

# WM

# Verwaltung & Management

Zeitschrift für moderne Verwaltung

Öffentliche Aufgaben ■ E-Government ■ Finanzen und Rechnungswesen ■  
Führung und Strategie ■ Public Governance ■ Organisation ■ Personalmanagement

Schwerpunktheft

Das öffentliche Haushalts- und  
Rechnungswesen zwischen Europäischer  
Harmonisierung und anhaltender  
Staatschuldenkrise.

Sonderheft zur 5. Hamburger Fachtagung  
zur Reform des staatlichen  
Rechnungswesens

Mit Beiträgen u.a. von

Dietrich Budäus, Alexandre Makaronidis, Karsten Nowak/  
Andreas Rüdinger, Philipp Häfner

Gastherausgeber: Dennis Hilgers und Christina Schaefer

5 | 2015  
September | Oktober

[www.vum.nomos.de](http://www.vum.nomos.de)



**Nomos**

# Inhalt

## Auf ein Wort...

### Probleme und offene Fragen zur Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens im nationalen und internationalen Kontext

*Dietrich Budäus*

Die EU-Kommission prüft derzeit, für die Mitgliedstaaten Standards für ein einheitliches öffentliches Rechnungswesens in Form der European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) vorzugeben, insbesondere um die Qualität der finanzstatistischen Informationen zu verbessern. Vor dem Hintergrund der Verschuldung zeigt der Beitrag auf, warum diese Initiative einen sinnvoller Harmonisierungsansatz sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene darstellt und im ureigenen Interesse der Mitgliedstaaten als Haftungsträger untereinander liegen dürfte.

### Europäische Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS)

*Alexandre Makaronidis*

Derzeit gibt es in der EU keinen einheitlichen Referenzstandard für die öffentliche Rechnungslegung, der definieren würde, wie Transaktionen und Vorgänge an der Quelle, d.h. an der primären Stufe(n) der Rechnungsführung in den Mitgliedstaaten erfasst, ausgewiesen, bewertet und konsolidiert werden. Dafür sollen einheitliche europäische Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (EPSAS) entwickelt und umgesetzt werden. Dieser Aufsatz soll die Zielsetzung und die Hintergründe dieses Projekts aufzeigen.

### EPSAS im Spannungsfeld von Kapitalmarktinformation und Generationenschutz

*Karsten Nowak/Andreas Rüdinger*

Die bestehende Heterogenität der öffentlichen Rechnungslegung in Europa und offenkundige Verbesserungsmöglichkeiten in der öffentlichen Finanzstatistik lassen die EPSAS als Chance für die Harmonisierung des europäischen Haushalts- und Rechnungswesens erscheinen. Während sich die Fachdiskussion über die inhaltliche Ausgestaltung kommender EPSAS in Deutschland noch in den Anfängen befindet, wird das EPSAS-Projekt auf europäischer Ebene rasch und konsequent fortentwickelt. Dabei stellen gegenwärtig die IPSAS für die Europäische Kommission den Bezugsrahmen für harmonisierte europäische Rechnungsführungsgrundsätze dar. Dass hierzu auch alternative, wissenschaftlich fundierte Rechnungslegungskonzeptionen bestehen, will der vorliegende Beitrag zeigen.

### Doppik-Erfahrungen Hamburgs für EPSAS-Eröffnungsbilanz nutzen

*Philipp Häfner*

Hamburg hat 2006 die Doppik zunächst als Ergänzung zur Kameralistik eingeführt und 2015 eine ausschließlich doppische Haushaltsplanung, Bewirtschaftung und Abrechnung begonnen. Die zur Eröffnungsbilanz erarbeiteten (Vereinfachungs-)Regeln haben sich nur zum Teil bewährt: Dadurch wurde Aufwand gespart, ohne das Gesamtbild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu verfälschen. Was darüber hinaus für die Eröffnungsbilanz (temporär) vereinfacht wurde, hat sich im laufenden Buchungsbetrieb vielfach als nicht praktikabel herausgestellt. Zudem hat sich gezeigt, dass Rechnungslegungsregeln immer auch die Erfordernisse der Haushaltsplanung berücksichtigen müssen.

