

## Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

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

# Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in Europa

Status Quo und Perspektiven

16. März 2018

# Öffentliche Rechnungslegung in Deutschland

Prof. Dr. Peter C. Lorson



## Ein herzliches Willkommen

- Im Namen
  - der **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock**
  - der **DiEPSAm-Projektkoordinatoren**
    - Dr. Ellen Haustein
    - Prof. Dr. Peter Christoph Lorson
- **Im Jahr 599 der Universität Rostock**



<b>Teilnehmer gesamt (ohne Vortragende)</b>	<b>70</b>
<b>Kommunen</b>	
z.B. Stadtkassen, Kämmergeien	
Rechnungsprüfungsämter	35
<b>Land</b>	10
<b>Bund</b>	3
<b>EU</b>	2
<b>Beratung / Prüfung</b>	8
<b>Universität</b>	10
<b>Presse</b>	2



## **Dr. Alexandre Makaronidis**

EPSAS: Status Quo und  
Zukunftsperspektiven

**Leiter der Task Force EPSAS** – in der  
Generaldirektion EUROSTAT der Europäischen  
Kommission. Promotion an der Ludwig-Maximilians-  
Universität München in Ökonometrie

## **Thomas Müller-Marqués Berger**

Einfluss der internationalen  
Harmonisierung auf die EPSAS-  
Entwicklung

**Partner EY, Global Leader International Public  
Sector Accounting**, Vorsitzender der Public Sector  
Group von Accountancy Europe, seit 2015:  
Vorsitzender der Consultative Advisory Group (CAG)  
des IPSASB

## **Dr. Karsten Nowak**

Die Sicht eines  
Landesrechnungshofs: EPSAS - Eine  
Chance für die Harmonisierung der  
öffentlichen Rechnungslegung in  
Deutschland und in Europa

**Direktor bei dem Rechnungshof des Landes  
Hessen**, Lehrbeauftragter an der Professur für  
Betriebswirtschaftslehre, insbesondere  
Wirtschaftsprüfung und Corporate Governance,  
Goethe Universität Frankfurt a.M.

## **Philipp Häfner**

Leitung der Plenardiskussion

**Direktor bei dem Rechnungshof der Freien und  
Hansestadt Hamburg**, u.a. Autor: Standards  
staatlicher Doppik: Umsetzung der neuen Regelungen  
für die Praxis, zuvor Berater mit dem Schwerpunkt  
öffentliche Verwaltung



## **Prof. Dr. Berit Adam**

Sind die Hochschulen in Deutschland fit für EPSAS?

**Professorin** an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin für den Bereich **Public Management**, zuvor Promotion zu den IPSAS, Beraterin vorwiegend für kommunale Umstellungsprojekte auf die Doppik, auch IPSAS

## **Dr. Jens Heiling**

Sind die Hochschulen in Deutschland fit für EPSAS?

**Senior Manager Ernst & Young, Bereich Government and Public Services**, CIPFA-Diplom in IPSAS sowie Berufsexamen zum Chartered Public Finance Accountant

## **Thomas Deiters**

Implikationen einer Harmonisierung aus kommunaler Perspektive

**Stellvertretender Geschäftsführer Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern** in Schwerin, Leiter Referat I: Finanzen und Soziales

## **Dr. Birgit Frischmuth**

Implikationen einer Harmonisierung aus kommunaler Perspektive

Hauptreferentin im Dezernat Finanzen des Deutschen Städtetages, Berlin

## **Prof. Dr. Dennis Hilgers**

Nutzung von doppelischen Informationen

**Universitätsprofessor** an der Johannes Kepler Universität Linz und Institutsvorstand des **Instituts für Public und Nonprofit Management**

