

# **Europäische Standards – Der Beitrag der internationalen Rechnungslegung**

**WP StB Thomas Müller-Marqués Berger**  
**Berlin, 25. Februar 2015**

- Zur Frage des „I“ in EPSAS
- Möglicher Beitrag der internationalen Rechnungslegung in Bezug auf...
  - ... die EPSAS Governance
  - ... ein etwaiges EPSAS Rahmenkonzept
  - ... den EPSAS Standardsetzungsprozess
  - ... die EPSAS Standards
  - ... die Implementierung der EPSAS
- Abschließende Empfehlungen für die EPSAS

# Zur Frage des „I“ in EPSAS



# Das „I“ in EPSAS

- Europa ist eng verwoben mit globalen Märkten und politischen Entwicklungen – bei der Debatte um die Ausgestaltung der EPSAS ist daher zu beachten, dass die Standards keine Insellösung darstellen.
- Eine von IPSAS losgelöste Standardsetzung würde
  1. die gegenwärtige Situation in Europa missachten,
  2. für die Mehrzahl der europäischen Mitgliedsstaaten einen Rückschritt bedeuten,
  3. erhebliche (intellektuelle) Ressourcen erforderlich machen,
  4. ein missverständliches Signal in den Rest der Welt senden,
  5. implizieren, dass nationale und internationale Erfahrungen mit der Einführung der IPSAS weitgehend nicht genutzt werden könnten,
  6. letztendlich dazu führen, dass der Zeitplan von Eurostat wohl beträchtlich ausgedehnt werden müsste.
- Eine Anpassung an europäische Spezifika (indirekte Konversion) ist dagegen geboten und die weltweit gängige Vorgehensweise.

# Ausgangssituation der EPSAS im Vergleich zu den IPSAS

IPSAS	EPSAS
Begannen “von Null an”; zu der Zeit keine internationalen Best Practices vorhanden.	Müssen nicht “von Null an” beginnen; Internationale Best Practices vorhanden.
Keine Pflicht zur Anwendung – Formale Annahme oder indirekter Verweis erforderlich; häufig nicht direkt angewandt.	Verpflichtende Anwendung der EPSAS vorgesehen; müssen so, wie sie erlassen werden, auch umgesetzt werden.
Kein zeitlicher Zusammenhang zwischen Erarbeitung der Standards und deren Implementierung.	Enger zeitlicher Zusammenhang zwischen Erarbeitung der Standards und deren Implementierung.

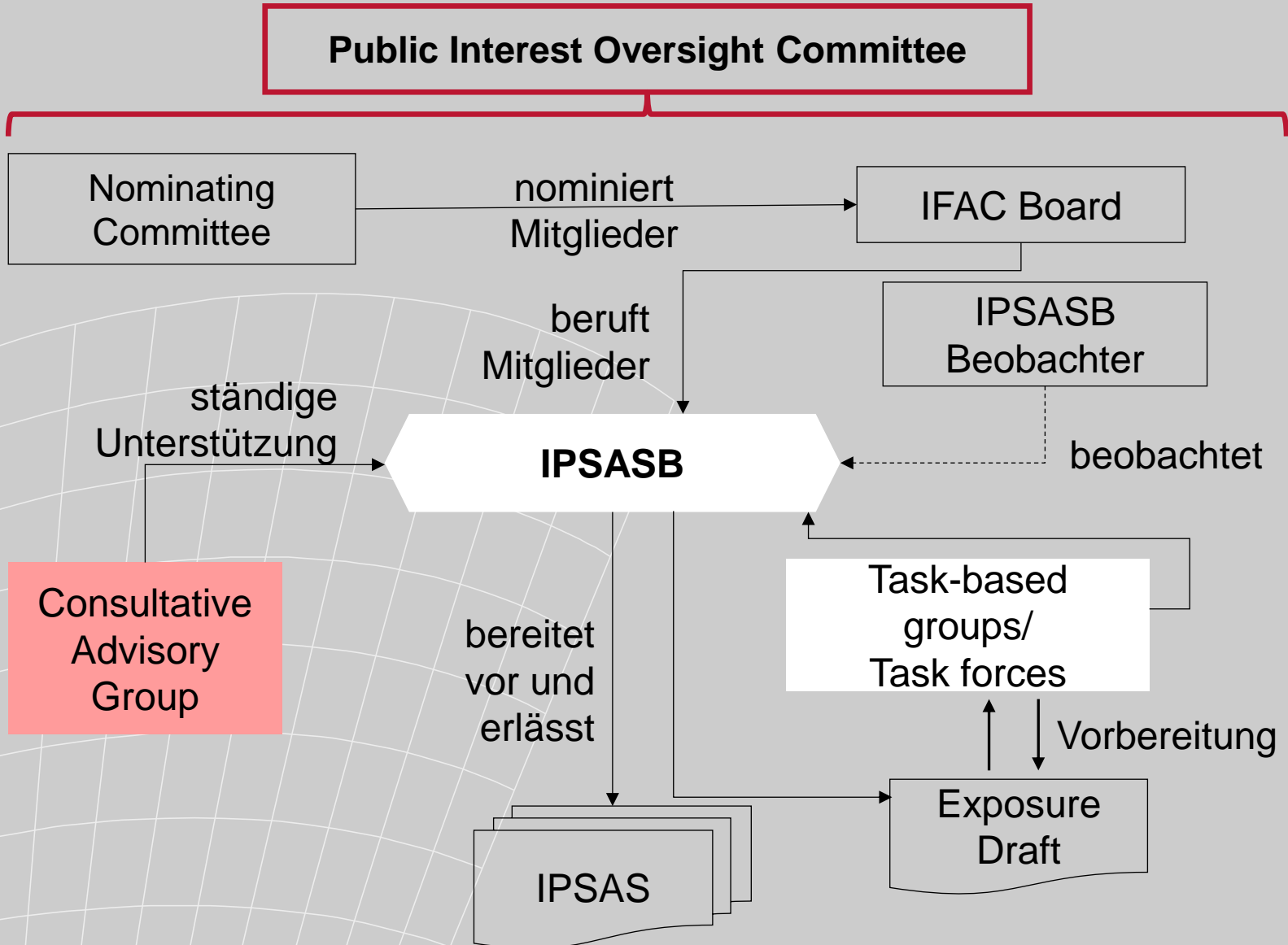
## Hauptunterschiede:

