



## **Aktueller Sachstand zu EPSAS und Ausblick auf die weitere Entwicklung**

**Torsten Domroes, Finanzbehörde Hamburg**

**Hamburger Finanztage 2019**

**7. Hamburger Fachtagung**

**16. Mai 2019**

- I. EPSAS-Initiative der EU-Kommission**
- II. Zusammenfassung,  
Rahmenkonzept und Prinzipien,  
Status**
- III. Zusammenfassung und Ausblick**

## I. EPSAS-Initiative der EU-Kommission

- Richtlinie 2011/85/EU („SixPack“)  
sechs Rechtsakte zur Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts  
  
Forderung nach periodengerechten Daten zur Unterstützung des ESG-95-Standards  
[Artikel 3 der Richtlinie]
- Bericht der Kommission vom 6. März 2013  
Arbeitspapier zur angestrebten Umsetzung harmonisierter  
Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor [„EPSAS“]  
  
IPSAS geeigneter Bezugsrahmen zur Entwicklung eigener Rechnungslegungsgrundsätze
- PwC Studie im Auftrag von Eurostat (2014)  
u. a. zu Kosten und Nutzen der Einführung von EPSAS
- Institutionalisierung der Working Group EPSAS ...

## Institutionalisierung der EPSAS-Working Group (September 2015)

mit Delegationen der Mitgliedstaaten und Beobachtern: u. a. IPSASB, Weltbank, EZB, Europäischer Rechnungshof; deutsche Vertreter: BMF, BY / HH, Hess. RH

➔ Letztes Treffen am 13./14. Mai 2019 in Rom

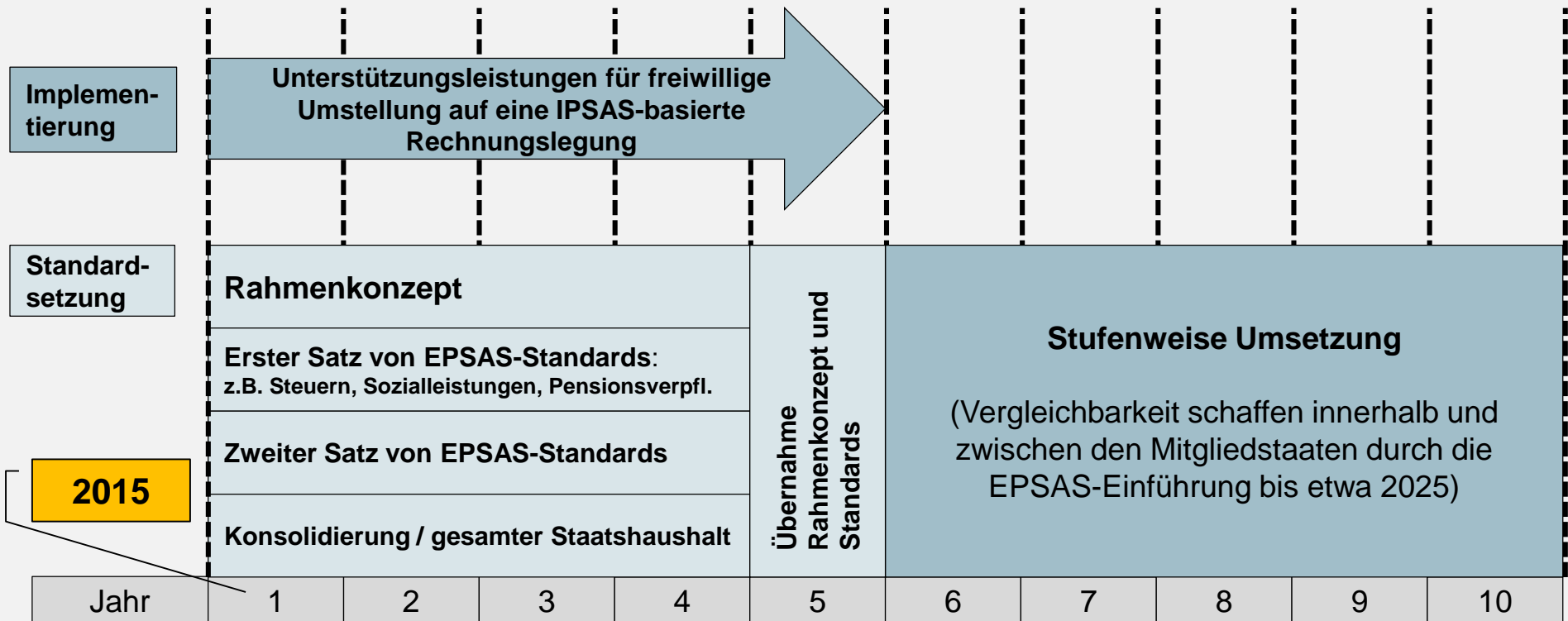
- Unterarbeitsgruppen: Cell First Time Implementation, Cell on government principles, Cell on principles related to EPSAS standards (u.a. BMF, Hess. RH)
- Vorlage von Arbeitspapieren der beauftragten Beratungspartner (PWC, E&Y)
- Parallele Förderung von Doppik-Projekten in den Mitgliedstaaten (u.a. Strukturfonds SRSP) - Planung und Umsetzung mit IPSAS-Referenz