- „Die“ Kommunen
- „Die“ EU
- „Regierungskreise“ und „Landesvertreter“
  - „Aus Berlin“
    - BMF → Referatsleiterin Modernisierungsvorhaben Rechnungswesen (SSD, IPSAS/EPSAS);
    - CDU/CSU-Bundestagsfraktion → Referentin für Haushaltsfragen;
    - Deutscher BT → Referent im Sekretariat Haushaltsausschuss.
  - „Aus MV“
    - Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
      - Referatsleiter Hochschulfinanzierung und Controlling;
    - Ministerium für Inneres und Europa
      - Referatsleiterin Kommunales Haushaltsrecht; Finanzaufsicht; Haushaltskonsolidierung
    - Landesrechnungshof → Referatsleiter
  - Aus anderen Bundesländern, etwa
    - Finanzbehörde Hamburg → Leiter des Referates EPSAS



## Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens in Europa

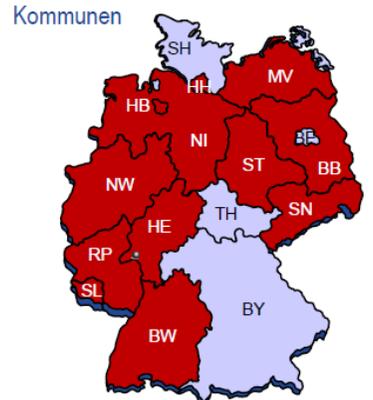
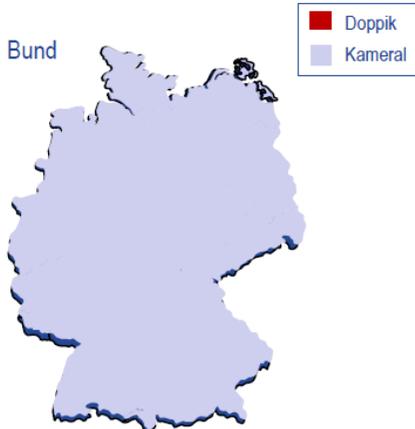
Status Quo und Perspektiven

## Öffentliche Rechnungslegung in Deutschland

Prof. Dr. Peter C. Lorson



HessFinMin (2016), Folie 29



### Bundesebene

- Projektgruppen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

### Moderne Kameralistik

- Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik auf Bundes- und Landesebene durch Schaffung Standards staatlicher Doppik (SsD)

### Länderebene

#### Umstellung auf Doppik:

- Hamburg, Bremen, Hessen

#### Reformprojekt in NRW

#### Anwendung der erweiterten Kameralistik:

- 5 Flächenbundesländer
- 1 Stadtstaat Berlin

#### Anwendung der Kameralistik:

- 4 Flächenbundesländer

### Kommunale Ebene

#### 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)

doch versichern uns alle Verantwortlichen, dass die Finanzstatistik darunter nicht leidet.

## Reaktionen in Deutschland bezüglich der Entwicklung etwaiger EPSAS

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<p><b>EU</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-Rili 2011/85</li> <li>• „Sixpack“</li> </ul>		<p><b>Bundestag</b></p> <p>Beschluss</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Auswirkungen auf Haushaltspläne</li> <li>• Aktive Mitgestaltung</li> </ul>	<p><b>Rechnungshof</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1. BRH Bericht</li> <li>• Positionspapier RH</li> </ul>	<p><b>Bundestag</b></p> <p>Beschluss</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wahlrecht kameral / doppisch</li> <li>• Kosten/ Nutzen</li> <li>• Aktive Mitgestaltung</li> </ul>	<p><b>Rechnungshof</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2. BRH Bericht</li> <li>• Beschluss RH</li> </ul>	<p><b>Rechnungshof</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sonderbericht zu EPSAS</li> <li>• Unterstützt durch BMF</li> <li>• Unterrichtung an Bundestag</li> </ul>
<p><b>„Startschuss“</b></p>	<p>(1) „Keine Fremdbestimmung in puncto „Rechnungsstil“!“ (2) „Lasst uns das Schlimmste aktiv verhindern!“</p>					<p><b>BRH vs. IDW</b></p>

