



An die  
Landkreise  
in Sachsen-Anhalt

Haushaltswirtschaft  
Az.: 902-00/wi  
Tel.: 0391/56531-35  
ruby@landkreistag-st.de

6. November 2014

## Rundschreiben Nr. 519/2014

### **Studie zu den Auswirkungen und Kosten der Einführung einer periodengerechten Rechnungslegung nach IPSAS/EPSAS im öffentlichen Sektor**

**Bezug: Unser Rundschreiben Nr. 473/2014 vom 8. Oktober 2014**

#### **Kurzfassung:**

Die EU-Kommission hat eine von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) erstellte Studie zu Auswirkungen und Kosten der Einführung einer periodengerechten Rechnungslegung nach IPSAS/EPSAS im öffentlichen Sektor sowie zur technischen Analyse der Eignung einzelner IPSAS Standards veröffentlicht. Für die 28 Mitgliedstaaten setzt die Studie maximale Einführungskosten von insgesamt 6,88 Mrd. Euro an. Für Deutschland werden allein 2,35 Mrd. Euro (= 34 %), davon 204 Mio. Euro für die kommunale Ebene, erwartet. In der Zusammenstellung nimmt PwC allerdings eine von der bisherigen Einschätzung der EU-Kommission abweichende Einstufung einzelner IPSAS/EPSAS hinsichtlich ihres Anpassungs-/Änderungsbedarfs vor.

Mit unserem o. g. Bezugsrundschreiben haben wir auf die von der EU-Kommission beauftragte und von PwC erstellte 247seitige Studie zu den Auswirkungen und Kosten der Einführung einer periodengerechten Rechnungslegung im europäischen öffentlichen Sektor hingewiesen. Hauptziel des leider nur in englischer Fassung veröffentlichten Berichts (**Anlage 1**), ist eine Analyse und Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen einer einheitlichen europäischen Rechnungslegung aller Verwaltungsebenen auf Basis der internationalen Rechnungsführungsstandards für den öffentlichen Sektor (International Public Sector Accounting Standards - IPSAS) und der Eignung einzelner IPSAS-Standards. Die Studie wurde von der Kommission auch mit Blick auf die in Kürze zu erwartende Rahmenverordnung für europäische Rechnungsführungsstandards für den öffentlichen Sektor (EPSAS) und einer dabei vorzunehmenden Folgenabschätzung in Auftrag gegeben.

Albrechtstr. 7  
39104 Magdeburg

Tel. (0391) 56 53 1 - 0  
Fax (0391) 56 53 1 - 90

verband@landkreistag-st.de  
<http://www.komsanet.de>

Stadtsparkasse Magdeburg  
IBAN: DE98 8105 3272 0037 0030 87  
BIC: NOLADE21MDG

Die Verfasser der Studie räumen ein, dass die Vorteile aus der Reform nur schwer verifizierbar, quantifizierbar und finanziell darstellbar seien. Auch wird von dem Leiter der Task Force EPSAS der Europäische Kommission – Eurostat selbst betont, dass die PwC Hochrechnungen mit der gebührenden Vorsicht zu interpretieren und stets unter Berücksichtigung der Einschränkungen (Annahmen) denen sie unterliegen, zu bewerten sind. Diese Kostenschätzungen basieren zumindest für Deutschland weitestgehend auf den Erfahrungen, die im Zuge der Doppikumstellung gemacht wurden.