## Arbeitsweise im Verständnis von Eurostat:

- Die Working Group ist eine Arbeitsgruppe zur Implementierung von EPSAS.
- EPSAS sind eine europäische Interpretation der IPSAS.  
Abweichungen von den IPSAS bedürfen einer besonderen Rechtfertigung.

## Überarbeiteter Zeitplan von Eurostat: Vorlage der EPSAS Innerhalb von 5 Jahren

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



### EU-KOM

Ablauf der Amtszeit der EU-Kommission am 31. Oktober 2019

Handlungsfähigkeit der neuen Kommission  
erst mit Wahl des neuen EU-Kommissionspräsidenten

### Eurostat

Wechsel von Frau Silke Stapel-Weber zur EZB

Auflösung der EPSAS-Taskforce bei Eurostat  
[Dr. Alexandre Makaronidis im Ruhestand]

Integration des EPSAS-Projekts „in die Linie“  
in das Referat C1 „National accounts methodology; Standards and indicators“  
Leitung: John Verrinder

## **II. Zusammenfassung, Rahmenkonzept und Prinzipien, Status**



**Fehlende Zwecksetzung und Kenntnis der vorgesehenen Rechtsgrundlage der EPSAS belastet die inhaltliche Diskussion**

**Bisher keine Diskussion zu konkreten einzelnen Standards**

**Inhaltlich unreflektierte Anlehnung an IPSAS**

**[Staatstätigkeit erschöpft sich in der Bereitstellung von services, die Standardsetzung scheint in wesentlichen Punkten von der Angleichung an vorhandene Standards dominiert: IAS, IFRS, GFS]**

**Wenig dezidierte inhaltliche Festlegungen in Bezug auf die vorgelegten Arbeitspapiere -  
Kritik wird weitgehend unkommentiert zur Kenntnis genommen**

Erste 10 Issue Paper: Optionsausübung bei Ansatz und Bewertung;  
Ausnahmebehandlung kleinerer Einheiten (smaller ad less risky entities)  
Steuern; Pensionen; Sozialtransfers (social benefits);  
Anlagegüter des Infrastrukturvermögens (infrastructure assets)  
Kulturgüter (heritage assets); Sozialbeiträge (social contributions)  
Militärgüter (military assets) und Segmentberichterstattung (segment reporting)

Weitere:

- ✓ Kontenrahmen
- ✓ Intangible Assets
- ✓ Anwendung von Zinssätzen
- ✓ Behandlung von Zuwendungen und Transfers
- ✓ Anhangsangaben
- ✓ Darlehensvergabe und Kreditaufnahme
- ✓ Rückstellungen und ungewisse Verbindlichkeiten
- ✓ Servicekonzessionen
- ✓ Konsolidierung
- ✓ Kontrollkonzept