- EPSAS können sowohl das Rahmenkonzept als auch das umfangreiche Set der existierenden IPSAS-Standards heranziehen.
- In den Mitgliedsstaaten liegen bereits zum Teil umfangreiche Umstellungserfahrungen auf die Doppik vor.



**Möglicher Beitrag der  
internationalen Rechnungslegung  
in Bezug auf...**

# ... die Governance? (1)

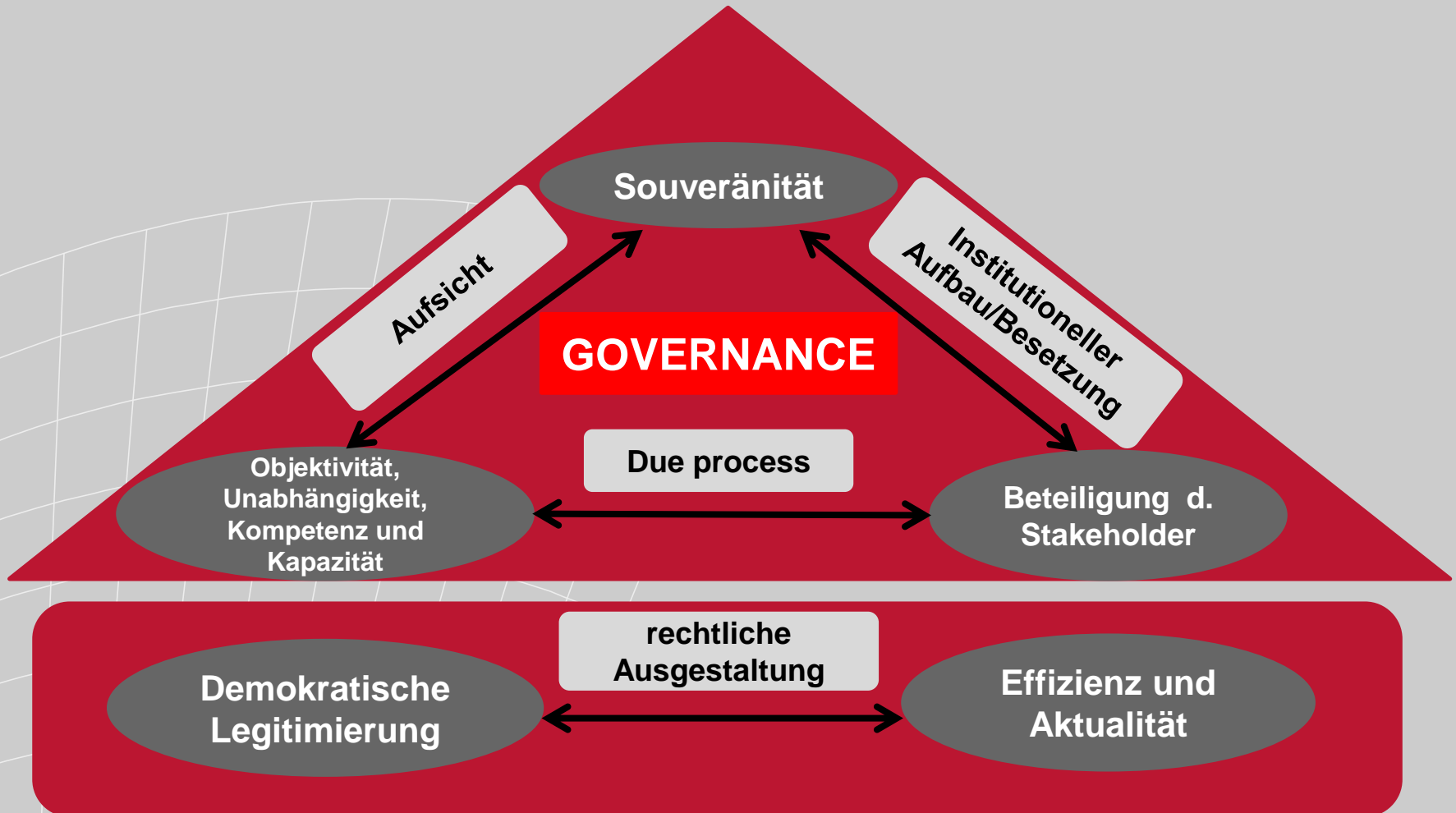