Als wichtige Voraussetzung für die Umstellung der Rechnungsführung wird eine moderne, leistungsstarke IT benannt, die - soweit nicht vorhanden - Investitionen im Zuge der EPSAS Einführung erforderlich machen kann. Hierauf beruht ein Schwerpunkt der Kostenschätzung des Berichts, der verschiedene Szenarien (Umsetzung der EPSAS-Einführung mit einer niedrigen IT-Struktur und alternativ mit der Annahme von Neuinvestitionen in ein leistungsstarkes ERP-System) gegenüberstellt. Dies führt zu sehr unterschiedlich ausgeprägten Kostenschätzungen für die 28 Mitgliedstaaten, die insgesamt zwischen 1,2 Mrd. Euro und bis zu 6,9 Mrd. Euro liegen. Unabhängig von den verschiedenen Szenarien würde auf Deutschland neben Italien jeweils der höchste Kostenanteil in absoluten Zahlen zukommen. Zusammen decken sie mehr als die Hälfte der erwarteten gesamten EPSAS-Implementierungskosten auf EU-Ebene ab. Die hohen Schätzungen für Deutschland werden durch die auf der zentralen Ebene und für eine Reihe von Bundesländern noch bestehende kamerale Rechnungslegung erklärt. Auch hat der Umfang des deutschen öffentlichen Sektors einen bedeutenden Einfluss auf das geschätzte Kostenvolumen.

### **Umfang der Studie**

Die Studie soll insbesondere drei Schwerpunkte untersuchen:

1. Bewertung von Kosten und Nutzen der EPSAS-Einführung auf europäischer Ebene unter Berücksichtigung von bisherigen Kosteninformationen und Erfahrungen aus den Mitgliedstaaten, die bereits ein periodengerechtes Rechnungssystem einsetzen sowie Vorschläge zur Kostenminimierung bei einer Einführung.
2. Analyse und Bewertung der Stellungnahmen und Kommentare aus den Mitgliedstaaten zur Konsultation der IPSAS-Standards und Darstellung der IPSAS-Anwendungen in den Mitgliedstaaten.
3. Zusammenfassung von Kosten und Nutzen der EPSAS-Einführung sowie Empfehlungen zum weiteren Vorgehen.

### **Vorgehen durch Datensammlung und Analysen**

Als Grundlage für den vorliegenden Bericht dienen Fragebögen, die an jede Verwaltungsebene in den 28 Mitgliedstaaten versandt wurden und mit deren Hilfe Informationen über den Umfang und die Komplexität der Verwaltungen, der IT-Landschaft und der einzelnen Bereiche des Rechnungswesens erhoben wurden. Zudem wurden Interviews mit ausgewählten Gebietskörperschaften in insgesamt acht Mitgliedstaaten (Österreich, Estland, Frankreich, Deutschland, Litauen, Schweden, Niederlande

und das Vereinigte Königreich sowie nicht EU-Mitglied Schweiz) auf verschiedenen Verwaltungsebenen geführt, um den unterschiedlichen zeitlichen und finanziellen Aufwand bei einer Umstellung des Rechnungssystems auf eine periodengerechte Rechnungslegung einschätzen zu können. Als repräsentativ für die unterschiedlichen Verwaltungsebenen wurden für Deutschland das Land Hessen und für die Kommunalebene die Stadt Essen ausgewählt.

## **Kostenberechnungsansatz**

Die Kosten wurden in vier aufeinanderfolgenden Schritten ermittelt:

### *1. Datenerfassung und Analyse*

Es wurden relevante Informationen über die Kosten der Rechnungslegung vor und nach den jeweiligen Reformen in den EU-Staaten und der Schweiz im Hinblick auf Art der Reform und Implementierungsansatz gesammelt. Ziel war, die verschiedenen Kostenarten, die in jeder Reformphase entstanden sind, zu isolieren, um so weit wie möglich daraus die Kosten der Einführung einer periodengerechten Rechnungsführung abschätzen zu können.

Für die Zwecke der Kostenabschätzung wurden nur die Reformkosten angesetzt, die direkt mit der Einführung einer Periodenrechnung verbunden sind, getrennt nach IT-Kosten und anderen Kosten, die nicht der IT zugerechnet werden. Nicht-IT-Kosten sind z.B. Kosten für die Entwicklung neuer Strategien, der Implementierung neuer Prozesse und die Datensammlung für die Erstellung der Eröffnungsbilanz und für den ersten auf EPSAS basierten Jahresabschluss sowie Fortbildungs-/Schulungskosten und Kosten für eine neue Steuerung im weiteren Sinne.