## Weitere ergänzende Papiere (u.a.)

- ❖ Ermittlung von Auswirkungen der Einführung der Doppik im öffentlichen Sektor anhand empirischer Beispiele [keine Differenzierung zwischen dem Nutzen doppischer Rechnungslegung als solcher und dem Harmonisierungseffekt durch EPSAS]
- ❖ Berechnung und Beobachtung finanzieller Transparenz
- ❖ Bewertungsansätze (measurement)
- ❖ OCI-types (Other Comprehensive Income)  
[Einkommenskomponenten außerhalb der GuV]

## Warum

- **Die Grundfragen des Zwecks von EPSAS und der hierfür vorgesehenen Rechtsgrundlage sind nicht benannt und scheinen ungeklärt.**  
Eurostat nannte verschiedene Ansatzmöglichkeiten, ohne sich näher festzulegen.  
Explizit ausgeschlossen wurden Vorgaben zur Haushaltsplanung und -rechnung.
  
- **Genannte, wechselnde Zielsetzungen:**
  - Verbesserung finanzstatistischer Daten
  - Herstellung der Verbesserung der Vergleichbarkeit europäischer Gebietskörperschaften (aller Ebenen)
  - Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit (EU-Förderung)
  - Förderung der Investitionstätigkeit, insbes. wirtschaftlich schwacher Regionen (EU-Programme)
  
- **Aus Sicht von Eurostat ist EPSAS alternativlos**  
→ Keine Diskussion der Zweckfrage im Rahmen der Working Group