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

## 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.“

## 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>



## Sonderbericht des BRH

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>EU</b>		<b>Bundestag</b>	<b>Rechnungshof</b>	<b>Bundestag</b>	<b>Rechnungshof</b>	<b>Rechnungshof</b>
<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>

**BRH vs. IDW**

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

# **BRH: „Bundesweite Doppik? Nein, Danke! - Erst recht keine IFRS-basierten EPSAS!“**

Bundesweite Doppik? Nein, Danke! Erst recht keine IFRS-basierten EPSAS! lautet im Kern die Botschaft des Bundesrechnungshofs (BRH) vom 15.11.2017, der das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ausdrücklich zustimmt.



In der EU-Richtlinie 2011/85/EU vom 08.11.2011 wird u.a. eine Vereinheitlichung der Meldedaten für die EU-Finanzstatistik unter Berücksichtigung des Periodisierungsprinzips gefordert. Deshalb musste die Kommission die Eignung der doppelischen International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) für den öffentlichen Sektor der Mitgliedstaaten (MS) prüfen: Diese seien nicht alle uneingeschränkt geeignet, sondern einige seien unter Wahrung einer weitestgehenden IPSAS-Nähe zu modifizieren. Seither ist Eurostat mit einem Projekt zur Schaffung von European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) bis 2020 und deren Einführung in den MS bis 2025 befasst. Diesbezüglich hat der Rat der EU am 07.11.2017 eine ausführliche Folgenabschätzung für Szenarien in der Soenne

Quelle: Der Betrieb, 51-52/2017, S. M4



## Reaktionen in Deutschland bezüglich der Entwicklung etwaiger EPSAS

### Bundesrechnungshof (BRH)

- Keine Fundamentalopposition
- Zweifel
  - Rechtmäßigkeit
  - Richtung
- Kosten-Nutzen

Quellen: BRH 2017; BRH 2018

### Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW)

- Hauptsache Doppik (im Interesse einer verantwortungsvollen, generationengerechten Politik)
- „The discussion so far boils down to whether there is a sufficient cost–benefit case to support such a move.“

Quellen: IDW 2017; IDW 2018; Eulner/Waldbauer 2018

### Präsident des „niederländischen BRH“

- Rückbesinnung auf modernes Rechnungswesen
- IPSAS, statt EPSAS !!!

Quelle: Visser 2018

## Doppisches Rechnungswesen in den Mitgliedstaaten der EU\*

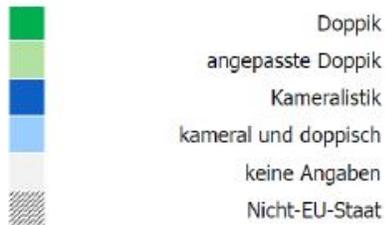
**Wir befinden uns im Jahr 2025 n. Chr.**  
**Ganz EU-Land wendet EPSAS an ...**  
**Ganz EU-Land? Nein! Ein von unbeugsamen Germanen bevölkertes Land hört nicht auf, der EPSAS-Doppik Widerstand zu leisten.**