### *2. Identifizierung von Kostentreibern*

Nach Angaben der Gutachter konnten nur begrenzte Informationen zu den Gesamtkosten aus den Staaten erhoben werden, die bereits eine periodengerechte Rechnungslegungsreform eingeführt haben. Die Angaben waren in vielen Fällen auch zu grobkörnig und relativieren so eine mögliche Analyse und Vergleichbarkeit. Aufgrund dieser Einschränkungen war es nicht möglich, ein detailliertes flächendeckendes Kostenmodell zu entwickeln, sondern es konnten lediglich Kostentrends auf europäischer Ebene mit hohen Benchmark-Annahmen zugrunde gelegt werden.

In allen untersuchten Reformprojekten der EU-Staaten wurden beispielhaft die Kostentreiber bestimmt und analysiert. Entscheidendes Merkmal dabei war die aktuelle (kamerale oder periodische) Rechnungslegungsfähigkeit, die gegenwärtige IT-Reife der vorhandenen Systeme sowie die Größe und Komplexität des Mitgliedstaates.

### 3. Berechnung Standard-Kosten-Koeffizienten

Sobald die Kostentreiber der Reformprojekte identifiziert wurden, wurde sowohl für die IT- als auch die Nicht-IT-Kosten ein bestimmter Standard-Kosten-Koeffizient für jeden Benchmark-Staat bestimmt.

Höhere IT-Kosten sind in den Staaten zu erwarten, die ein neues ERP-System für eine periodengerechte Rechnungslegung benötigen, während die Kosten deutlich niedriger bei anderen Staaten ausfallen, die ihre leistungsstarken IT-Systeme lediglich modifizieren müssen. Daher wurde folgende Differenzierung in Szenarien vorgenommen:

- Szenario 1: Dieses kann für Mitgliedstaaten gelten, die über eine fortgeschrittene, moderne Rechnungswesen-IT-Infrastruktur verfügen, die zu 70% und mehr der Leistungsfähigkeit/Anforderungen an eine Periodenrechnung erfüllen können (z.B. über ein Berichtswesen, Erfassung des Anlagevermögens, Ausweis von Rückstellungen und Aufwendungen verfügen). Für sie werden minimale IT-Anpassungen erwartet, die der periodengerechten Reform der dänischen Zentralregierung entspricht. In Dänemark (Szenario 1a) konnte die Zentralregierung die Änderungen an der IT-Struktur auf ein Minimum begrenzen, da es bereits ein vollständiges ERP-System vor ein paar Jahren eingeführt hat. In Mitgliedstaaten mit einer niedrigeren IT-Infrastruktur, können dagegen erhebliche Systemanpassungen notwendig werden. Dies entspricht etwa dem österreichischen Szenario (1b). Obwohl Österreich bereits ein ERP-System (SAP) im Einsatz hat, sind neue Module für eine Periodenrechnung erforderlich, um die neuen Datenanforderungen abbilden und erfüllen zu können.
- Szenario 2: Für dieses Szenario sind die gleichen Annahmen wie in Szenario 1 getroffen worden. Für Staaten bei denen die Rechnungssysteme die Anforderungen an eine Periodenrechnung nur bis zu 40% erfüllen, werden jedoch Investitionen in die IT-Systeme für notwendig erachtet, da die bestehende IT nur eine zahlungsbasierte Rechnungslegung abbilden kann (2a). In Szenario 2b sind die erforderlichen Investitionen in eine neue IT-Infrastruktur (Anschaffung eines neuen Rechnungssystems) berücksichtigt.

### 4. Aufstockung auf EU-Ebene

Im letzten Schritt wurden die Gesamtkosten einer EPSAS-Reform für die gesamte Europäische Union berechnet. Mit Hilfe des Standard-Kosten-Koeffizienten wurde eine Modellrechnung unter Berücksichtigung von Kostentreibern vorgenommen.