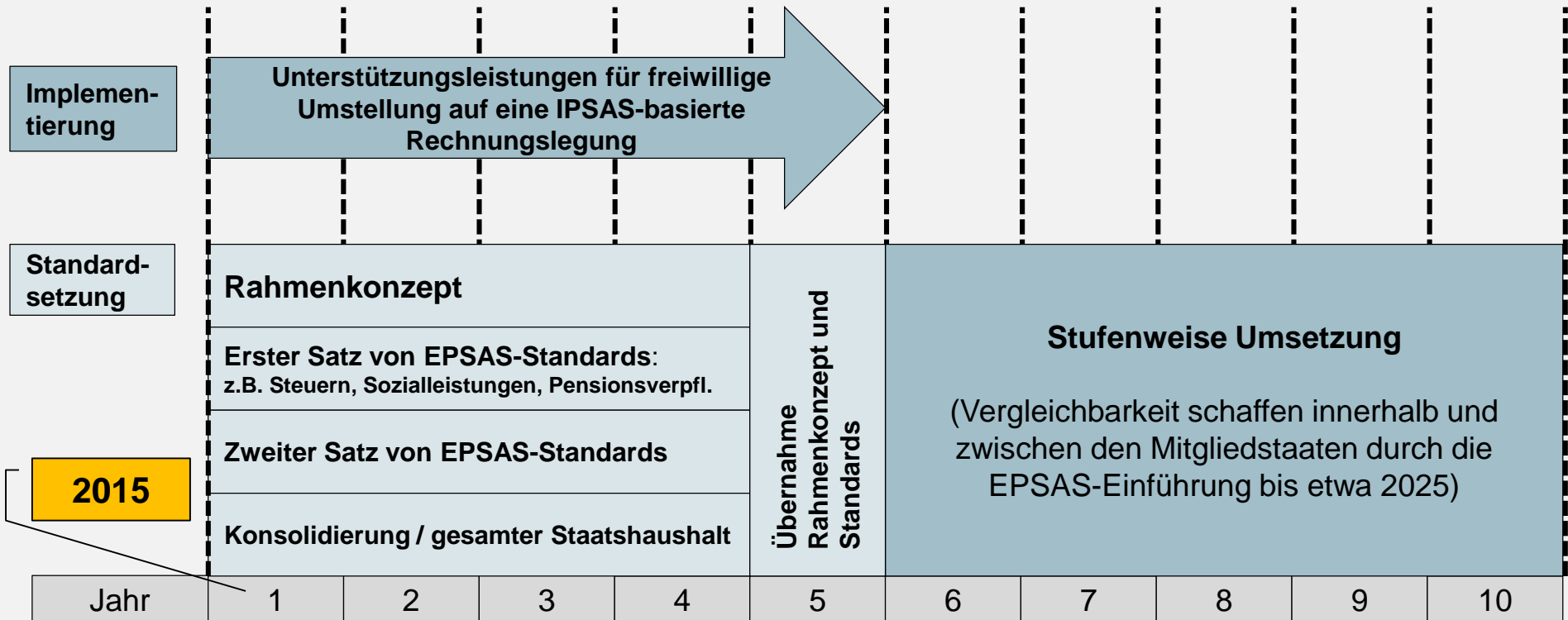
## BASIS

- Im Rahmen der „Governance“ zu EPSAS ist auch ein sog. „Conceptual Framework“ [CF] diskutiert worden.  
Pauschale Herleitung: EPSAS objectives of public good  
Im wesentlichen Anlehnung an das IPSAS-Framework
  
- **Diskussionspunkte:**
  - Primärer Zweck der Rechnungslegung  
(Entlastungsprozess vs. entscheidungserhebliche Information)
  - Nutzerkonzept von EPSAS (Primat von Parlament und Audit vs. Bürger als Adressat)
  - Verankerung von Grundprinzipien im Rahmenkonzept bzw. Hierarchisierung  
(Entscheidungserheblichkeit vs. Vorsichtsprinzip)
