommunale Doppik – ggf. WR

bundeslandspezifisch  
für Kommunen





### Schlussfolgerung der EU Kommission/Eurostat

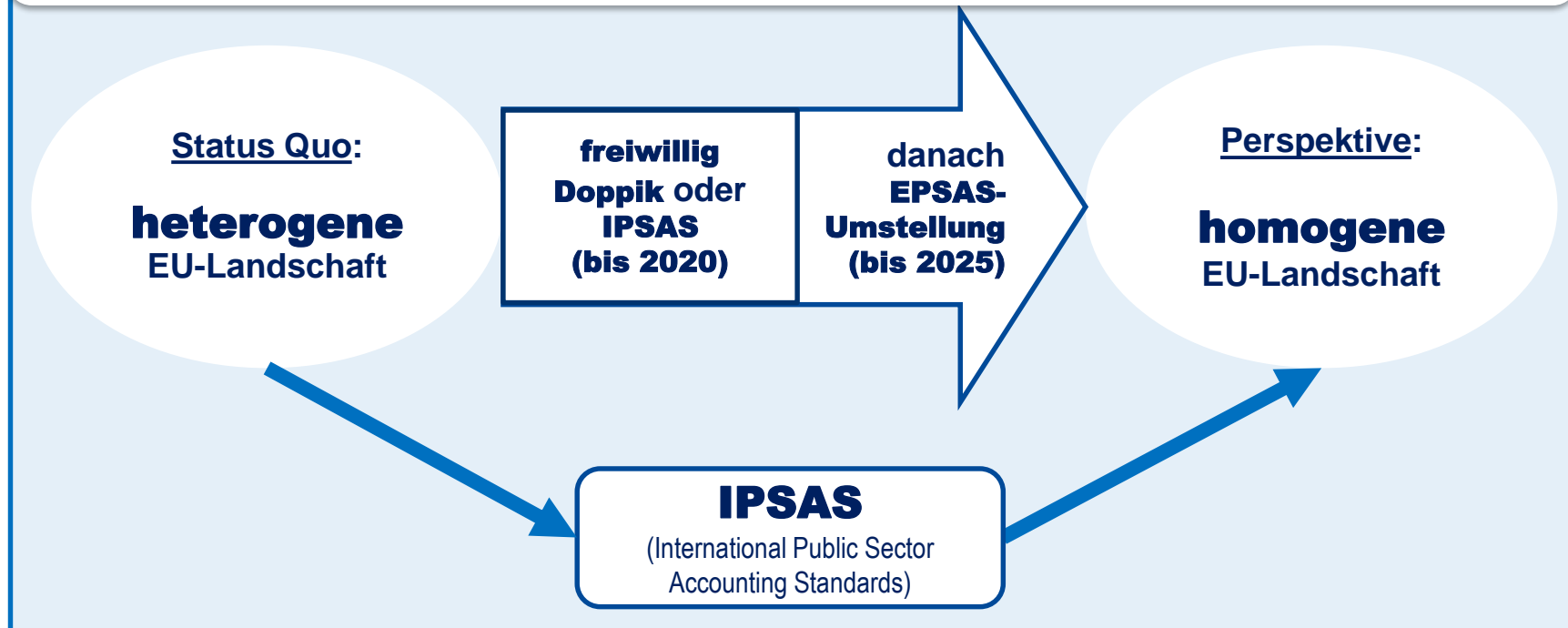
- Finanzkrise hat gezeigt, dass die **Qualität finanzstatistischer Daten** verbessert werden muss
- Es fehlt an **Transparenz über den Schuldenstand** und an vergleichbarer Datenqualität
- Forderung nach **periodengerechten Daten**  
(Periodisierungsprinzip; unabhängig von Zahlungszeitpunkten)
- Abhilfe soll das **EPSAS Projekt** bringen

## Europäische Kommission und Eurostat streben die Einführung von EPSAS (European Public Sector Accounting Standards) an

- Staatliche Ebenen und Sozialversicherung
- ohne Haushaltswesen

### Masterplan:

(1) Doppik-Konversion → (2) Anwendung IPSAS-basierter EPSAS



- 1 • Abgrenzung der öffentlichen Rechnungslegung (ÖRL)
- 2 • ÖRL: Harmonisierungsnotwendigkeit in der EU
- 3 • ÖRL: Harmonisierungswille in der EU
- 4 • ÖRL: Harmonisierungsprojekt EPSAS
- 5 • ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?
- 6 • Ausblick

### 3. ÖRL in der EU: Harmonisierungswille

- Überwiegende Mehrheit der **EU-Mitgliedstaaten** ist **pro Doppik**
- Einige EU-Mitgliedstaaten sind **EPSAS-** bzw. **IPSAS-skeptisch**
- **(Allein?) Deutschland opponiert** (noch): kein Informationsdefizit
  - Bundestags- und Bundesratsbeschlüsse
  - Sonderbericht des Bundesrechnungshofs

**Aber:** Bundesbank räumt Datenprobleme bei Finanzstatistik ein

#### **Nein danke: why Germany is resistant to accrual accounting**

By: Emma Rumney (/authors/vrussell-1) | 29 Mar 17

Despite its reputation for fiscal prudence, Germany appears determined to stick with a cash-based rather than an accruals system. Why is this?