### Kostenschätzung

Basierend auf den verfügbaren Informationen würde die EPSAS Einführung für alle europäischen Staaten im Szenario 1a + b etwa zwischen 1,2 Mrd. Euro bis 2,1 Mrd. Euro liegen (S. 82 f.). Im alternativen Szenario 2 (mit Investitionen in Teilbereiche bzw. eine neue IT-Struktur) beläuft sich die Kostenschätzung für alle 28 EU-Mitgliedstaaten auf 1,8 Mrd. Euro bis zu 6,9 Mrd. Euro (S. 84 f.). Die Kostenschätzung beinhaltet eine Aufschlüsselung auf die verschiedenen Verwaltungsebenen in

den einzelnen Mitgliedstaaten als Teil der Gesamtberechnung. Für Deutschland ergäbe sich daraus folgendes Bild (Angaben in Mio. Euro):

Deutschland	Bundesebene	Länderebene	Kommunal- ebene	Sozialversiche- rungssysteme	Gesamtkosten
<b>Szenario 1a</b>	158,677	93,293	35,465	59,024	346,459
<b>Szenario 1b</b>	303,210	171,250	56,218	113,847	644,525
<b>Szenario 2a</b>	292,334	164,783	54,934	59,024	571,075
<b>Szenario 2b</b>	1.321,064	716,150	204,264	113,847	2.355,324

Die Verfasser der Studie betonen allerdings, dass die tatsächlichen Kosten **wesentlich von den angegebenen Schätzungen abweichen können**, sofern die Annahmen auf denen diese Gesamtschätzung basiert, sich verändern. Es wird daher den Mitgliedstaaten empfohlen, eine **individuelle Folgenabschätzung** über die Kosten der EPSAS-Einführung im Hinblick auf ihre individuellen Bedürfnisse und unter Berücksichtigung ihrer derzeitigen Eigenschaften ihrer Rechnungslegung vorzunehmen. Insoweit enthalte die vorliegende Studie nur einen **Gesamtkostenvoranschlag als nützlichen Orientierungswert für einzelne Regierungen und/oder Sektoren in den Mitgliedstaaten** für die aufgezeigten Szenarien.

In allen Kostenschätzungen tragen Deutschland und Italien mehr als die Hälfte der Gesamtkosten der EPSAS-Einführung. Dies wird durch die Größe der Verwaltungsebenen (Zentralregierung, Bundesländer) sowie der noch kameralen Rechnungsführung begründet.

Die Studie (S. 86) setzt die ermittelten EPSAS-Kostenschätzungen je Szenario und Verwaltungsebene zu dem Wert des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ins Verhältnis. Damit soll die Fähigkeit ausgedrückt werden, die EPSAS-Reform finanzieren zu können. Die Quote beträgt europaweit zwischen 0,009% und 0,053%. Für Deutschland wird eine BIP-Quote von 0,013% (Szenario 1a) bis zu 0,086 % (Szenario 2b) veranschlagt. Die höchsten BIP-Belastungen wären demnach für Griechenland, gefolgt von Italien, Malta, Luxemburg, Kroatien und Zypern zu erwarten.

Die Kosten pro Einwohner in den einzelnen Mitgliedsländern (S. 87) sollen die finanziellen Auswirkungen auf die Bürger in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler abbilden. Der europäische Durchschnitt liegt zwischen 2,35 Euro und 13,58 Euro je Einwohner. Für Deutschland würden Kosten pro Einwohner zwischen 4,22 Euro und 28,72 Euro erwartet. Die höchsten Belastungen träfen Luxemburg, gefolgt von Italien, den Niederlanden, Griechenland und Österreich.

Die Gutachter gehen davon aus, dass die Kosten für die EPSAS-Einführung vor allem einmalige Kosten sind, deren Auswirkungen auf den jeweiligen Staatshaushalt über die Dauer des EPSAS-Projekts verteilt werden können (fünf Jahre werden als ein realer Maßstab genannt), dem ein langfristiger Nutzen gegenübersteht. Schließlich kommt die PwC-Studie zu der Aussage, dass, auch wenn es schwierig sei, die Kosten genau zu quantifizieren, die Vorteile der EPSAS-Einführung signifikant seien.