  - Definition und Beteiligte der Standardsetzung (Einflussnahme Betroffener vs. Dritter)

**Prinzipielle Frage nach einem „eigenen“ konzeptionellen Rahmenwerk wird formal bejaht: Im wesentlichen Aufzählung anzuwendender Prinzipien + Verzicht auf inhaltlich belastbare konzeptionelle Vorgaben**

## Überarbeiteter Zeitplan von Eurostat: Vorlage der EPSAS Innerhalb von 5 Jahren

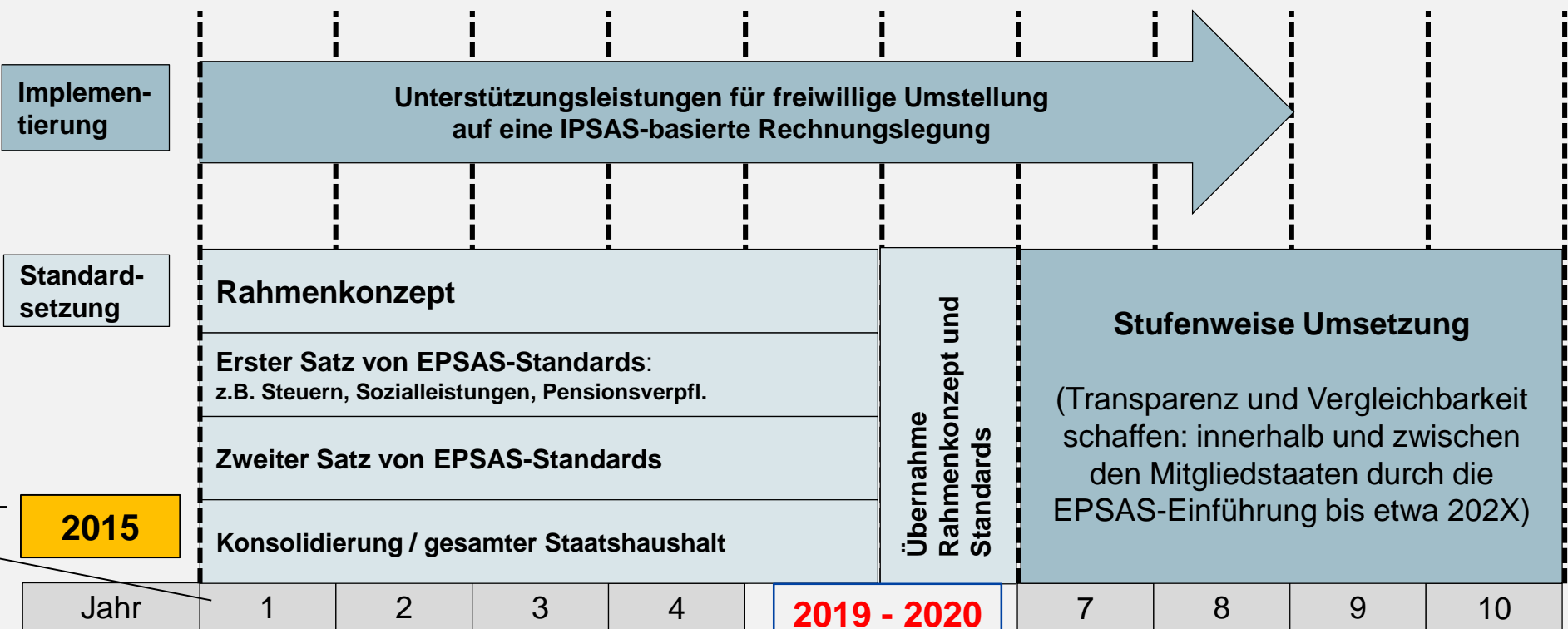
Phase 1: Zunächst Transparenz erhöhen durch freiwillige Einführung einer IPSAS-basierten Rechnungslegung  
 Phase 2: Vergleichbarkeit schaffen durch die Implementierung der EPSAS



