

# 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 Konzernrechnungslegung 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. Die konkreten Veränderungen und die Aufwände, die mit EPSAS verbunden sein werden, können auf Grundlage der gegenwärtigen Informationen noch nicht abschließend bewertet werden. IT-Anwendungen werden auf ihre Kompatibilität mit EPSAS und den Einsatz von zwei parallelen Rechnungslegungen zu überprüfen sein. Der folgende Beitrag hat zum Ziel die Frage zu 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.

Reporting Standards (IFRS) in europäisches Recht bereits verwirklicht. Die hieraus abgeleiteten International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) stellen einen vergleichbaren Methodenrahmen zur Verfügung, durch den die öffentliche Rechnungslegung in entsprechender Weise vereinheitlicht werden könnte.

Mit der Richtlinie 2011/85/EU über die „Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen in den Mitgliedstaaten“ wurde die Europäische Kommission nach der Finanzkrise von 2008 beauftragt, die Eignung der IPSAS als Grundlage der Rechnungsführung der Mitgliedstaaten zu bewerten. Dabei werden als wesentliche Anforderungen Periodenabgrenzung und Gesamtbilanz hervorgehoben, welche auch Elemente doppischer Rechnungslegung bilden.<sup>1</sup> Die Stellungnahme vom 6. März 2013 stuft IPSAS als grundsätzlich geeignet ein und bildet die Grundlage für die aktuellen Arbeiten der EU an einheitlichen europäischen Standards (EPSAS).<sup>2</sup>

Aus globaler Sicht folgt die EU damit einem Trend<sup>3</sup>, da insbesondere in vielen führenden Industriestaaten bereits doppische Rechnungslegung eingesetzt wird, um – wie auch in der Richtlinie 2011/85/EU ausgeführt – die Qualität und Verlässlichkeit des Rechnungswesens zu erhöhen und schneller auf Krisen wie in 2008 reagieren zu können.

## Die Umstellung auf EPSAS

### Die Hintergründe der Initiative der Europäischen Kommission

Die Finanzkrise im Euroraum hat die Diskussion über den Umfang und die Qualität erforderlicher Informationen aus dem

Rechnungswesen für die Mitgliedstaaten neu in Gang gesetzt. Transparenz und Vergleichbarkeit des Rechnungswesens werden als grundlegende Voraussetzungen für eine funktionierende Währungs- und Wirtschaftsunion betrachtet. Für den privaten Sektor wurden diese Ziele mit der Übernahme der International Financial



**Susanne Diehm**

Leiterin Public Services & Healthcare, Mitglied der Geschäftsleitung



**Rainer Clüsserath**

Director Public Services & Healthcare, Strategische Geschäftsentwicklung Public Services & Healthcare

- 1 Vgl. Bundesrechnungshof 2014.
- 2 Vgl. Europäische Kommission 2013.
- 3 Vgl. PwC 2013.

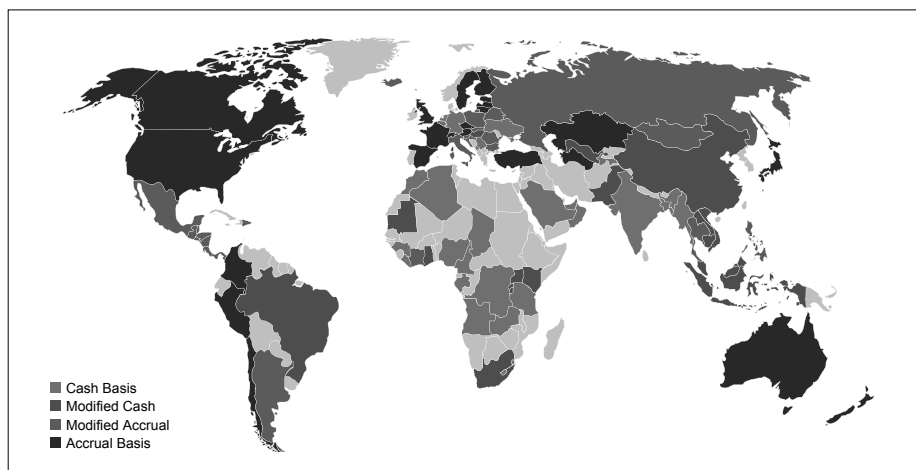


Abb. 1: Fortschreitende Umstellung der öffentlichen Rechnungslegung auf die Doppik

### Möglichkeiten einer parallelen Rechnungslegung

In Deutschland sind eine Vielzahl von Reformprojekten im Bereich des Rechnungswesens in den letzten Jahren durchgeführt worden. Im Mittelpunkt stand dabei sehr oft die Ablösung der Kameralistik durch die Doppik.