## **Einschätzung des Nutzens einer EPSAS-Einführung**

Zum Nutzen wird in dem Bericht allgemein ausgeführt, dass einheitliche und vergleichbare europäische Standards einer Periodenrechnung für alle Bereiche des Staatssektors innerhalb der EU eine bessere Qualität der Daten gewährleisten, auf denen die ESA Berichterstattung basiert. Damit soll eine verbesserte Haushaltsüberwachung und Finanzberichterstattung auf der Makroebene geschaffen werden, um eine solide Finanzpolitik und Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Die Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten, der verschiedenen Verwaltungsebenen und individuellen Regierungsstellen soll hierdurch verbessert werden. Dies sei entscheidend, um die Ziele der finanzpolitischen Stabilität und eine tiefere wirtschaftliche und finanzielle Integration innerhalb der EU erfüllen zu können.

## **Beurteilung der Eignung der IPSAS-Standards für die Entwicklung der EPSAS**

Die Studie stellt fest, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten auf Regierungsebene bereits die IPSAS als Quelle für ihre Finanzstatistik anwenden und die Standards eine gute Qualität besitzen.

Mitgliedstaaten bzw. Regierungen, die bereits eine Bilanzierung und periodengerechte Rechnungsführung nach den IPSAS vornehmen, haben den Wunsch, diese etablierten Buchhaltungspraktiken auch weiterhin, nach ihren Bedürfnissen entsprechend, fortsetzen zu können. Dies wird nach Einschätzung des Deutschen Landkreistages (DLT) aber wohl nur bedingt möglich sein, da zu erwarten ist, dass die EPSAS weitgehend Ermessensspielräume und Wahlrechte der IPSAS einschränken werden.

Der Bericht geht aber auch auf die Bedenken ein, die die Mitgliedstaaten zu den bestehenden IPSAS-Standards, sowohl aus konzeptioneller als auch aus technischen Gesichtspunkten und im Hinblick auf die praktischen Schwierigkeiten vorgetragen haben.

Die überwiegende Anzahl der Stellungnahmen und Kommentare zu der öffentlichen Konsultation beziehen sich auf die zu erwartenden Kosten und die Komplexität der Implementierung. Diese werden hauptsächlich von den Regierungen bzw. Staaten angeführt, die noch eine Rechnungslegung auf Kassenbasis anwenden und die im Falle der EPSAS-Einführung größere Anstrengungen unternehmen müssten. Weitere Kommentare beziehen sich auf technische Aspekte zu den EPSAS und zielen u.a. auf die Berichterstattung ab, sprechen Themenfelder an, für die es derzeit noch keine IPSAS-Standards gibt (z.B. Sozialleistungen) oder für die eine praktische Anleitung z.B. beim Übergang auf die EPSAS noch für erforderlich angesehen werden.

## **Vorschläge für die EPSAS-Umsetzung**

Die Studie nimmt Bezug auf verschiedene Sitzungen der EPSAS-Task-Force und andere öffentliche Veranstaltungen, in denen ein geplanter Einführungszeitpunkt für das Jahr 2020 diskutiert wurde. Diese Zeitachse ist sehr ambitioniert und kann laut dem Bericht nur unter den folgenden Bedingungen eingehalten werden:

- IPSAS-Standards werden für die Entwicklung der EPSAS als primäre Referenz herangezogen und die erforderlichen Diskussionen fokussieren sich auf diejenigen Rechnungslegungsbereiche, die von den Mitgliedstaaten als Schlüsselbereiche bewertet werden,
- volle politische Unterstützung auf Ebene aller Mitgliedstaaten und Zuordnung von ausreichend und angemessenen Ressourcen,
- pragmatische Lösungen sollten in der Einführungsphase der neuen Standards angewandt werden.