# FAHRPLAN (aktuelle Situation)

**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**



- **Vorlage eines „EPSAS Progress Report für die neue EU-Kommission: Summarische Darstellung der Arbeit und der Ergebnisse aus Phase 1**  
[Commission staff report erwartet bis Juni 2019]
- **Vorlage eines EPSAS Impact Assessments durch die neue Kommission mit Aussagen zur rechtlichen Fundierung und der vorgesehenen „Governance“-Struktur**
- **Aktualisierung der Angaben zum Reifegrad des Rechnungswesens in Europa („PWC-Report“) / Vorlage und Diskussion für die WG im November 2019**
- **„Screening Template“ einiger IPSAS-Standards in Bezug auf den konzeptionellen Rahmen von EPSAS → Vorstellung in der Cell on principles / Diskussion auf der WG Nov. 2019**



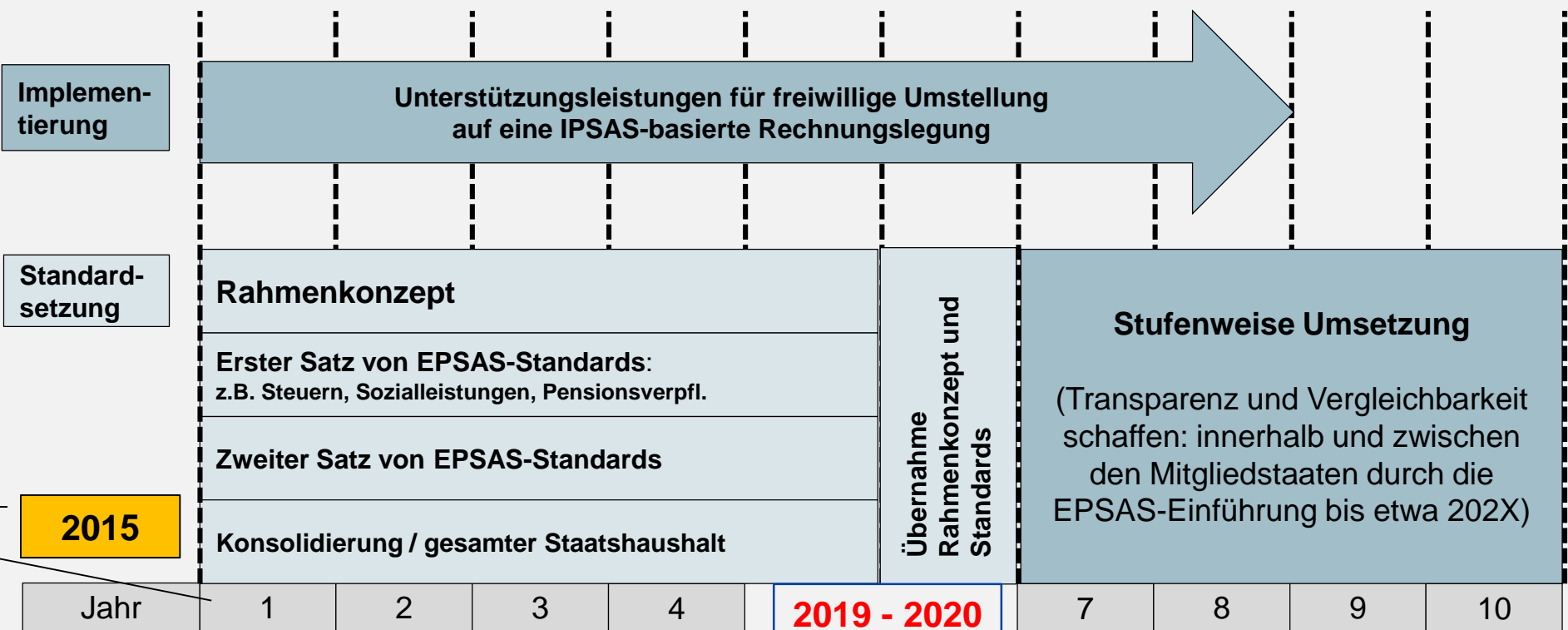
## III. Ausblick

- **Präferenz von Zeitwerten durch Eurostat erkennbar**
- **Bindung an IPSAS und den Arbeitsplans des IPSASB führt zu deutlichen Verzögerungen (Diskussionsverweigerung bei abweichenden Ansätzen, Warten auf Definitionen zu IPSAS)  
Bsp.: Verzinsung, Behandlung von Transfers, Steuern**
- **Versuch der Isolierung Deutschlands durch gezielte Förderung von IPSAS-basierten Umsetzungsprojekten in den Mitgliedstaaten**