## ... die Governance? (2)

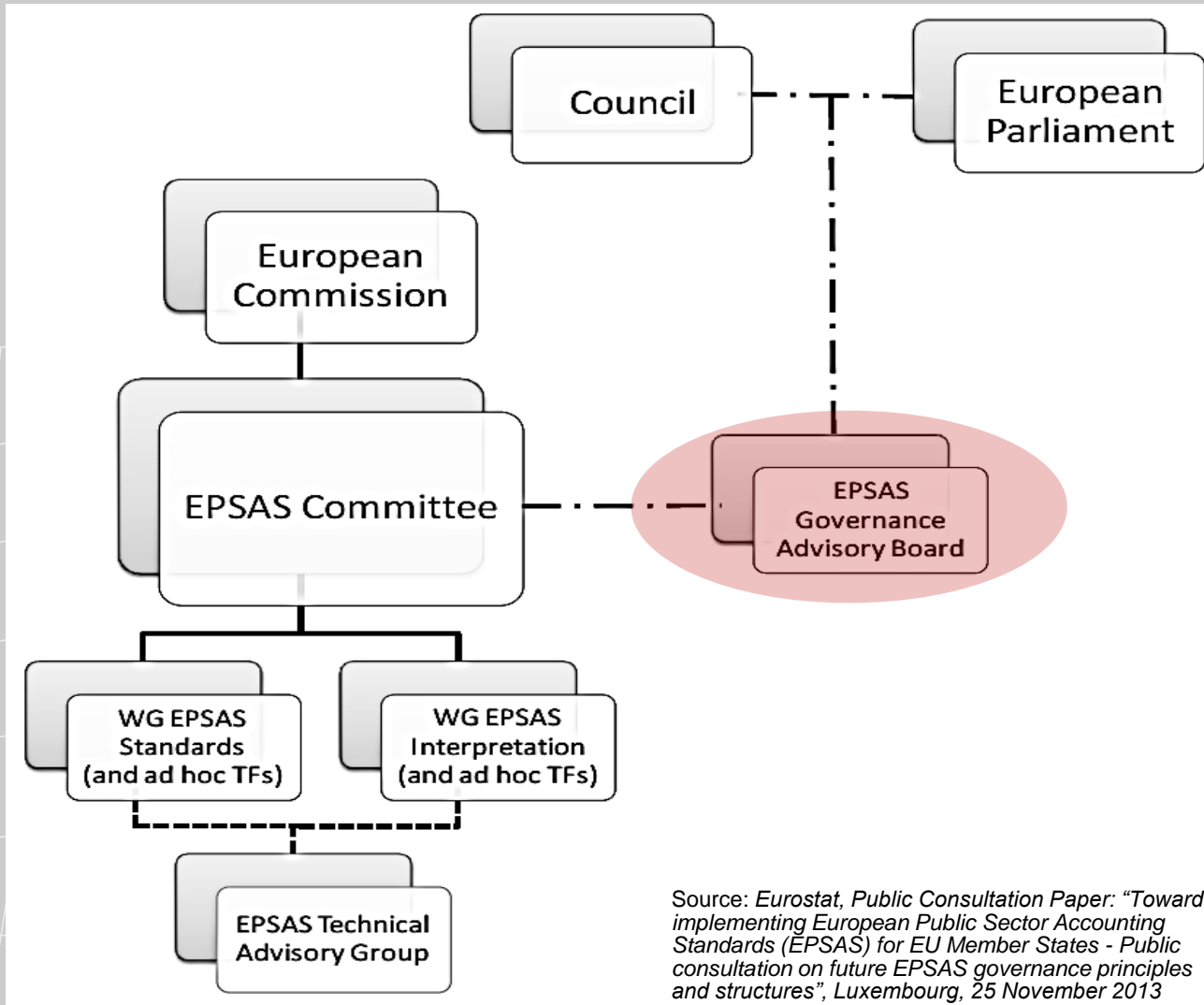
- Kritikpunkte an der IPSAS Governance:
  - fehlende Aufsicht hinsichtlich:
    - des Nominierungsprozesses für Boardmitglieder
    - der konkreten Ausgestaltung des Arbeitsprogramms
    - des Due Processes
  - unzureichende Teilhabe europäischer Institutionen an der IPSAS Standardsetzung
  - fehlendes Komitee zur Auslegung der Standards