\*Darstellung nach BMF, Juli 2014



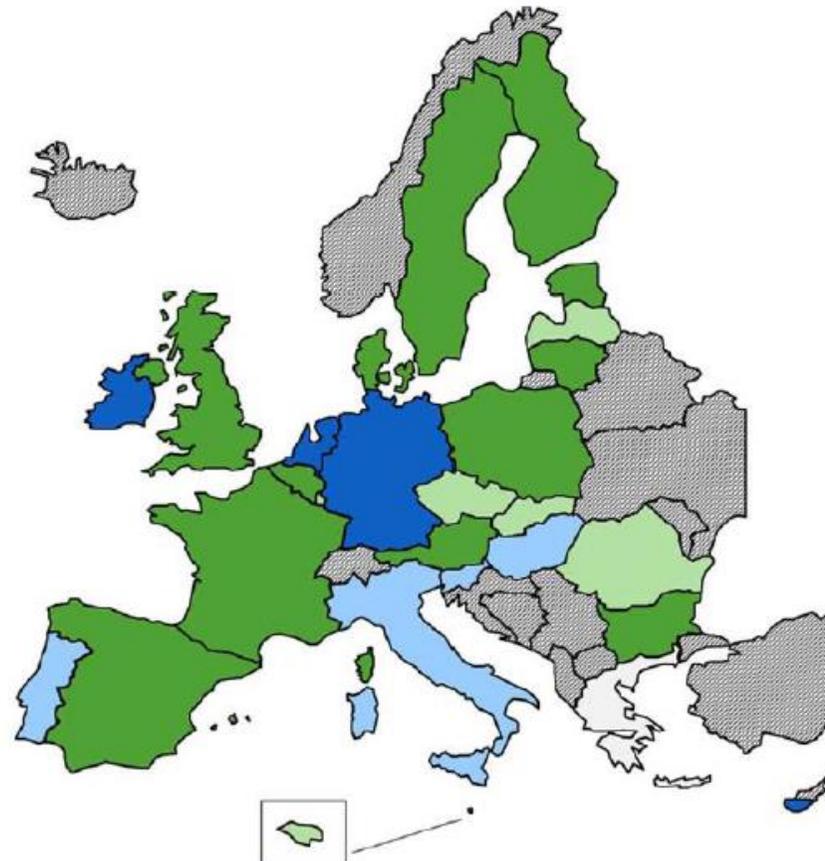
## Doppisches Rechnungswesen in den Mitgliedstaaten der EU\*

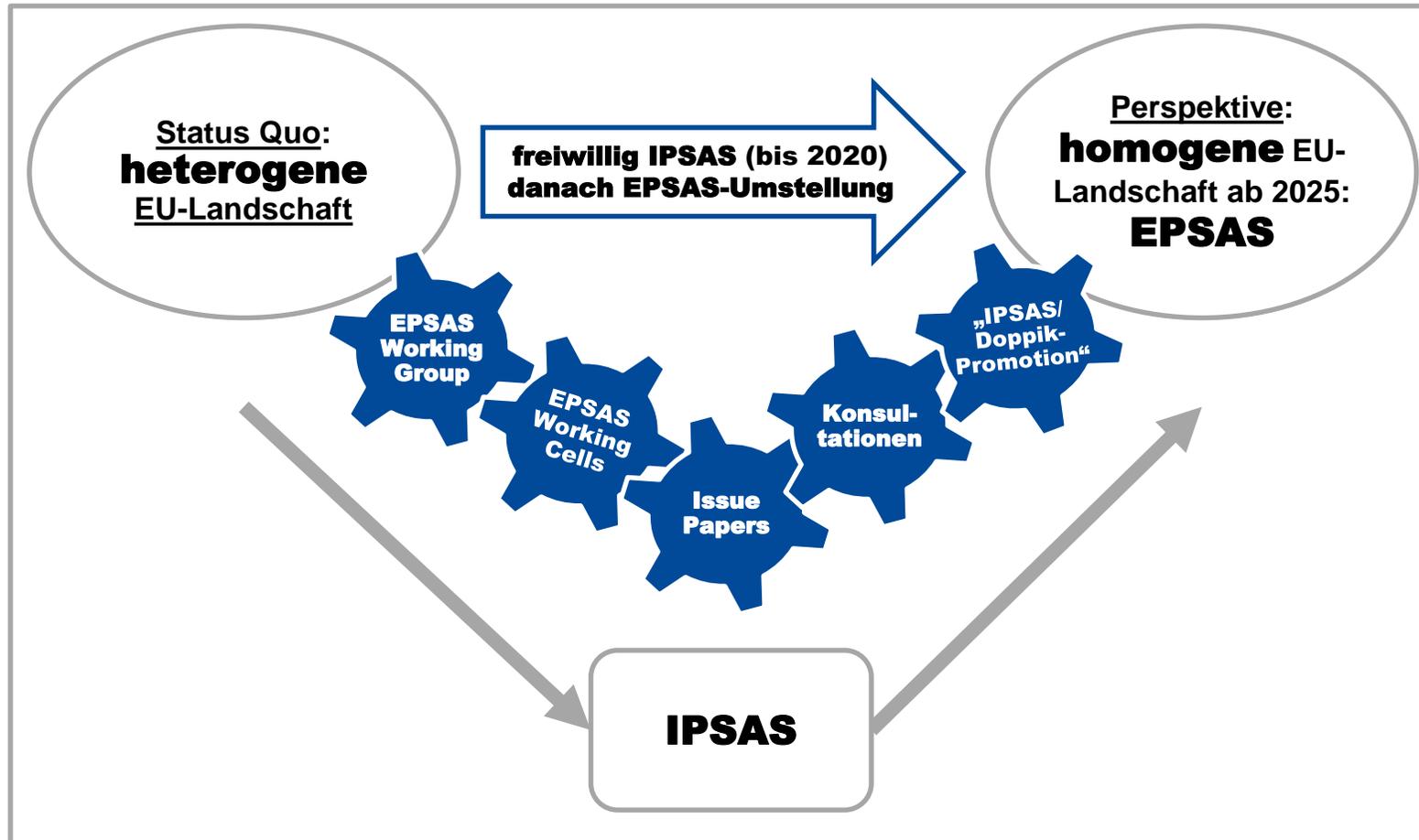
### Rechnungslegung der zentralstaatlichen Ebene in der EU („Bund“)\*\*