Photo: iStock

<http://www.publicfinanceinternational.org>

### 3. ÖRL in der EU: Harmonisierungswille – hier Dtld.

## **BACKUP**

### **Deutscher Bundestag, 18/4182, 03.03.2015:**

„Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität sind zu beachten.

Jede Harmonisierung muss die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten berücksichtigen.

Die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen doppischen und kameralen Systemen der Haushaltsführung und Rechnungslegung in den Mitgliedstaaten und die Vermeidung von Parallelsystemen vor dem Hintergrund knapper finanzieller und personeller Ressourcen muss erhalten bleiben.“

„Der Deutsche Bundestag hat betont, dass jedwede Harmonisierung den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Budgethoheit des Deutschen Bundestages Rechnung zu tragen hat, und er hat angekündigt, dass er den weiteren Prozess zur Erarbeitung der EPSAS eng begleiten wird.“



### 3. ÖRL: Harmonisierungswille in der EU – hier Dtl.

## **BACKUP**

### Reaktionen in Deutschland bezüglich der Entwicklung etwaiger EPSAS

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU		Bundestag	Rechnungshof	Bundestag	Rechnungshof	Rechnungshof	Bundesbank und Bundesministerium der Finanzen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-Rili 2011/85</li> <li>• „Sixpack“</li> </ul>		Beschluss <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Auswirkungen auf Haushaltspläne</li> <li>• Aktive Mitgestaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. BRH Bericht</li> <li>• Positionspapier RH</li> </ul>	Beschluss <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wahlrecht kameral / doppisch</li> <li>• Kosten/ Nutzen</li> <li>• Aktive Mitgestaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2. BRH Bericht</li> <li>• Beschluss RH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sonderbericht zu EPSAS</li> <li>• Unterstützt durch BMF</li> <li>• Unterrichtung an Bundestag</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Methodische Probleme bei Ermittlung der Maastricht-Kriterien</li> <li>• Interview mit einem Staatssekretär</li> </ul>

In Anlehnung an Weyland/Nowak (2016), S. 114

### 3. ÖRL: Harmonisierungswille in der EU – hier Dtl.

## **BACKUP**

### Sonderbericht des Bundesrechnungshofes zu EPSAS: Reaktionen

BRH-Sonderbericht  
15.11.2017

- Forderung einer Einstellung des EPSAS-Projektes
- U.a. Kritik an Harmonisierung, IPSAS, EPSAS-Projekt

IDW-Schreiben  
05.12.2017

- „Verwunderung und Unverständnis“
- Pro Doppik, vollständiger Vermögens- und Schuldenausweis

Antwort des BRH  
17.01.2018

- Richtigstellung: Keine Doppik-Kritik

IDW-Schreiben  
Replik  
22.01.2018

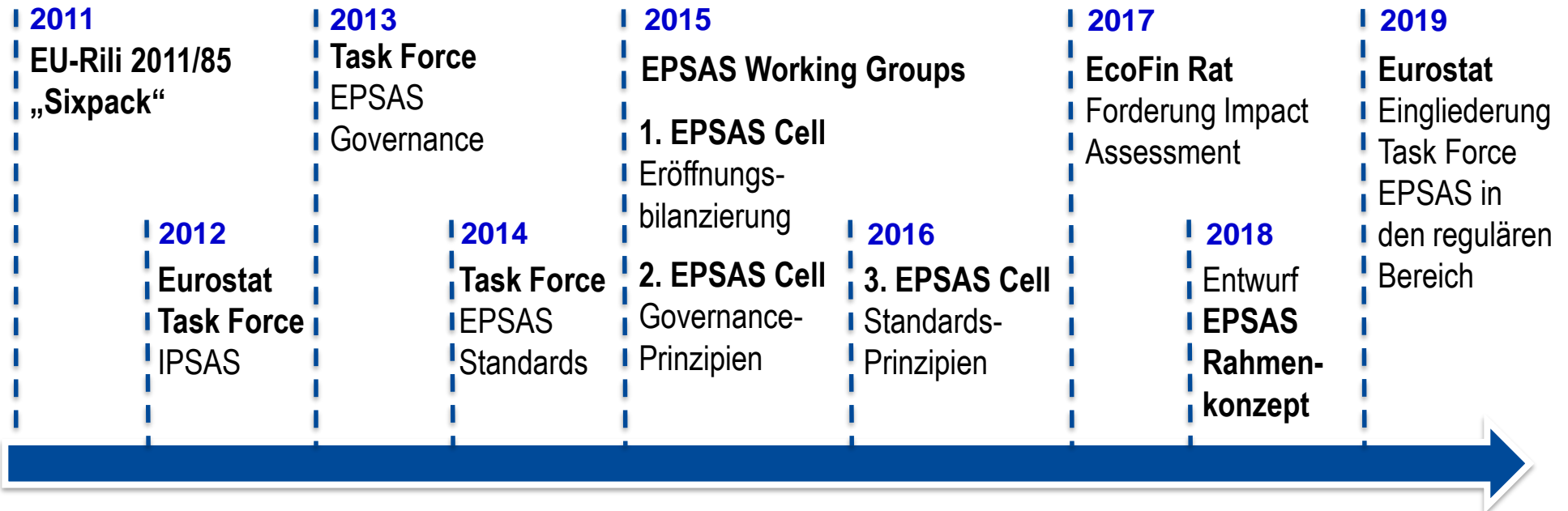
- Pro-Doppik
- Forderung: mindestens nationale Harmonisierung
- Auf Basis eines konsistenten Regelwerks, z.B HGB, SsD, IPSAS