## Dimensionen der EPSAS Governance



# ... die Governance? (4)



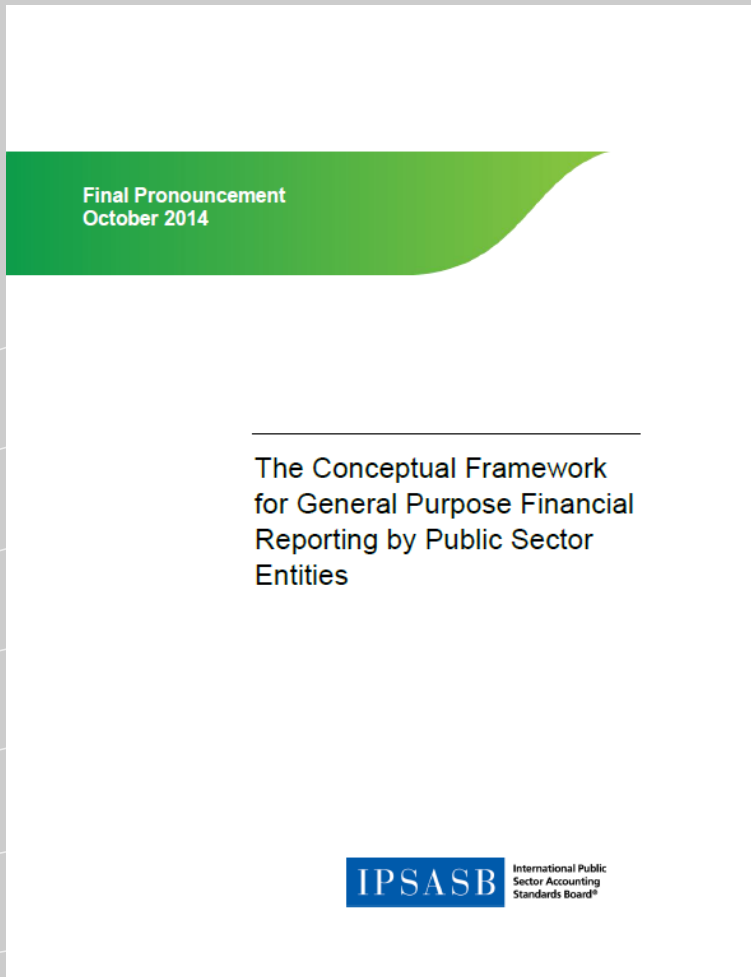
Source: Eurostat, Public Consultation Paper: "Towards implementing European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) for EU Member States - Public consultation on future EPSAS governance principles and structures", Luxembourg, 25 November 2013

## ... die Governance? (5)

### Unsere Empfehlungen für die EPSAS:

- Festhalten an der Einrichtung eines Aufsichtsgremiums (EPSAS Governance Advisory Board)
- Nutzung der Interpretations Working Group zur Erarbeitung von Hilfsinstrumenten zur Einführung sowie zur Sicherstellung der Konsistenz der Anwendung
- Sicherstellung der adäquaten Einbindung aller relevanter Stakeholder ggf. über die EPSAS Technical Advisory Group (bspw. auch Vertreter der kommunalen Ebene, der Landesebene, der Bundes-/ Landesstatistik, der Wissenschaft, Wirtschaftsprüfer, Softwareanbieter etc.)