# FAHRPLAN (aktuelle Situation)

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

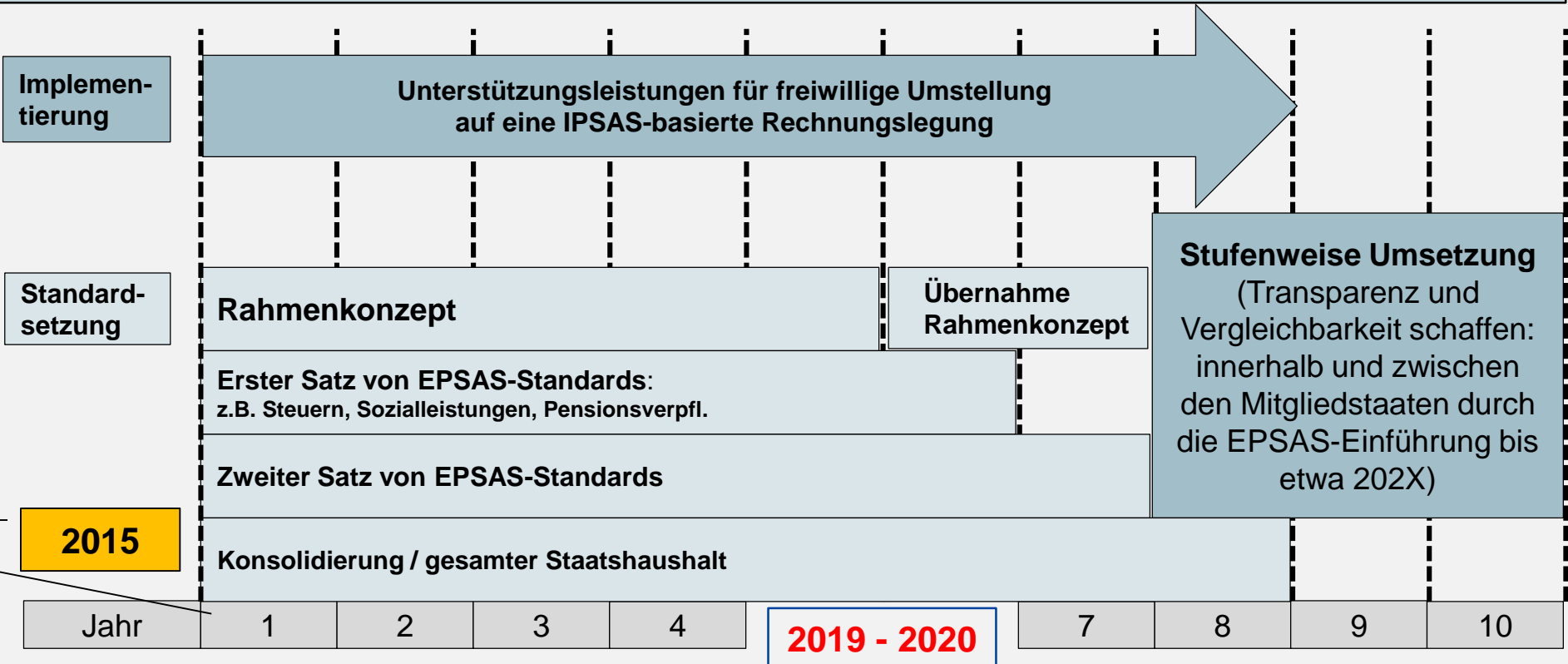


2015

2019 - 2020

## Fahrplan von Eurostat: Vorlage erster Standards Innerhalb der kommenden 2 Jahre

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



- **Klare Agenda von Eurostat / Zeitpunkt einer Vorlage für verbindliche Erarbeitung von Standards unklar**
- **Weiterhin eindeutige IPSAS-Orientierung: Inhaltliche Übernahme der im dt. Grundsatzpapier fixierten Positionen [SsD] ist unwahrscheinlich**
- **Meinungsbildung der Delegationen noch nicht abgeschlossen / tw. heterogene Auffassungen**

- Die aktuell geltenden Vorgaben in Deutschland erfordern eine parallele Rechnungslegung, wenn nach IPSAS/EPASAS berichtet werden soll.
- Die Forderung zur “Wahlfreiheit” (Beibehaltung der Kameralistik) schwächt die inhaltliche Position Deutschlands im Ringen um die Ausprägung von EPASAS.
- Die Kritik aus Hamburg und Hessen an der IPSAS-Orientierung sollte ernst genommen werden.

## Optionsausübung

Wahlfreiheit vs. Vergleichbarkeit

## Steuern

Bilanzierung nach Entstehungszeitpunkt vs. (modifiziert) zahlungsbasiert

## Pensionen

Ansatz in der Bilanz vs. Anhangsangabe  
(Verfassungsverständnis in Frankreich, Vergleichbarkeit)  
Bewertungsregeln (insbes. anzulegender Zinssatz)

## Sozialtransfers / Sozialbeiträge

**Neuer IPSAS-Standard 42** / Bilanzierung insbes. von Verpflichtungen bei umlagebasierten Systemen umstritten (“alternative View” / Review des IPSASB bereits angekündigt) ergänzende Betrachtung von Transfers und unentgeltlichen staatlichen Serviceangeboten