- 1 • Abgrenzung der öffentlichen Rechnungslegung (ÖRL)
- 2 • ÖRL: Harmonisierungsnotwendigkeit in der EU
- 3 • ÖRL: Harmonisierungswille in der EU
- 4 • ÖRL: Harmonisierungsprojekt EPSAS
- 5 • ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?
- 6 • Ausblick

## **BACKUP**

### **EPSAS-Projekt**

- Reaktion auf Finanzkrise
- Meilensteine bei der Entwicklung etwaiger EPSAS

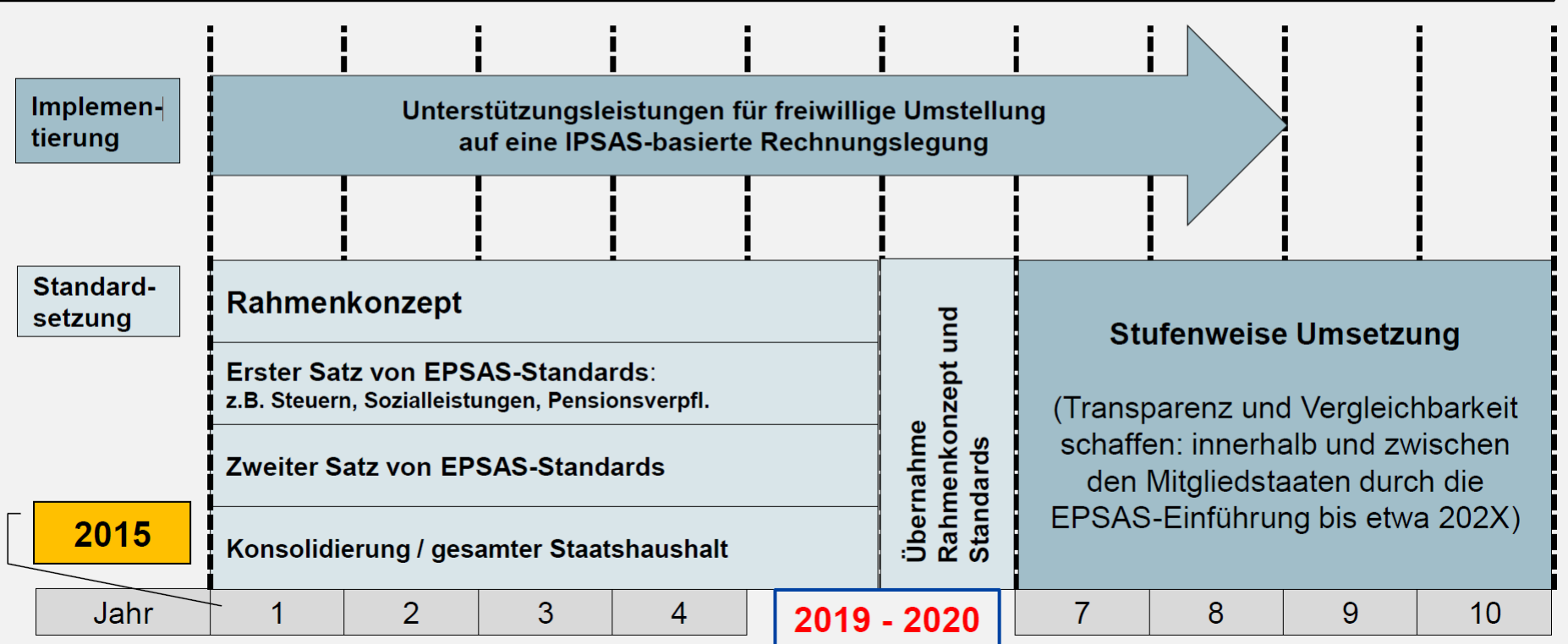


In Anlehnung an Nowak (2019), S. 160

## EPSAS-Projekt - Überblick

Fahrplan von Eurostat: Innerhalb von 5 Jahren sollten die EPSAS vorgelegt werden.