# ... ein etwaiges Rahmenkonzept (1)



## Kapitel im Rahmenkonzept

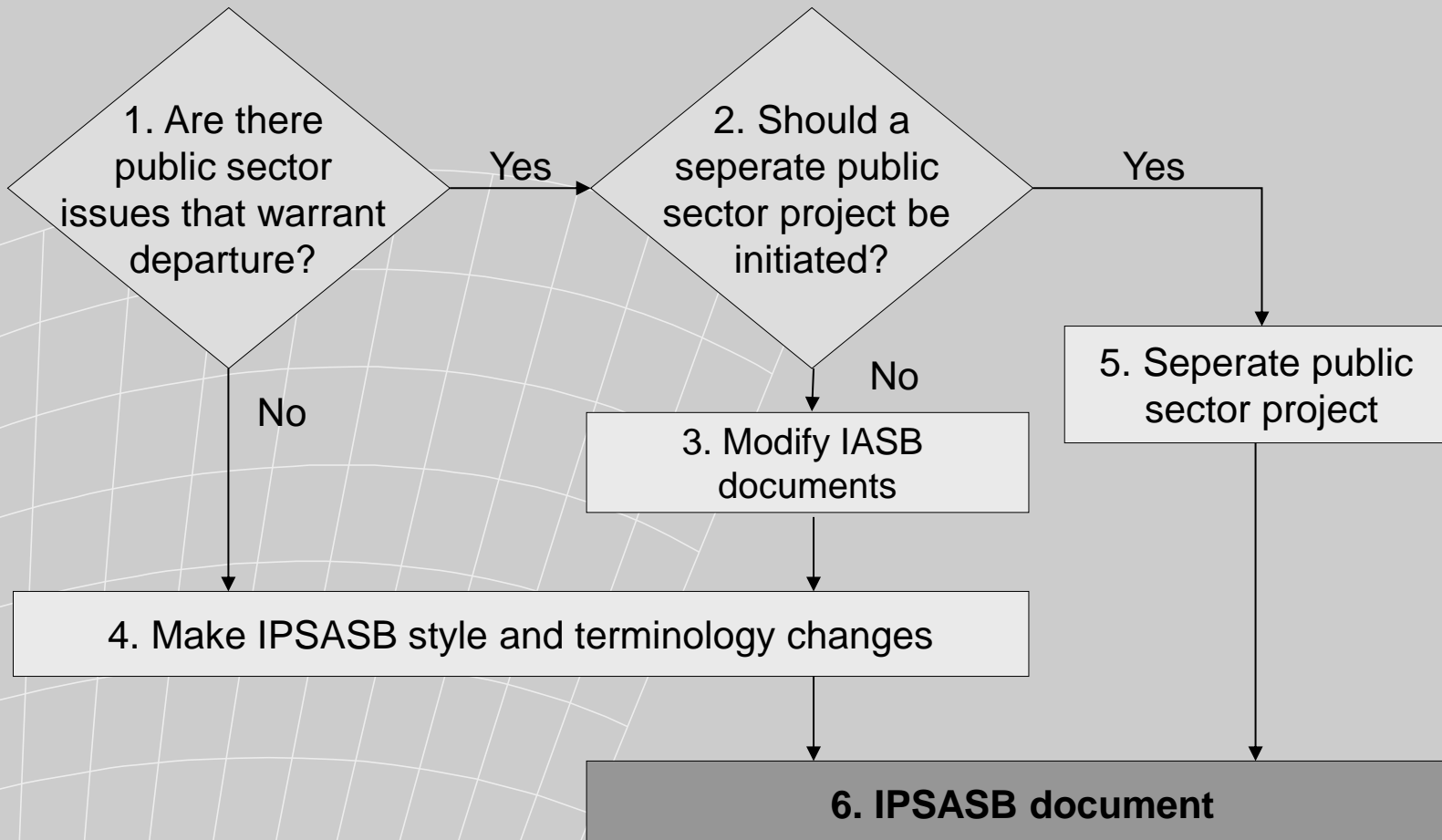
- Kapitel 1, Bedeutung und Bindungswirkung des Rahmenkonzepts
- Kapitel 2, Ziele und Adressaten der allgemeinen Finanzberichterstattung
- Kapitel 3, Qualitative Merkmale
- Kapitel 4, Rechnung legende Einheit
- Kapitel 5, Elemente in Jahresabschlüssen
- Kapitel 6, Ansatz von Elementen in Jahresabschlüssen
- Kapitel 7, Bewertung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten in Jahresabschlüssen
- Kapitel 8, Darstellung in allgemeinen Finanzberichte

## ... ein etwaiges Rahmenkonzept (2)

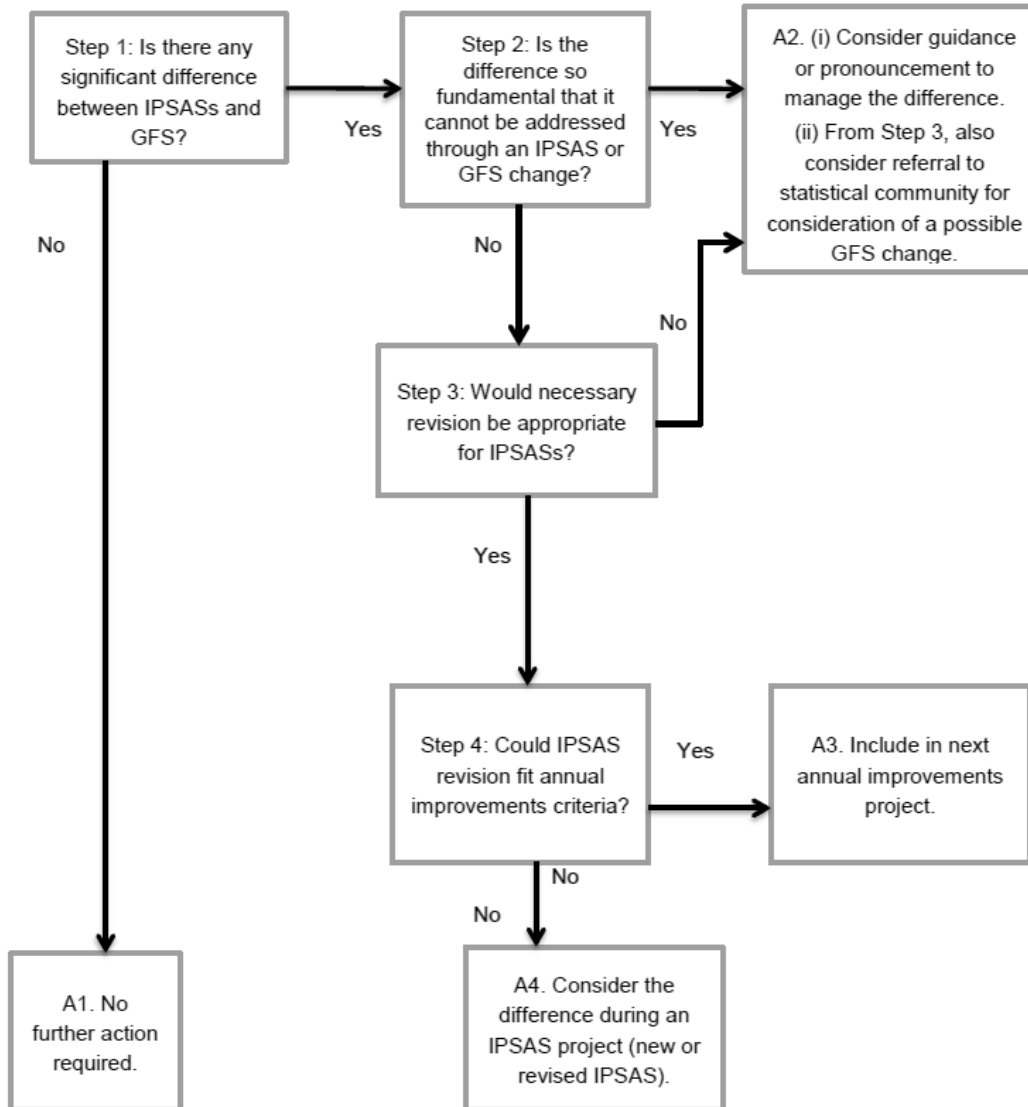
### Unsere Empfehlungen für die EPSAS:

- Für EPSAS sollte die Chance genutzt werden,
  - zuerst die konzeptionellen Grundlagen zu legen, um dann auf dieser Basis die Standards zu entwickeln;
  - auf einem existierenden, unter breiter internationaler Beteiligung entwickelten Rahmenkonzept aufzusetzen.
- Eignung des IPSAS Rahmenkonzepts für
  - die Festlegung von Zielen und Adressaten
  - Festlegung von “GoöB” (die sogenannten „EPSAP“)
  - Definition von Kriterien für die Rechnung legende Einheit (Einzel/Konzern)  
→ entscheidend: Umfang des Konsolidierungskreises
  - Definition der Elemente des Abschlusses bzw. ihrer Ansatzkriterien
  - Auswahl geeigneter Bewertungsmaßstäbe

## IPSASBs „Rules of the Road“ in Bezug auf IFRS



# ... den EPSAS Standardsetzungsprozess (2)



**IPSASBs „Prozess zur Berücksichtigung von GFS Reporting Guidelines im Rahmen der Entwicklung von IPSAS-Standards“**

## Unsere Empfehlungen für die EPSAS:

- Zur strukturierten Berücksichtigung europäischer Besonderheiten sowie zur Verminderung von Inkohärenz zwischen EPSAS und ESA empfiehlt sich die Entwicklung europäischer “Rules of the Road” als 2-stufiger Approach:

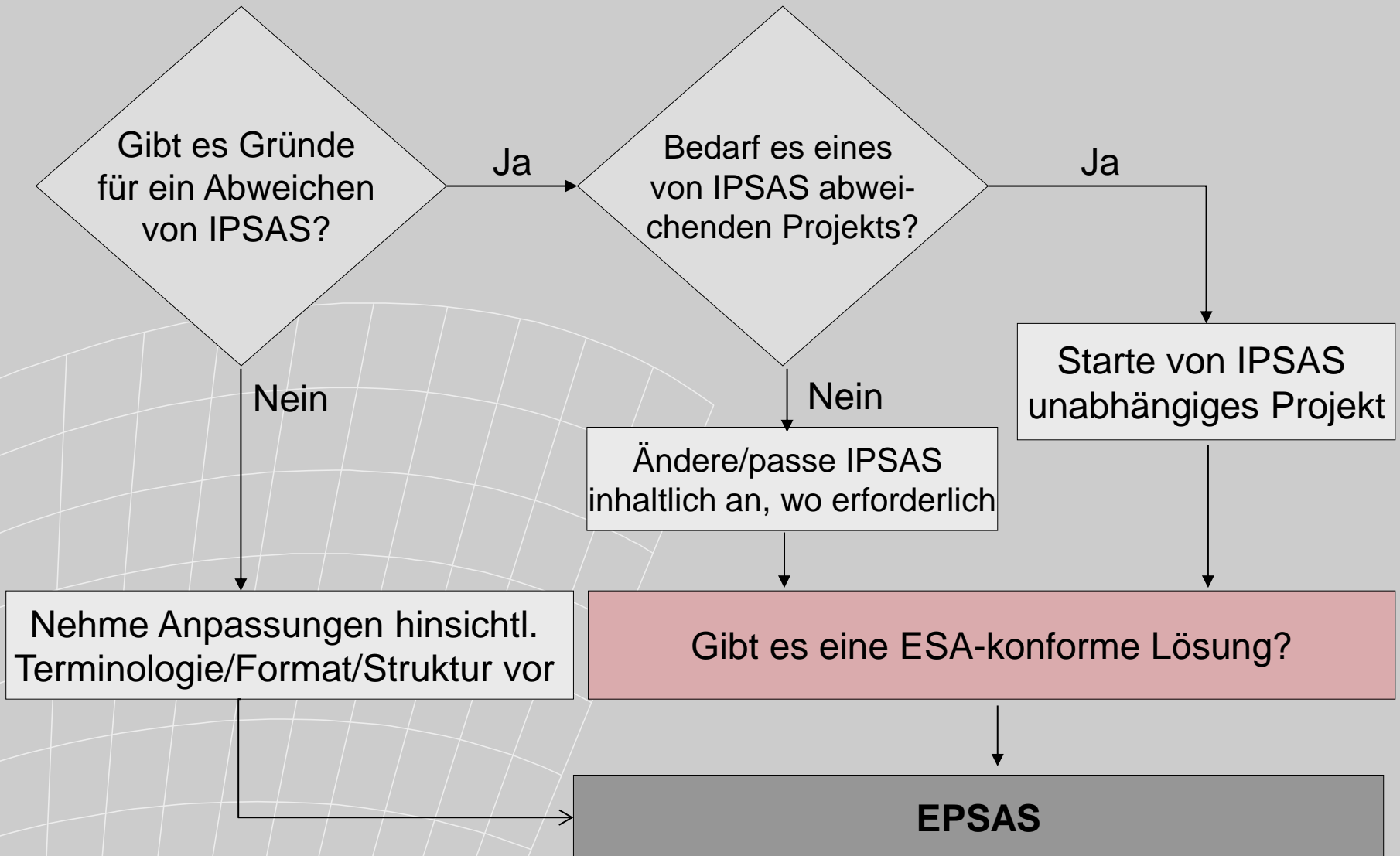
1. Gibt es einen europäischen Grund, um von IPSAS abzuweichen bzw. einen neuen Standard zu schaffen?