Erfolgt eine Verankerung von EPSAS auf EU-Ebene, ist zu untersuchen, ob die dann neuen externen Berichtspflichten von den bestehenden Systemen im Finanzwesen erfüllt werden können. Konkret ist zu klären, wie die Geschäftsvorfälle in Zukunft anzusetzen und zu bewerten sind. Bei einer Entscheidung für EPSAS als alleiniger Grundlage für die externe und interne Berichterstattung müssen Buchungsregeln geändert bzw. überarbeitet werden<sup>4</sup>. Soweit erforderlich sind in den eingesetzten Finanzsystemen korrespondierende Anpassungen zum Beispiel im Bereich des Kontenplans vorzunehmen. Die betreffende Verwaltung gibt im Ergebnis die bestehende Konzeption ihres Rechnungswesens zugunsten von EPSAS auf.

Falls der Wechsel zu EPSAS interne Auswertungen zu stark verzerrt, müssen die Geschäftsvorfälle fortan sowohl konform zu EPSAS als auch konform zum bisherigen Rechnungslegungsstandard, also unterschiedlich, behandelt werden. Im Ergebnis entsteht eine parallele Rechnungslegung. Börsennotierte Gesellschaften verfolgen diesen Ansatz bereits seit vielen Jahren, wenn sowohl nationale (z.B. HGB) als auch internationale Stan-

dards (z.B. IFRS) eingehalten werden müssen. Für die technische Unterstützung eines solchen Szenarios, sollte die eingesetzte IT-Lösung die nachfolgenden Anforderungen erfüllen können<sup>5</sup>:

- *Flexible Datenstrukturen:* Die Abbildung der zusätzlichen Anforderungen an die künftige Berichterstattung (z.B. Darstellung der Ergebnisse nach Segmenten, wie sie durch IPSAS gefordert wird), bedeutet eine Erweiterung der bestehenden Datenstruktur. Zusätzliche Felder, in denen Werte bzw. Attribute für EPSAS-konforme Auswertungen erfasst werden, sollten bei Bedarf ohne zusätzliche Programmierungen in die Kontierungsmasken der eingesetzten Systemlösung eingefügt werden können.
- *Parallele Führung von Büchern:* Die Umsetzung mehrerer Rechnungslegungsstandards kann durch eine parallele Führung einzelner Bücher unterstützt werden. Bei Buchungen mit Bewertungsunterschieden kann durch diese Funktion angegeben werden, in welches Buch welche Werte fortzuschreiben sind. Zusätzliche Konten und aufwändige Korrekturen im Periodenabschluss lassen sich durch diese Funktionalität vermeiden.
- *Automatische Belegaufteilung:* Unterschiedliche Rechnungslegungsstandards führen i.d.R. zur Erfassung zusätzlicher Merkmale für bestimmte Auswertungszwecke. Eine systemgestützte Belegaufteilung ermöglicht es, diese Kontierungen automatisch ableiten zu lassen. Damit entfällt eine zusätzliche manuelle Eingabe und feh-

lerhafte Kontierungen können auf ein Minimum reduziert werden.

- *Echtzeit-Integration zwischen externen und internem Rechnungswesen:* Neuere Entwicklungen bei den Berichtspflichten zeigen eine zunehmende Verschmelzung der Ergebnisdarstellung des externen und internen Rechnungswesens. Traditionell wurden beiden Rechenwerke getrennt geführt. Eine Überleitungsrechnung informiert über die Unterschiede in den Wertansätzen. Das Hauptbuch des Finanzsystems sollte über eine Echtzeit-Integration verfügen, die Buchungen im internen Rechnungswesen (z.B. Verrechnungen) mit Auswirkungen auf die externe Berichterstattung direkt und ohne Schnittstellen fortschreibt. Damit entfällt die sonst erforderliche manuelle Nach Erfassung bzw. Auslösung von Korrekturbuchungen im externen Rechnungswesen.