\*\*Daten aus dem für Eurostat erstellten Bericht „Overview and comparison of public accounting and auditing practices in the 27 EU Member States“ von Ernst & Young vom 19. Dezember 2012

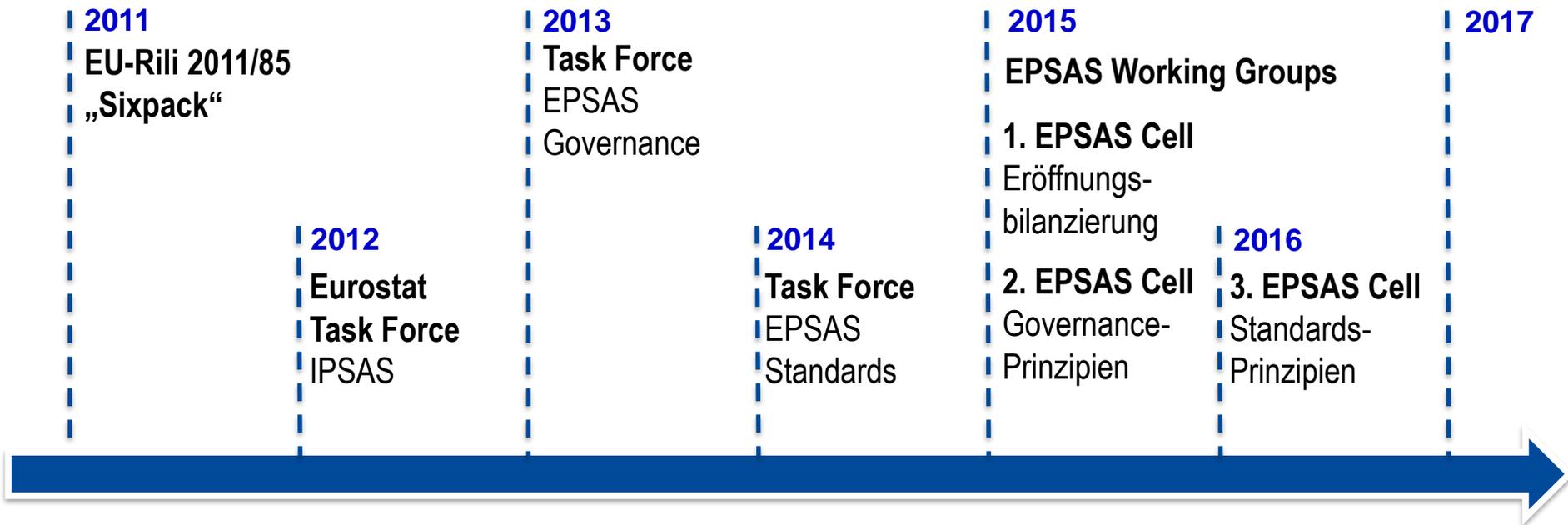
\*Darstellung nach BMF, Juli 2014





In Anlehnung an Dogge/Lorson/Oulasvirta (2017)