Phase 1: Zunächst Transparenz erhöhen durch freiwillige Einführung einer IPSAS-basierten Rechnungslegung  
Phase 2: Vergleichbarkeit schaffen durch die Implementierung der EPSAS



Quelle: Domroes (2019)





## Bisheriger Output des EPSAS-Projekts

- **Wenig Konkretes**
  - Reflexion über Diskussionspunkte/Bedenken
  - Warten auf Entscheidungen des IPSAS Boards bzw. auf neue IPSAS
- **Erste 10 Issue Paper:** Wahlrechtsausübung bei Ansatz und Bewertung; Ausnahmebehandlung kleinerer Einheiten; Steuern; Pensionen; Sozialtransfers; Anlagegüter des Infrastrukturvermögens; Kulturgüter; Sozialbeiträge; Militärgüter; Segmentberichterstattung
- **Weitere Paper** (Auswahl): Kontenrahmen; Intangible Assets; Anwendung von Zinssätzen; Behandlung von Zuwendungen und Transfers; Anhangsangaben; Darlehensvergabe und Kreditaufnahme; Rückstellungen und ungewisse Verbindlichkeiten; Dienstleistungskonzessionen; Konsolidierung; Kontrollkonzept
- **Theoretisches Rahmenkonzept:**
  - IPSAS-lastig;
  - Prinzipiensammlung (inkl. Vorsicht) ohne Hierarchisierung

In Anlehnung an Domroes (2019)

# 4 ÖRL: Harmonisierungsprojekt EPSAS



**BACKUP**

## EPSAS- Rahmen- konzept- Entwurf

Übergeordnetes Ziel der EU: Europäisches Gemeinwohl	EPSAS- Initiative	<p><b>Zweck der EPSAS-Initiative:</b> Schaffung von</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Transparenz</b> und</li> <li>• <b>Vergleichbarkeit</b> innerhalb und zwischen den EU-Mitgliedstaaten</li> </ul> <p><b>Mittel:</b> Vereinheitlichung der Buchführungs- und Rechnungslegungsnormen zur Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Einheiten des öffentlichen Sektors</p>																							
	EPSAS-Prinzipien	<p><b>EPSAS: Zwecke der allgemeinen Finanzberichte:</b> Vermittlung von Informationen für</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rechenschafts-</b> und</li> <li>• <b>Entscheidungszwecke</b></li> </ul> <p style="padding-left: 40px;">unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeit und intergenerationaler Gerechtigkeit unter dem Grundsatz der Periodenabgrenzung</p> <p><b>EPSAS: Primäre Nutzer der allgemeinen Finanzberichte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ressourcenbereitsteller</b> (z.B. Steuerzahler, Gläubiger, Investoren) und deren Repräsentanten</li> <li>• <b>Leistungsempfänger</b> (z.B. Bürger) und deren Repräsentanten (z.B. Parlamentarier)</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Qualitative Anforderungen (ohne Hierarchisierung):</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Relevanz</td> <td>Glaubwürdige Darstellung / Verlässlichkeit</td> </tr> <tr> <td>Verständlichkeit</td> <td>Vollständigkeit</td> </tr> <tr> <td>Zeitnahe Berichterstattung</td> <td>Vorsicht      Zugeständnis an Dtl., aber unklar, ob <b>cautious</b> oder <b>asymmetric</b>?</td> </tr> <tr> <td>Vergleichbarkeit</td> <td>Neutralität</td> </tr> <tr> <td>Nachprüfbarkeit</td> <td>Wirtschaftliche Betrachtungsweise</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><b>Einschränkungen</b></td> <td style="text-align: center;"><b>Anwendungsprinzipien</b></td> </tr> <tr> <td>Wesentlichkeit</td> <td>Grundsatz der Fortführung der öffentlichen Einheit</td> </tr> <tr> <td>Kosten-Nutzen-Abwägung</td> <td>Stetigkeit</td> </tr> <tr> <td>Abwägung der qualitativen Anforderungen</td> <td>Saldierung / Aggregation</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Sensitivität der Darstellung</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Berichtsperiode</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Compliance</td> </tr> </table>	Relevanz	Glaubwürdige Darstellung / Verlässlichkeit	Verständlichkeit	Vollständigkeit	Zeitnahe Berichterstattung	Vorsicht      Zugeständnis an Dtl., aber unklar, ob <b>cautious</b> oder <b>asymmetric</b> ?	Vergleichbarkeit	Neutralität	Nachprüfbarkeit	Wirtschaftliche Betrachtungsweise	<b>Einschränkungen</b>	<b>Anwendungsprinzipien</b>	Wesentlichkeit	Grundsatz der Fortführung der öffentlichen Einheit	Kosten-Nutzen-Abwägung	Stetigkeit	Abwägung der qualitativen Anforderungen	Saldierung / Aggregation		Sensitivität der Darstellung		Berichtsperiode	
Relevanz	Glaubwürdige Darstellung / Verlässlichkeit																								
Verständlichkeit	Vollständigkeit																								
Zeitnahe Berichterstattung	Vorsicht      Zugeständnis an Dtl., aber unklar, ob <b>cautious</b> oder <b>asymmetric</b> ?																								
Vergleichbarkeit	Neutralität																								
Nachprüfbarkeit	Wirtschaftliche Betrachtungsweise																								
<b>Einschränkungen</b>	<b>Anwendungsprinzipien</b>																								
Wesentlichkeit	Grundsatz der Fortführung der öffentlichen Einheit																								
Kosten-Nutzen-Abwägung	Stetigkeit																								
Abwägung der qualitativen Anforderungen	Saldierung / Aggregation																								
	Sensitivität der Darstellung																								
	Berichtsperiode																								
	Compliance																								