2. Gibt es einen aus dem Zweck der EPSAS Rechnungslegung resultierenden Grund von ESA abzuweichen?



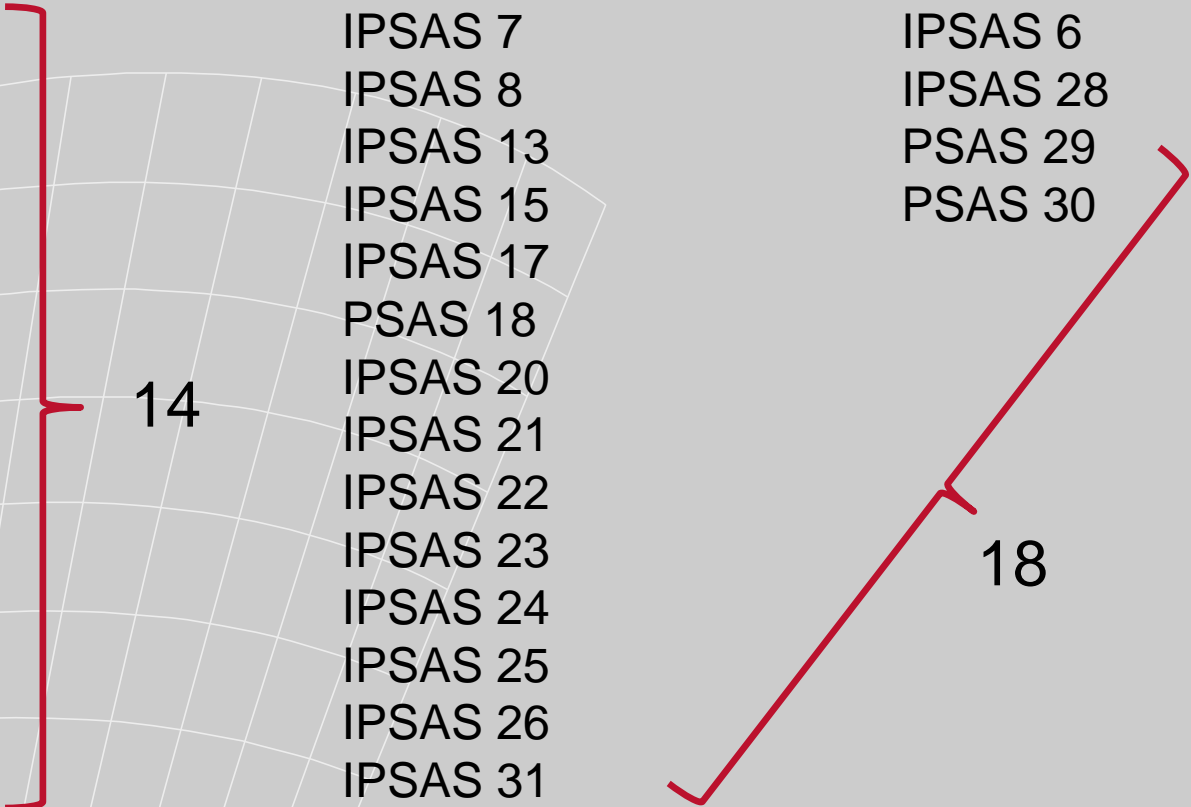
# ... den EPSAS Standardsetzungsprozess (4)