## Meilensteine bei der Entwicklung zukünftiger EPSAS



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

## Öffentliches Rechnungswesen

Haushalt/Budgetierung

Rechnungslegung

Kosten- und Leistungsrechnung

Controlling

Rechnungslegung

Bund

Länder

Kommunen

Sozialversicherungen

E  
P  
S  
A  
S

Alle  
Mitgliedstaaten  
der EU

Macht die Beschränkung auf  
Rechnungslegung Sinn?

Mögliche Bedeutung für Kommunen:  
Auf die Doppik-Umstellung folgt die  
EPSAS-Umstellung!

**Harmonisierung des öffentlichen  
Rechnungswesen**



**Beteiligung der Wissenschaft !  
Austausch mit der Praxis !  
Ausbildungsbedarf !**



**Projekt DiEPSAm  
unter Leitung der Uni Rostock**



# **Vielen Dank**

## **Für Ihre Aufmerksamkeit**

**Was nun folgen soll? Ein umfassender**

**EU-Bund-Ländern-Kommunen-Wissenschaft-Dialog**

## Prof. Dr. Peter Christoph Lorson



- **Lehrstuhl für ABWL: Unternehmensrechnung und Controlling**  
(<https://www.wiwi.uni-rostock.de/bwl/rewe/> )
- **Center for Accounting and Auditing**
- **Koordination des EU-geförderten DiEPSAm-Projekts**  
(<https://www.wiwi.uni-rostock.de/en/diepsam/home/> )