- 1 • Abgrenzung der öffentlichen Rechnungslegung (ÖRL)
- 2 • ÖRL: Harmonisierungsnotwendigkeit in der EU
- 3 • ÖRL: Harmonisierungswille in der EU
- 4 • ÖRL: Harmonisierungsprojekt EPSAS
- 5 • ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?
- 6 • Ausblick

## 5. ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?



### EPSAS-Initiative:

- **Ziel:**

EPSAS zielt darauf ab, die Transparenz und Vergleichbarkeit der Finanzbuchhaltung und der Rechnungslegung des öffentlichen Sektors zwischen und innerhalb der EU-Mitgliedstaaten zu erhöhen, ....

- **Mittel:**

.... indem ein harmonisierter europäischer Rechnungslegungsrahmen entwickelt und umgesetzt wird. ...

- **Outcome:**

... Dies wird die Datengrundlagen für die Governance, die Politik und die Entscheidungsfindung sowie die Verwaltung der öffentlichen Finanzen verbessern.

## 5. ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?



### Ebenen der Betrachtung:

- 1) Transparenz durch Doppik
- 2) Harmonisierung vs. Standardisierung
- 3) Ebenen des Rechnungswesens
- 4) Politische Implikationen
- 5) Transparenz über Dienstleistungserstellung?





### 1. Transparenz durch Doppik – 1

Doppik „per se“ **kann** zur Transparenz über die Leistungsfähigkeit **beitragen**  
→ hier „Feuerwehr und Katastrophenschutz“.

#### Beispiel:

- **Kameralistik** ermöglicht Zeitvergleich bezüglich genehmigtem Budget und dessen Ausnutzung
- **Doppik** ermöglicht die **Veränderung der Leistungsfähigkeit** einzuschätzen
  - Bilanz/Anlagenspiegel: Investitionen
  - Erfolgsrechnung: z.B. Abschreibungen

(IPSAS schreiben Budget-Outturn-Präsentation bei veröffentlichtem Haushaltsplan vor)

## 5. ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?



### 1. Transparenz durch Doppik – 2

Doppik kann **Transparenz „vorspiegeln“** (Transparenzillusion 1)  
→ hier „Pensionsrückstellungen“.

#### **Beispiel:**

- Kameralistik zeigt Entwicklung der Auszahlungen
- Doppik ermöglicht eine frühzeitige Einschätzung der Veränderung des pensionsbedingten Schuldenstands, aber
  - „Korridorangabe“ geboten (z.B. wegen Zinsabhängigkeit)
  - „Einzelabschlussdefizite“ (z.B. keine Schulden von „Tochterunternehmen“)

In Deutschland wird die kommunale Konzernrechnungslegungspflicht derzeit gelockert (z.B. in NRW und M-V)

# 5. ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?

## 2. Harmonisierung vs. Standardisierung – 1

### Harmonisierung:

Annäherung von Normensystemen, z.B. Wahlrechte bzgl.

- Normensystem
- Einzelnormen

vs.

### Standardisierung:

im Extremfall:  
ein Normensystem ohne  
(explizite) Wahlrechte  
(one size fits all),

Vergleichbarkeit als Ziel des  
EPSAS-Projekts?

Caruana (2016), Nobes & Parker (2000 )