## Anlagevermögen

**Folgebewertung nach (modifizierten) Zeitwerten vs. AHK**

**Vereinheitlichung von Abschreibungsregeln**

**Verpflichtung zur Anwendung des Komponentenansatzes / Definition**

## Segmentberichterstattung

**Definition und Vergleichbarkeit von Segmenten / Zuordnung von Anlagen**



## Politische Meinungsbildung

- **Bund-Länder-Arbeitskreis beim Bundesfinanzministerium auf Bitten der FMK unter Beteiligung eines Vertreters der IMK für die Kommunen (bisher keine Beteiligung der Sozialversicherungen)**
- **Befassung von Bundestag und Bundesrat  
Berichterstattung des BMF und des Bundesrechnungshofs ggü. dem Haushaltsausschusses des Bundestages  
Berichterstattung des Bundesratsvertreter in der Working Group an den Bundesrat**
- **Erörterung auf den Fachministerkonferenzen (bisher FMK und IMK)**
- **Befassung der Länderparlamente (u.a. BW, SH)**
- **Befassung des Europäischen Parlaments**

## Fachliche Meinungsbildung

- **Behandlung auf Fachkongressen, wissenschaftlichen Tagungen**
- **Veröffentlichung von Fachaufsätzen und -artikeln**
- **Stellungnahmen von Fachverbänden**

- (1) **Eine Harmonisierung der Rechnungslegungsvorschriften auf europäischer Ebene wäre grundsätzlich sinnvoll.**  
Eine unreflektierte Übernahme der IPSAS liefe bewährten Rechnungslegungsprinzipien zuwider und hätte prozyklische Wirkungen.  
Sie könnte Fehlallokationen von Fördermitteln begünstigen.
- (2) **Eine Einführung von EPSAS ist letztendlich zwangsläufig, auch wenn eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Abschlüsse fraglich bleibt.**  
Der Einführungstermin, die hierfür geltenden Vorgaben und die inhaltliche Ausgestaltung sind aber immer *noch* beeinflussbar.  
Eine konzentrierte Mitarbeit und die Nutzung aller vorhandenen fachlichen und politischen Einflussmöglichkeiten ist daher dringend geboten.
- (3) **Veränderungen des Haushalts- und Rechnungswesens durch die EPSAS-Anforderungen sollten als Modernisierungschance genutzt werden.**  
Das Kostenargument verliert gerade dann an Bedeutung, wenn der Weg zur Erneuerung der IT-Systeme noch gar nicht begonnen wurde.

- **Anwendung des Schalenkonzepts und Rolle der Statistikämter**
  - Anwendungsbereich der EPSAS/IPSAS: Welche öffentlichen Körperschaften sind betroffen?
  - Konsolidierungskreis: Wie wird der Konsolidierungskreis definiert?
    - Kontrollbegriff, modifizierter Kontrollbegriff (finanzielle Abhängigkeit/ Risiken), Schalenkonzept (GB?)
- **Technik der Konzernkonsolidierung**
  - Rolle und Auslegung der Segmentberichte?
    - Zweck und Rolle der Segmentierung: Sind Segmentberichte überhaupt notwendig und vom EPSAS-Normzweck gedeckt?
    - Definition der Segmente?
- **Zweck und Inhalt der Rechnungslegung**
  - Schutzinteresse (D) versus Informationsinteresse (GB?): Rolle des Vorsichtsprinzips
  - Zeitreihenvergleiche und Anpassungen: Rückwirkende Korrekturen?
  - Wahlrechte, Objektivierung, Angaben im Anhang?
    - z.B. objektivierende Auslegung beim Komponentenansatz
    - z.B. Objektivierung bei Abzinsung der Pensionsverpflichtungen
    - z. B. einheitliche Abschreibungsvorgaben
- **Wichtige Einzelfragen**
  - Objektivierung und Renditeobjekte
  - Objektivierung und Steuererträge
  - Bilanzierung von Sozialleistungsverpflichtungen
  - Bilanzierung von Zuschüssen und Zuwendungen
  - Bilanzierung von Finanzinstrumenten
- **Weiteres Vorgehen und Mitwirkungsmöglichkeiten**



# VIELEN DANK FÜR DIE AUFMERKSAMKEIT !

UPDATE ZU EPSAS