**Universität Rostock | Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät**  
Ulmenstraße 69 | 18057 Rostock

+49 (0)381 – 498 4417

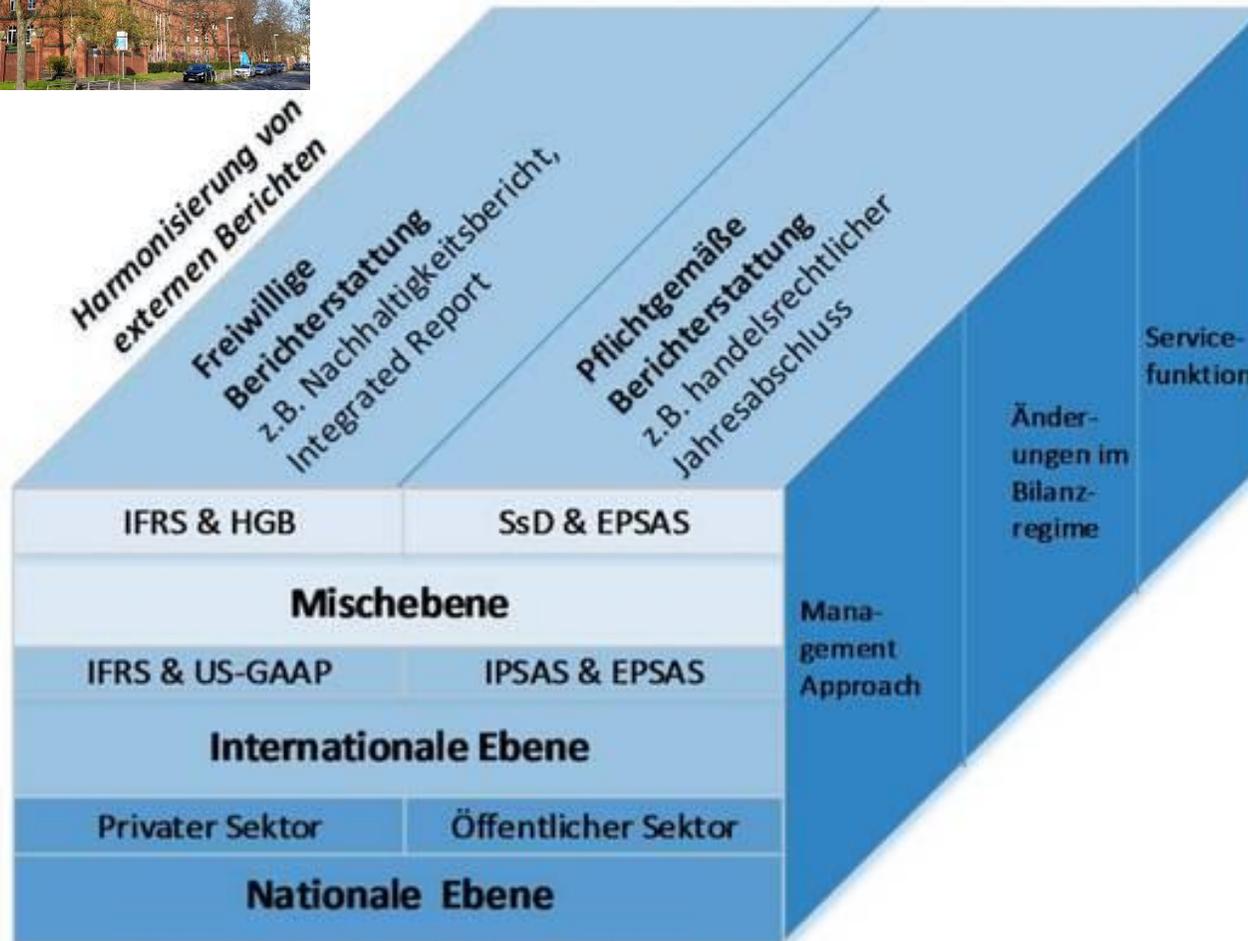
[peter.lorson@uni-rostock.de](mailto:peter.lorson@uni-rostock.de)

- BRH (2017): Sonderbericht - Angestrebte Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2017/2017-sonderbericht-angestrebte-einfuehrung-harmonisierter-rechnungsfuehrungsgrundsaeetze-fuer-den-oeffentlichen-sektor-epsas-in-den-mitgliedstaaten-der-europaeischen-union>
- BRH (2018): Antwortschreiben des Präsidenten des BRH an den IDW vom 17.01.2018, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2018/epsas-antwortschreiben>
- Deutscher Bundestag (2015), Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 03.03.2015: zu dem Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsprüfungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten KOM(2013) 114 endg.; Ratsdok. 7677/132, BT-Drucksache 18/3618 Nr. C.1 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/041/1804182.pdf>
- Dogge, B./Lorson, P./Oulasvirta, L. (2017): A Need for Accountability in the future EPSAS Framework?, Working Paper präsentiert auf der 16. CIGAR Network-Konferenz am 09.06.2017 in Porto/Portugal.
- Eulner, V./Waldbauer, G. (2018): New development: Cash versus accrual accounting for the public sector—EPSAS, Public Money & Management, DOI: 10.1080/09540962.2018.1444560
- 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\\_praesentation\\_pressekonferenz\\_21-09-2016.pdf](https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/bilanz_2015_praesentation_pressekonferenz_21-09-2016.pdf)
- IDW (2017): Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor, IDW Schreiben vom 01.12.2017, <https://www.idw.de/blob/105542/ffedfb71b8a6ccc79c324ac58469fba8/down-brh-epsas-data.pdf>
- IDW (2018): Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor, IDW Schreiben vom 22.01.2018, <https://www.idw.de/blob/106506/2ed5850d8662fb0fb562139239dfac8/down-brh-epsas-replik-data.pdf>
- Lorson, P./Haustein, E. (2017): BRH: „Bundesweite Doppik? Nein, Danke! - Erst recht keine IFRS-basierten EPSAS!“, in: der Betrieb, 70. Jg. Heft 51-52/2017, Gastkommentar Seite M4-M5.
- 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>
- Visser, A. (2018): Better accounts, better democracy, Englische Übersetzung des am 03.01.2018 im Elsevier Magazin auf in niederländischer Sprache erschienenen Beitrags, <https://english.rekenkamer.nl/publications/publications/2018/01/03/better-accounts-better-democracy>
- Weyland, B./Nowak, K. (2016): EPSAS Update, in: Der Konzern, Heft. 12/2016, S. 558-569.