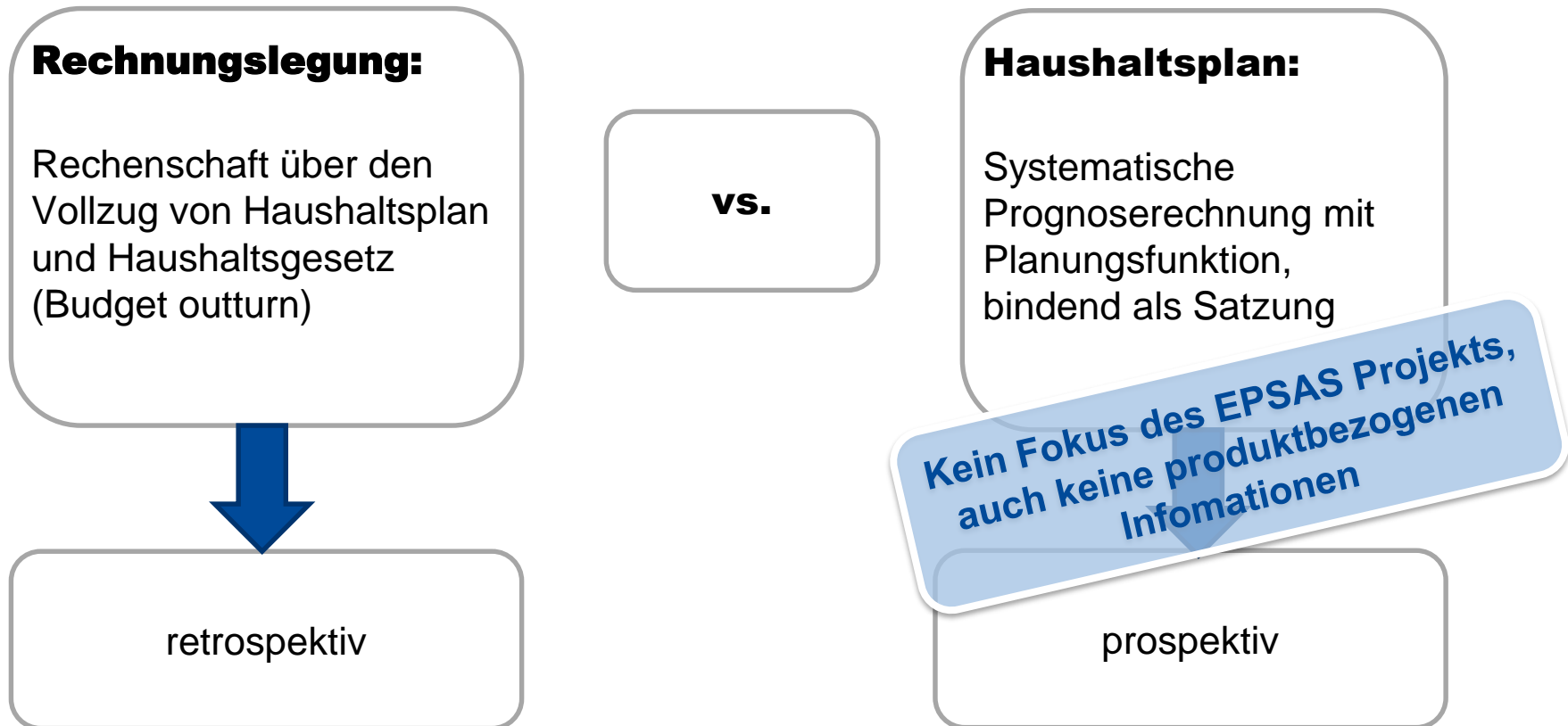
## 2. Harmonisierung vs. Standardisierung – 2

### Grenzen der Standardisierung:

- **Zwei-stufiger Masterplan:**  
**Early Adopters**, die an ihrer bisherigen Bilanzierung festhalten  
(z.B. the Case of Hesse; Lorson/Mann – under review)
- **Verfassungsrechtliche Vorgaben** (z.B. Finanzautonomie der Bundesländer)
- **Unklare Zwecksetzung der EPSAS** (z.B. Mann/Lorson/Oulasvirta/Haustein AiE 2019 im Druck)
  - Entlastung/ Rechenschaft (retrospektiv)  
**UND** Entscheidungsnützlichkeit (prospektiv)
- **Unklare Rechnungslegungsprinzipien** (z.B. Vorsichtsprinzip)
  - Cautious versus Asymmetric Prudence  
(z.B. Lorson/Haustein PMM 2019)