Für den weiteren Einführungsweg sollten dabei die unterschiedlich vorhandenen Rechnungslegungsverfahren und IT-Systeme in den Mitgliedstaaten betrachtet werden. Mitgliedstaaten, die derzeit noch ein zahlungsbasiertes Rechnungswesen anwenden, könnten eine längere Übergangszeit benötigen, um die EPSAS-Standards einzuführen. Andere Mitgliedstaaten, die bereits ein periodengerechtes Rechnungswesen einsetzen, könnten ihre Umsetzungsaktivitäten später beginnen oder über einen längeren Zeitabschnitt aufteilen. Vereinfachte Regelungen könnten für kleine und weniger riskante Einheiten und Bereiche sowie besondere Sachverhalte aus Gründen der Wesentlichkeit getroffen werden.

Die Studie empfiehlt der EU-Kommission, die Mitgliedstaaten bei der EPSAS-Einführung mit Begleitmaßnahmen zu unterstützen. Dies könnte die Dynamik für eine bessere Rechnungslegung und Berichterstattung in Europa befördern. Das EPSAS-Projekt biete eine einzigartige Gelegenheit, harmonisierte und robuste Lösungen für das Rechnungswesen in Europa zu implementieren, so dass qualitativ hochwertige, transparente, glaubwürdige und vergleichbare Rechnungsabschlüsse künftig entstehen können.

### **Analyse der IPSAS-Standards und deren Anwendung durch die EU-Mitgliedstaaten**

Die Studie stellt fest, dass eine große Vielfalt von verschiedenen Rechtsnormen für die Haushaltsführung und Rechnungslegung vorhanden ist. Diese Unterschiede bestünden nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch oft zwischen den verschiedenen Verwaltungs-/Regierungsebenen innerhalb eines Staates. Neben den nationalen und lokalen Rechnungslegungsvorschriften stellen die IPSAS die häufigste Bezugsquelle für die Mitgliedstaaten zumindest auf Ebene der Zentralregierungen dar. 17 von 28 Zentralregierungen verwenden IPSAS für die Entwicklung ihrer eigenen Rechnungslegungsstandards, wobei der Grad der Anwendung zwischen den IPSAS als Hauptbezugsquelle und als Referenzmodell variiert. Zwei weitere Regierungen planen demnächst eine Periodenrechnung unter den IPSAS als Bezugspunkt einzusetzen.

### **Analyse der öffentlichen Konsultation über die IPSAS-Standards**

Die Studie unternimmt auch eine Analyse der öffentlichen Konsultation über die IPSAS-Standards, an der sich die Landkreise zahlreich beteiligt hatten. Die Anmerkungen der Mitgliedstaaten seien sehr diversifiziert. Insgesamt seien 147 Stellungnahmen und Kommentare aus den Mitgliedstaaten zu der öffentlichen Konsultation zu den Verwaltungsgrundsätzen und -strukturen der EPSAS eingegangen. Sie seien

analysiert und in Kommentare (50), die sich entweder auf die Anwendung der IPSAS-Standards oder allgemein die EPSAS Reform beziehen, und Kommentare in Bezug auf einzelne Standards oder Buchungskreise (97) differenziert worden. In jeder dieser Kategorien befassten sich die Kommentare auch mit den Kosten sowie mit der Komplexität der Implementierung oder mit technischen Aspekten der IPSAS-Standards.

Die Rechnungslegungsbereiche, die als größte Herausforderungen in Bezug auf die Kosten und die Komplexität der Einführung benannt werden, seien

- die Bilanzierung von Anlagevermögen (Datenerfassung und Bewertung von Vermögenswerten),
- der Umfang der IPSAS Offenlegungspflichten (Anhangsangaben),
- der Konsolidierungsprozess für alle öffentlichen Einheiten,
- die Angaben zu den Finanzinstrumenten, der Steuereinnahmen und
- die Bilanzierung von Leistungen an Arbeitnehmer.

Am häufigsten sei dabei der Umfang der EPSAS-Berichterstattung (Anhang) genannt worden. Die Studie empfiehlt, diese Frage von Anfang an im Rahmen des Standardsetzungsprozesses zu klären. Ausnahmen dabei könnten z.B. für kleinere und weniger riskante öffentliche Einheiten geschaffen werden. Um prinzipiell eine volle Transparenz zu gewährleisten, sollten nach Auffassung der Gutachter diejenigen öffentlichen Einheiten oder Transaktionen in den EPSAS-Anwendungsbereich einfließen, die wesentlichen Einfluss oder möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen des Staatshaushalts in Bezug auf Schulden und einen Jahresüberschuss bzw. Fehlbetrag haben könnten.