### Herausforderung EPSAS: Chancen und Risiken aus deutscher Perspektive

*Helge C. Brixner/Jörg Erdmann*

Die Einführung der EPSAS scheint rechtlich und fachlich gut begründet. Es überrascht mit Blick auf die der öffentli-

- 226 chen Finanzstatistik zugrunde liegenden Statistikenormen nicht, dass die EU die existierenden IPSAS trotz berechtigter Zweifel an deren Eignung als Referenznormen gewählt hat. Die Diskussion in Deutschland sollte sich daher auf die notwendige Weiterentwicklung der IPSAS auf Grundlage des neuen IPSAS-Rahmenkonzepts und die bevorstehende Einführung der EPSAS konzentrieren, statt erneut in eine Debatte über die Vor- und Nachteile von Doppik und Kameralistik zu verfallen.

227

### Umsetzungsszenarien übergreifender Standards in einem modernen ERP-System

*Susanne Diehm/Rainer Clüsserath*

Die von der Europäischen Kommission angestrebte Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung ist Gegenstand intensiver Diskussionen. Einheitliche EU-Standards werden zu Anpassungen des Rechnungswesens führen. Da Budgetrecht und Haushaltsführung in nationaler Verantwortung liegen, wird, ähnlich wie bei der Konzernrechnungsführung der Privatwirtschaft, in vielen Mitgliedstaaten eine parallele Rechnungslegung auf Basis der zukünftigen EU-Rechnungslegungsstandards (EPSAS) erfolgen. Davon werden sowohl Systeme betroffen sein, die dem kameralen als auch solche, die dem doppischen Buchungsstil folgen. Der Beitrag will die Frage beantworten, was ein IT-System für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen leisten muss und welche Funktionen erforderlich sind, damit die EPSAS-Standards umgesetzt werden können.

233

### Skizze zu einer normativen Analyse der EPSAS

*Helge C. Brixner/Kristin Wagner*

Die Entwicklung der internationalen Rechnungslegung sollte sich künftig an normativ tragfähigen Rahmenkonzepten orientieren. Hierfür bietet das neue IPSAS-Rahmenkonzept einen ersten Ansatz. Dementsprechend sollte der Entwicklung der EPSAS zunächst die Verabschiedung eines EPSAS-Rahmenkonzepts vorangehen, das eine sorgfältige Analyse öffentlicher Rechnungszwecke aus europäischer und deutscher Perspektive voraussetzt, um die Gefahren der angelsächsischen Kapitalmarktorientierung für die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu begrenzen. Die normative Analyse einzelner IPSAS bestätigt die starke Orientierung an den IFRS, wenngleich das neue IPSAS-Rahmenkonzept die accountability stärker zu betonen scheint als die IFRS. Ein EPSAS-Rahmenkonzept könnte daher auch die Funktion übernehmen, den anstehenden Prozess einer Anpassung der IPSAS an ihr neues Rahmenkonzept zu intensivieren.

238

### Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens in Hamburg – ein langer Weg

*Torsten Domroes*

Mit der Bewirtschaftung eines komplett doppisch geplanten Produkthaushaltes des Jahres 2015 hat die Freie und Hansestadt Hamburg einen bedeutenden Meilenstein in einem seit vielen Jahren andauernden Reformprozess erreicht, der mit Handreichungen zur Kosten- und Leistungsrechnung begann und in den weiteren Jahren mit der Flexibilisierung des kameralen Haushalts und der Einführung von verbindlichen Produktinformationen im Haushalt fortgesetzt wurde, bevor der Umstieg auf eine ergänzende kaufmännische Buchführung eingeleitet wurde. Nach der Eröffnungsbilanz im Jahr 2006 wurde der Hamburger Haushalt ab 2010 komplett auf doppische Strukturen umgestellt. Aus den Erfahrungen in Hamburg können Schlussfolgerungen für den Einführungsprozess von EPSAS abgeleitet werden.

243

251

### Nachrichten

### Impressum

258

264

270

278

280