# 5. ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?

## 3. Ebenen des Rechnungswesens





### 4. Politische Implikationen (Outcome)

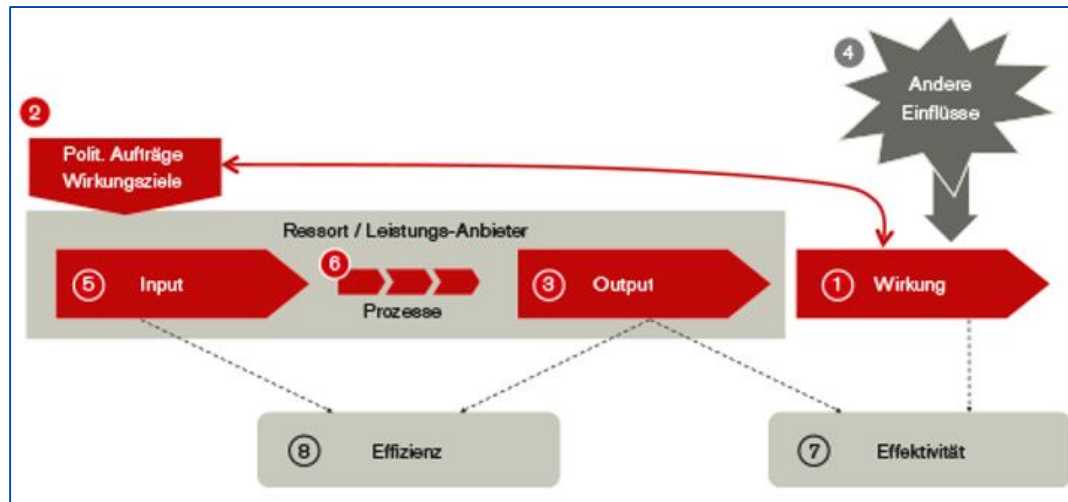
- **EPSAS als Chance zur Harmonisierung in Deutschland** (u.a. Nowak 2019)
  - Sowohl vertikal über die staatlichen Ebenen
  - Als auch horizontal innerhalb (z.B. Kommunen)
- **„Transparenzillusion 2“**  
Nominelle Transparenz  $\neq$  effektive Transparenz (u.a. Heald 2006)
  - Welche User?
  - Welcher Informationsbedarf?
  - Welche Kenntnisse zur Nutzung der Informationen der ÖRL?
- Planung, Steuerung und Kontrolle  
→ **politischer Ziele** über → finanzielle und → nichtfinanzielle **Kennzahlen**

## 5. ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?

### 5. Transparenz über Dienstleistungserstellung? – 1

#### Service Performance Reporting

- **EPSAS:** wird nicht ersichtlich diskutiert
- **IPSAS:** nur Recommended Practice Guideline  
RPG 3: Reporting Service Performance Information
- **Andere Normensysteme:** Pflicht z.B. zur wirkungsorientierten Steuerung



Quelle: [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/steuerung/index.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/steuerung/index.html)





## 5. Transparenz über Dienstleistungserstellung? – 2

- **Wirkungsorientiert steuern**

- **Interdependenzen aufzeigen** zwischen
  - finanziellen und
  - nichtfinanziellen Leistungsindikatoren

- **Und** „effektiv transparent“ berichten

- integriert → ?? Integrated Reporting ??
- verständlich → ?? Popular Reporting ??

- 1 • Abgrenzung der öffentlichen Rechnungslegung (ÖRL)
- 2 • ÖRL: Harmonisierungsnotwendigkeit in der EU
- 3 • ÖRL: Harmonisierungswille in der EU
- 4 • ÖRL: Harmonisierungsprojekt EPSAS
- 5 • ÖRL: Transparenz durch Harmonisierung?
- 6 • Ausblick



- **Zukunft des EPSAS-Projekts „offiziell“ unklar**
  - Folgenabschätzung (u.a. auch Klärung der Rechtsgrundlage)
- **Defizite des EPSAS-Projekts**
  - Fokus:
    - **Bund/Länder**, nachrangig Kommunen, nicht Sozialversicherungen
    - **Nur Finanzberichterstattung** (nicht Haushalt; Service Performance Reporting, Integrated Reporting oder Popular Reports)
  - **Zielsetzung** (weich), **Zwecke** (dual/divergent), **Adressaten** (sehr heterogen)
- **Harmonisierung ≠ Vereinheitlichung ≠ uneingeschränkt vergleichbar**
  - Einführungsstrategien
    - **Masterplan: erst Doppik-/IPSAS-Umstellung vor EPSAS-Einführung**
    - **(Un-)Verbindlichkeit** von EPSAS-Framework und/oder EPSAS
- **Nominelle Transparenz ≠ effektive Transparenz**
- **Hoher Ausbildungsbedarf europaweit!**

### Bringen harmonisierte Rechnungslegungsnormen mehr Transparenz über Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors in Europa?

- JA, generell mehr Transparenz, im Vergleich zum Status Quo
- Aber weniger Vergleichbarkeit bewirkende Transparenz als möglich, weil
  - »
    - Mehrfachzielsetzung
    - Adressatenhierarchie → „generell entscheidungsnützliche“ Angaben
    - Keine adressatenspezifischen Reports
    - Fehlende Integration bzgl.
      - Haushaltswesen
      - Service Performance Reporting

## Vielen Dank

- Für Ihre Aufmerksamkeit
- Für Ihre Fragen, Ihre Anregungen und Ihre Kritik

### Prof. Dr. Peter Christoph Lorson



- **Lehrstuhl für ABWL: Unternehmensrechnung und Controlling**  
([www.bwl.uni-rostock.de/institut/lehrstuehle/controlling-prof-lorson/](http://www.bwl.uni-rostock.de/institut/lehrstuehle/controlling-prof-lorson/))
- **Center for Accounting and Auditing**
- **Koordination der EU-geförderten Projekte**
  - **DiEPSAm** [www.diepsam.uni-rostock.de](http://www.diepsam.uni-rostock.de)
  - **EmPaci** [www.empaci.uni-rostock.de](http://www.empaci.uni-rostock.de)