### **Vorschläge zur Kostenminimierung und zur Zielerreichung**

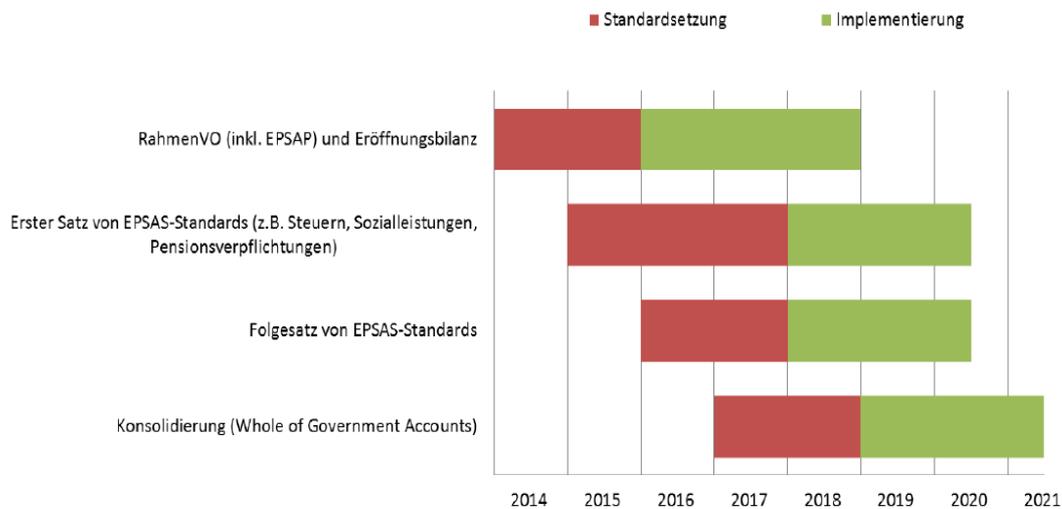
Die Studie regt eine Lockerung bestimmter Standards und Regeln für kleinere und weniger riskante öffentliche Unternehmen/Einrichtungen und einen Bezug auf Wesentlichkeitsgrenzen an, um in Bezug auf bestimmte Angabepflichten (z. B. im Anhang) eine Erleichterung zu bieten.

Es werden sodann die besten Umsetzungsbeispiele aus den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfahrungen und eine pragmatische Anwendung der Grundlagen für eine Periodenrechnung, Projektorganisation, Kommunikation und veränderte Steuerung, Fortbildung sowie Anpassungen von Prozessen und Systemen dargestellt.

Die Studie schlägt vor, dass die Kommission auch begleitende Maßnahmen ergreift, um die EPSAS-Einführung in den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Dies könnte besonders hilfreich für jene Regierungen sein, die noch keine Erfahrungen mit dieser erweiterten Bilanzierungspraxis haben. Solche Begleitmaßnahmen könnten beispielsweise die Bereitstellung von Leitlinien über bestimmte Themen der Rechnungslegung, die Schaffung einer EPSAS-Arbeitsgruppe und den Austausch einer bewährten Umsetzungspraxis, der Organisation von zentralen EPSAS-Ausbildungsangeboten, die Gestaltung eines einheitlichen Bilanzierungshandbuchs und eines EPSAS-Musterabschlusses/Kontenplans sein.