### Reformentwicklungen zu modernen IT Systemen für das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen

Die technologischen Weiterentwicklungen der IT führen bei den Anbietern finanzwirtschaftlicher Lösungen regelmäßig zu einer Erweiterung des Funktionsumfangs der bereitgestellten Finanzsoftware. Sofern im Zusammenhang mit der Umstellung auf EPSAS eine Veränderung der Systemunterstützung erforderlich wird, können die mit neuen Hardware- und Datenverarbeitungskonzepten unterstützten Anwendungen, Entlastungen bei der Erfassung und Auswertung der Finanzdaten bieten.

Ein wichtiges Element ist hierbei das Datenmanagement, d.h. wie die Buchungstransaktionen gespeichert werden.

4 Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC hat im August 2014 eine Studie vorgelegt, in der die voraussichtlichen Kosten der Umstellung auf EPSAS für die staatlichen Ebenen ermittelt wurden. In Abhängigkeit der bestehenden Konzeption des Rechnungswesens wird der Aufwand für Deutschland mit 346 Mio. Euro bis zu 2.355 Mio. Euro angegeben; vgl. PwC 2014a.

5 SAP hat für die Umsetzung einer parallelen Rechnungslegung 2005 eine Erweiterung für das bis dahin eingesetzte Finanzwesen unter der Bezeichnung „Neues Hauptbuch“ eingeführt.



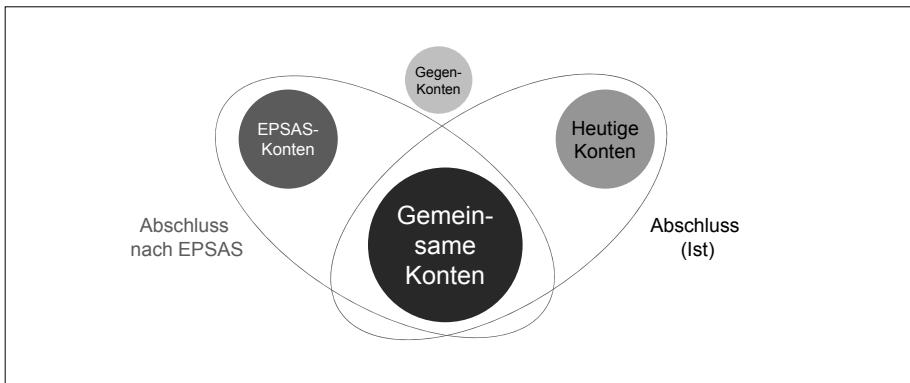


Abb. 4: Konzept der parallelen Konten

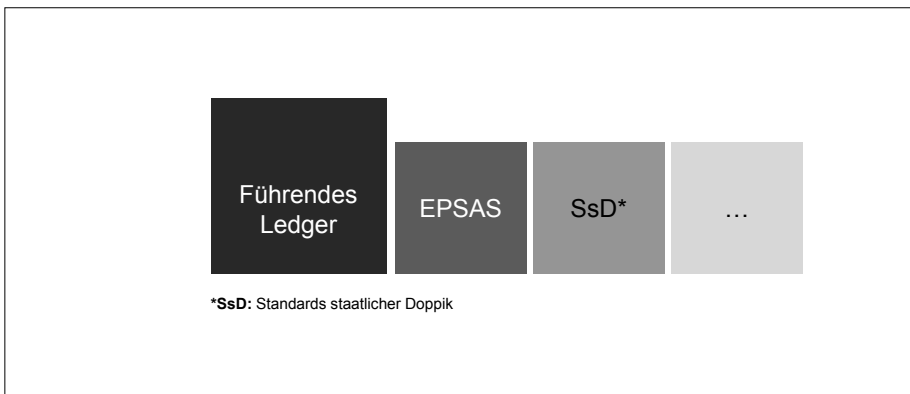


Abb. 5: Konzept der parallelen Bücher (\*SsD: Standards staatlicher Doppik)

durch entsprechende Anreicherungen der Kontierungen hierbei unterstützen.

Neben der Erstellung des EPSAS-konformen Einzelabschlusses ist die konsolidierte Gesamtsicht im Sinne eines Konzernabschlusses zu erstellen. Die Ergebnisse der betroffenen Einzelabschlüsse werden dazu in ein eigenes, getrenntes Konsolidierungssystem überführt. Um langwierige Abstimmungen zu vermeiden, sind die Strukturen und Datenflüsse der einzelnen Systeme aufeinander abzustimmen. Privatwirtschaftliche Konzerne richten ihr Rechnungswesen dazu auf der Grundlage eines Templates ein, das verbindliche Festlegungen für den Kontenplan, die Anlagenklassen und andere relevante Strukturen definiert. Die Koordination der einzelnen Aktivitäten während der Abschlusserstellung wird oftmals von eigenständigen Abteilungen wahrgenommen.