**Universität Rostock | Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät**

Ulmenstraße 69 | 18057 Rostock

+49 (0)381 – 498 4417

[peter.lorson@uni-rostock.de](mailto:peter.lorson@uni-rostock.de)

- Bundesministerium für Öffentlichen Dienst und Sport (o.J.): Wirkungsorientierte Steuerung, [https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/steuerung/index.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/steuerung/index.html)
- Caruana J. (2018): Harmonization. In: Farazmand A. (Hrsg.) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham.
- Domroes, T. (2019): Aktueller Sachstand zu EPSAS und Ausblick auf die weitere Entwicklung, 7. Fachtagung zur Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, „Über Transparenz zu besserer Steuerung?“ am 16. Mai 2019, [https://www.hamburger-finanztage.de/wp-content/uploads/2019/05/2019\\_05\\_16\\_Aktueller\\_Sachstand\\_EPSAS\\_Domroes.pdf](https://www.hamburger-finanztage.de/wp-content/uploads/2019/05/2019_05_16_Aktueller_Sachstand_EPSAS_Domroes.pdf)
- EPSAS Task Force, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/epsas/overview>
- ESVG (2010), Verordnung (EG) Nr. 549/2013 (PDF) des Europäischen Parlamentes und des Rates 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft.
- E&Y (2012): Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States, Prepared for Eurostat, Final Report, 19 Dezember 2012.
- Heald, D. (2006): Varieties of transparency. In: Hood, C./Heald, D. (Hrsg.) Transparency: the Key to Better Governance? Series: Proceedings of the British Academy (135). Oxford University Press for The British Academy: Oxford, pp. 25-43.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (HessFinMin) (2016): Pressekonferenz am 21.09.2016 zum Geschäftsbericht 2015 des Landes Hessen, [https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/bilanz\\_2015\\_presentation\\_pressekonferenz\\_21-09-2016.pdf](https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/bilanz_2015_presentation_pressekonferenz_21-09-2016.pdf)
- Lorson, P./Mann, B. (2019): New Development: The first-time adoption of uniform public sector accounting standards – a German case study, under review PMM.
- Lorson, P./Haustein, E. (2019): Debate: On the role of prudence in public sector accounting. Public Money & Management, ahead-of-print(ahead-of-print), pp. 1–2, <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1583907>
- Mann, B./Lorson, P./Oulasvirta, L./Haustein, E. (2019), The Quest for a primary EPSAS Purpose – Insights from Literature and Conceptual Frameworks, Accounting in Europe, in press.
- Nobes C./ Parker R. (2000): Comparative international accounting, 6. Aufl., FT-Prentice Hall, London.
- Nowak, K. (2019): Staatliche Doppik: ein Mehrwert für unsere Demokratie! Empfehlungen für die Gestaltung künftiger EPSAS, in: Die Wirtschaftsprüfung, Heft 3/2019, S. 157-162.
- Rumney, E. (2017): Nein danke: why Germany is resistant to accrual accounting <http://www.publicfinanceinternational.org/feature/2017/03/nein-danke-why-germany-resistant-accrual-accounting>
- Weyland, B./Nowak, K. (2016): EPSAS Update, in: Der Konzern, Heft. 12/2016, S. 558-569.

## Veröffentlichungen, z.B.

- **Rechnungslegung im privaten und staatlichen Sektor - Fallstudie zu grundlegenden Fragen der Bilanzierung nach HGB & SsD sowie IFRS & IPSAS**, KoR Teile 1-9
- **Kommunen und Konzernrechnungslegung** - Anmerkungen zu einer Stilblüte des Föderalismus, in: DStR, Heft 01-02/2014, S. 53-64
- **Gebietskörperschaften und Pensionsrückstellungen**. Eine weitere Stilblüte in der kommunalen Rechnungslegung, in: DStR Heft 51-52/2014, S. 2585-2595
- **Europäische Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens** – Wesentliche Unterschiede zwischen Standards staatlicher Doppik und IPSAS, in: WPg Heft 10/2017, S. 576-584.
- **Kommunales Risikomanagement:** Ausgewählte Kategoriensysteme kommunaler Risiken im Überblick, in: WiSt, Heft 01/2017.
- **Kommentierung zu Standards staatlicher Doppik (SsD)**, in: Hofbauer/Kupsch (Hrsg.), 85. EL, Bonn 2017; 64 Seiten.

## Konferenzvorträge, z.B.

- The role of **citizen participation** for municipal risk management
- **A Need for Accountability in the future EPSAS Conceptual Framework**
- **Transparency and accountability** of public service delivery in financial statements of public authorities – **Citizens as armchair auditors?!**
- **“I no longer trust the numbers”** – A study on citizens’ reflections on local government financial statements in the light of transparency and distrust