Schließlich empfehlen die Verfasser der Kommission bzw. Eurostat, von den Mitgliedstaaten eine jährliche Berichterstattung über den Stand der EPSAS-Projektumsetzung zu verlangen, um so die Fortschritte aber auch die Schwierigkeiten bei der EPSAS-Einführung verfolgen und bewerten zu können. Von dem Leiter der Task Force EPSAS Europäische Kommission – Eurostat wurde im Rahmen seines Referats (**Anlage 2**) anlässlich des 10. Deutschen Kämmerertags vom 2. Oktober 2014 folgender Zeitplan vorgestellt:

## Ansatz: Stufenweise Entwicklung und Implementierung



## Bewertung

Die EU-Kommission und Eurostat verfolgen das Ziel einer Periodenrechnung für die Mitgliedstaaten und alle Einheiten des Sektors Staat auf Basis der EPSAS und den IPSAS-Standards als Referenzmodell konsequent weiter. Die bei dieser Studie im Zentrum stehende nähere Untersuchung zu Kosten und Nutzen einer regelmäßigen Finanzberichterstattung der Mitgliedstaaten erbringt insgesamt jedoch keine neuen Erkenntnisse und kann nicht überzeugen.

Der mit der Studie verbundene Hauptzweck, die Ermittlung der zu erwartenden Gesamtkosten einer EPSAS-Einführung in den EU-Mitgliedstaaten, bleibt aus Sicht des Deutschen Landkreistages in den von den Verfassern betrachteten Szenarien unpräzise, bruchstückhaft und kaum belastbar. Die Gutachter selbst sprechen auch nur von Hochrechnungen bzw. eines Gesamtkostenvoranschlags und räumen ein, dass die tatsächlichen Kosten wesentlich von den angegebenen Schätzungen abweichen können. Sie selbst empfehlen daher den Mitgliedstaaten, eine individuelle Folgenabschätzung über die Kosten der EPSAS-Einführung im Hinblick auf ihre individuellen Bedürfnisse und unter Berücksichtigung ihrer derzeitigen Eigenschaften ihrer Rechnungslegung vorzunehmen.

Inhaltlich wird der Fokus und die damit verbundene Kostenbetrachtung zu sehr auf die Modifizierung bzw. die Neuinvestitionen in IT-Systeme reduziert. Andere Kostenfaktoren wie z.B. die Datenerhebung für das Anlagevermögen, die erweiterten An-

hangsangaben oder eine veränderte Rechnungslegung für öffentliche Einrichtungen die bisher nach HGB bilanzieren und über den Konsolidierungskreis nunmehr auch EPSAS unterliegen würden, fehlen bei der Kostenbetrachtung. Zudem wirft auch die Vorgehensweise in Deutschland Fragen auf, so etwa ob das Land Hessen sich als Kostenbeispiel für alle Bundesländer als geeignet erweist. Ebenso gilt dies für die Stadt Essen als Musterkommune für den gesamten kommunalen Sektor. Diese Kostenschätzungen könnten allenfalls Indizien aber keine repräsentativen Daten für eine Gesamtprojektion sein.

Insgesamt scheint der Kostenansatz der Studie deutlich zu niedrig. Werden die in dem Gutachten von Frau Prof. Dr. Adam (Bezugsrundschriften) am Beispiel der Stadt Münster sowie des Landkreises Osnabrück festgestellten Umstellungsaufwände als sehr grober Maßstab für die auf Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte zu erwartenden Umstellungskosten genommen, so übertreffen bereits diese die in der Studie für die gesamte kommunale Ebene geschätzten Kosten um das 3 bis 4fache.

Hinsichtlich der Ermittlung des Nutzens einer EPSAS-Reform wird zwar in der Studie eingeräumt, dass dieser nur schwer zu quantifizieren sei und sich auch nur mittel- oder langfristig einstellen würde. Dessen ungeachtet wird aber geschlossen, dass der Nutzen insgesamt die Kosten überwiegen würde.

Es ist beabsichtigt, mit den deutschen Vertretern von PwC, die an der Studie mitgewirkt haben, ein Informations- und Hintergrundgespräch zu führen. Dabei soll auch eine Diskussion zur Analyse der einzelnen IPSAS (im Vergleich zur Bewertung von Frau Prof. Dr. Adam) erörtert werden. Über das Ergebnis dieser Beratungen wird der Deutsche Landkreistag berichten.



Theel

#### Anlagen

(**nur** digital in unserem verbandsinternen Internetangebot unter "Rundschreiben")