Bevor aber der Gesamtabschluss erstellt werden kann, ist zu klären, wie die Einzelabschlüsse konform zu EPSAS und ggf. weiteren Standards entwickelt werden

können. Generell kann von drei Zielszenarien<sup>8</sup> ausgegangen werden:

### Gestaltung der parallelen Rechnungslegung

Dieses Szenario ermöglicht Verwaltungen, die bereits über ein modernes Finanzwesen auf Basis aktueller Technologie verfügen, einen risikoarmen Umstieg auf EPSAS. Das bestehende Finanzwesen wird fortgeführt und um einen eigenen Bewertungsbereich für EPSAS ergänzt. Nach einer Abstimmung über die Anpassungen für EPSAS kann die Einrichtung des Bewertungsbereichs vorgenommen werden. In Abhängigkeit der technischen Möglichkeiten der heutigen IT-Lösung sind zwei

8 Die Entscheidung für ein Zielszenario und der damit verbundene Umstellungsaufwand sind abhängig von der konkreten Ausgangssituation einer Verwaltung, d.h. des heute eingesetzten Finanzsystems, dem fachlichen Konzept zur Umsetzung von EPSAS und dem gewünschten Grad an Automatisierung sowie Prüfung bei der Erfassung der Geschäftsvorfälle. Sofern ein SAP-System für das Finanzwesen produktiv eingesetzt wird und die fachlichen Anforderungen

unterschiedliche Vorgehensweisen denkbar:

### Konzept der parallelen Konten

Die Einführung paralleler Konten<sup>9</sup> zeichnet sich durch ihre einfache Implementierung aus. Im Prinzip werden Buchungen, die in EPSAS abweichend zu behandeln sind, auf eigenen Konten mit unterschiedlichen Wertansätzen gebucht. Alle anderen Geschäftsvorfälle werden auf gemeinsamen Konten erfasst. Über das Berichtswesen werden jeweils die Konten ausgewählt, die für die gewünschte Auswertung bzw. den Abschluss benötigt werden.

Die größte Herausforderung dieser Methode ist auf der organisatorischen Seite zu sehen. Alle Geschäftsvorfälle müssen exakt abgegrenzt und hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Kontierungen beschrieben werden. Fehlerhafte Buchungen sind im Rahmen der Abschlusserstellung manuell zu identifizieren und zu korrigieren.

### Konzept der parallelen Bücher

Anstelle der Differenzierung über einen Kontenplan werden bei diesem Konzept so genannte Ledger (= Bücher) unterstützt, mit deren Hilfe die Rechnungslegungsstandards abgebildet werden. Sämtliche Geschäftsvorfälle werden pro Konto und Ledger abgelegt. Für jeden Ledger kann entschieden werden, in welcher Weise die Daten fortgeschrieben werden sollen. Bei der Erfassung der Geschäftsvorfälle werden die Buchungen durch das IT-System nach definierten Regeln aufgeteilt, um eine integrierte Datenbasis herzustellen. Auf redundante bzw. doppelte Buchungen wird vollständig verzichtet. Der Aufwand bei der Erstellung der Abschlüsse wird deutlich reduziert. Allerdings sind die Regeln zur Abgrenzung und Festlegung der Wertansätze für die jeweiligen Rechnungslegungsstandards sorgfältig festzulegen.

durch eine Erweiterung des Kontenplans realisiert werden können, beschränkt sich der technische Aufwand lediglich auf die Anlage neuer Sachkonten und ggf. die Anfertigung zusätzlicher Berichte. Aktuell findet dazu ein Projekt bei der Freien und Hansestadt Hamburg statt, über dessen Ergebnisse voraussichtlich ab Oktober 2015 berichtet werden kann.