# ...die Standards (1)

## Staff Working Document der Europäischen Kommission (März 2013)

Standards that might be implemented with minor or no adaptation;	Standards that need adaptation or for which a selective approach is needed;	Standards that are seen as needing to be amended for implementation.
IPSAS 1 IPSAS 2 IPSAS 3 IPSAS 4 IPSAS 5 IPSAS 9 IPSAS 10 IPSAS 11 IPSAS 12 IPSAS 14 IPSAS 16 IPSAS 19 IPSAS 27 IPSAS 32	IPSAS 7 IPSAS 8 IPSAS 13 IPSAS 15 IPSAS 17 PSAS 18 IPSAS 20 IPSAS 21 IPSAS 22 IPSAS 23 IPSAS 24 IPSAS 25 IPSAS 26 IPSAS 31	IPSAS 6 IPSAS 28 PSAS 29 PSAS 30



## ...die Standards (2)

### Studie zu Kosten und Nutzen der EPSAS (Eurostat/PwC, Sept. 2014)

Standards that might be implemented with minor or no adaptation.

Standards that (may) need (some) amendments or for which implementation guidance is (maybe) needed.

Topics for which no standard exists yet but for which a standard or implementation guidance is needed.

IPSAS 1  
IPSAS 2  
IPSAS 3  
IPSAS 4  
IPSAS 5  
IPSAS 7  
IPSAS 8  
IPSAS 9  
IPSAS 10  
IPSAS 11  
IPSAS 12  
IPSAS 13  
IPSAS 14  
IPSAS 16  
IPSAS 17  
IPSAS 19  
IPSAS 21  
IPSAS 26  
IPSAS 27  
IPSAS 28  
IPSAS 31  
IPSAS 32

22

IPSAS 6  
IPSAS 18  
IPSAS 20  
IPSAS 22  
IPSAS 23  
IPSAS 24  
IPSAS 25  
IPSAS 29  
IPSAS 30

9

- Framework/core EPSAS principles
- Social benefits
- Expenses from non-exchange transactions
- First-time adoption of EPSAS

### Unsere Empfehlungen:

- Entwicklung und Ableitung der Standards in einem stufenweisen Prozess (staged approach), der sich orientiert an
  - der politischen Sensitivität und der wirtschaftlichen Auswirkung der Themen;
  - den Umsetzungsnotwendigkeiten seitens der Anwender;
  - der Komplexität der Fragestellungen;
  - einer Transaktions-basierten Bündelung der Standards.

# ... die Implementierung (1)

## Das Dilemma der erstmaligen Anwendung

Vollständigkeit der  
Vermögenswerte und Schulden

Bewertung von  
Vermögenswerten  
und Schulden



Beschränkte Zeit  
und Ressourcen

### Konsequenz hieraus für die erstmalige Anwendung:

- Vollständigkeit hinsichtlich der wesentlichen Vermögenswerte und Schulden
- Erleichterungen in Bezug auf die Bewertungsanforderungen

## ... die Implementierung (2)

### Wie geht IPSAS mit diesem Dilemma um?

- Standard zur erstmaligen Anwendung der IPSAS
  - zwei Kategorien von Erleichterungen
  - Übergangsphase von 3 Jahren → aber Klarstellung: Vorbereitungsphase je nach Status Quo erforderlich
- Unterstützende “Tools” für die Einführung
  - Study 14: Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Public Sector Entities
  - verschiedene Länderstudien zur Transition

## ... die Implementierung (3)

### Unsere Empfehlungen für die EPSAS:

- Für die Erstellung einer EPSAS-Eröffnungsbilanz bedarf es entsprechender Leitlinien, insbes. hinsichtlich Ansatz und Bewertung
  - der Standard zu erstmaligen Anwendung der IPSAS ist hierfür eine geeignete Grundlage
- Zur Umsetzung sind allerdings detaillierte Anweisungen und Instrumente erforderlich
  - Interpretations Working Group kann Hilfestellung bei der Erstanwendung der EPSAS leisten
- Insbesondere für große Verwaltungseinheiten in Europa ist ein Übergangszeitraum von 3 Jahren (ohne Vorbereitungsphase) nicht ausreichend




# **Zusammenfassende Empfehlungen für die EPSAS**



# Zusammenfassende Empfehlungen für die EPSAS

- Eine Orientierung an IPSAS sollte sich konkretisieren
  1. in einem Governance-Aufbau, der die Diskussion über die IPSAS-Anwendung in Europa aufgreift;
  2. in der Entwicklung von am IPSAS-Rahmenkonzept angelehnten EPSAS-Prinzipien;
  3. in einer prinzipiengeleiteten Ableitung der EPSAS aus den (geeigneten) IPSAS auf Basis eines klar definierten Vorgehensmodells („EPSAS Rules of the Road“).



Bei der Entwicklung einer europäischen Rechnungslegung für den öffentlichen Sektor sollten wir die IPSAS als Chance - und nicht als Bedrohung - wahrnehmen.