# Vorstellung Lehrstuhl: Forschungsprofil



Harmonisierung von  
internem und externem  
Rechnungswesen





- Lorson, P./Haustein, E./Beske, F. (2018): Rechnungslegung im privaten und externen Sektor - Fallstudie zu grundlegenden Fragen der Bilanzierung nach **HGB & SsD** sowie **IFRS & IPSAS** (Teil 2: Theoretische Rahmenkonzepte), in [KoR: Zeitschrift für internationale und kapitalmarktorientierte Rechnungslegung](#), 18. Jg., Heft 3/2018, S. 141-149.
- Lorson, P./Haustein, E./Beske, F. (2018): Rechnungslegung im privaten und externen Sektor - Fallstudie zu grundlegenden Fragen der Bilanzierung nach **HGB & SsD** sowie **IFRS & IPSAS** (Teil 1: Grundbegriffe und Differenzierung der Normensysteme), in [KoR: Zeitschrift für internationale und kapitalmarktorientierte Rechnungslegung](#), 18. Jg., Heft 1/2018, S. 27-37.
- Lorson, P./Haustein, E. (2017): **BRH: „Bundesweite Doppik? Nein, Danke! - Erst recht keine IFRS-basierten EPSAS!“**, in: der Betrieb, 70. Jg. Heft 51-52/2017, Gastkommentar Seite M4-M5.
- Lorson, P./Haustein, E./Wigger, C. (2017): Europäische Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens - Wesentliche Unterschiede zwischen **Standards staatlicher Doppik und IPSAS**, in: WPg - Die Wirtschaftsprüfung, 70. Jg., Heft 10/2017, S. 576-584.
- Lorson, P./Haustein, E. (2017): **Kommunales Risikomanagement**: Ausgewählte Kategoriensysteme kommunaler Risiken im Überblick, in: WiSt - Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 46. Jg., Heft 01/2017, S. 18-24.
- Lorson, P./Dogge, B./Haustein, E./Wigger, C. (2017): Kommentierung zu **Standards staatlicher Doppik (SsD)**, in: Hofbauer/Kupsch (Hrsg.): Rechnungslegung. Aufstellung, Prüfung und Offenlegung des Jahresabschlusses, Kommentar, 85. Ergänzungslieferung, Bonn 2017 (Erstkommentierung; 64 Seiten).
- Lorson, P./Melcher, W./Zündorf, H. (2014): **Gebietskörperschaften und Pensionsrückstellungen**. Eine weitere Stilblüte in der kommunalen Rechnungslegung, in: DStR - Deutsches Steuerrecht, 52. Jg., Heft 51-52/2014, S. 2585-2595.
- Lorson, P./Zündorf, H./Wigger C./Poller J. (2014): **Kommunen und Konzernrechnungslegung** - Anmerkungen zu einer Stilblüte des Föderalismus, in: DStR - Deutsches Steuerrecht, 52. Jg., Heft 01-02/2014, S. 53-64.
- Lorson, P./Handtrag, J./Horn, C./Poller, J. (2013): **Weiterentwicklung kommunaler Kennzahlenvergleiche** am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, in: Seicht (Hrsg.): Jahrbuch für Controlling und Rechnungswesen, Wien 2013, S. 257-273.