9 Vgl. Scherer/Willinger 2006.

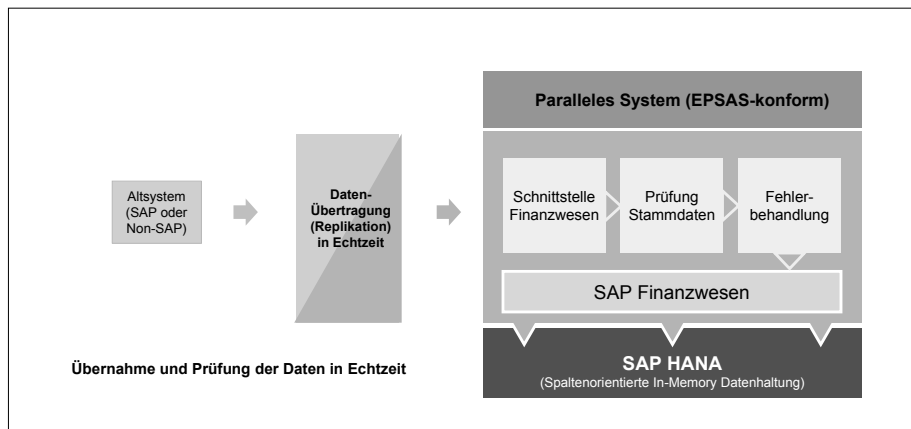


Abb. 6: Paralleler Systembetrieb am Beispiel eines SAP-Systems

Insgesamt zeichnet sich die Lösung durch ihre einfache Anwendung aus. Sie könnte sowohl kamerale als auch doppelte Buchungen verarbeiten.

### Der parallele Systembetrieb

Das Szenario des parallelen Systembetriebs bietet die Möglichkeit, bestehende Systeme (z.B. SAP- und/oder Nicht-SAP-Installationen) stufenweise auf EPSAS umzustellen. Die vorhandene Lösung wird zunächst fortgeführt. Parallel dazu wird ein neues IT-System für das Finanzwesen aufgebaut. Dieses neue System wird mit Buchungsinformationen aus dem bestehenden Rechnungswesen versorgt. Die Anwender können in ihrer gewohnten Umgebung weiterarbeiten. Im Rahmen der fachlichen Konzeption für die EPSAS-Einführung ist zu klären, welche Informationen bei den Buchungen zu kontieren sind. Diese Daten müssen mit dem Bestandssystem erfasst werden.

Das neu aufzubauende EPSAS-konforme IT-System sollte auf Basis aktueller Technologien im Bereich der Datenhaltung realisiert werden<sup>10</sup>. Hierdurch besteht die Möglichkeit in Echtzeit, d.h. ohne Stapelverarbeitung, Buchungen aus dem Bestandssystem direkt in das neue System durchzuleiten. Dabei können Stammdaten und Buchungen über ein vorhandenes Regelwerk auf Konformität mit EPSAS geprüft werden. Fehlerhafte Buchungen werden direkt identifiziert und können unmittelbar berichtigt werden. Die Aufstellung des Abschlusses wird von entsprechend qualifizierten Mitarbeitern zentral durchgeführt. Als Betriebsmodell könnte, unter der Voraussetzung eines

hinreichenden Datenschutzes, das parallele System, als Cloud-Lösung konzipiert werden. Die Administration würde dann durch den Anbieter des Systems sichergestellt werden, ohne die begrenzten Ressourcen der eigenen IT-Abteilung durch EPSAS zu belasten.

Als Ausbaustufe besteht die Möglichkeit, den Parallelbetrieb aufzugeben und das neue System auf der Basis der aktuellsten technologischen Evolutionsstufe künftig zur Unterstützung im Finanzwesen zu nutzen. Die Projektaufwände während der EPSAS-Einführung könnten durch diesen Ansatz zeitlich entzerrt werden. Im Vordergrund steht zunächst die fachliche Konzeption. Die Einweisung in die Nutzung des neuen IT-Systems für EPSAS würde auf einen ausgewählten Kreis von Anwender beschränkt werden, die zentral für die Bereitstellung des Berichtswesens und Erstellung der Jahresrechnung verantwortlich sind.

### Migration eines Altsystems

Ein weiteres Szenario beschreibt die klassische Vorgehensweise, die üblicherweise bei Reformprojekten eingesetzt wird. Auf der Grundlage einer fachlichen Konzeption wird ein neues IT-System implementiert, das von Beginn an konsequent auf EPSAS ausgerichtet ist.

Die Anforderungen durch EPSAS würden gezielt als Chance genutzt werden, um das Rechnungswesen zu modernisieren. Mit den Möglichkeiten und Funktionalitäten der neuen IT-Lösung werden bestehende Prozesse überdacht und effizient ausgerichtet. Die Herausforderung liegt

hier weniger in der technischen Einführung als in der konzeptionellen Ausarbeitung.

### Fazit

Die Umsetzung eines einheitlichen Standards in der öffentlichen Rechnungslegung der Mitgliedstaaten, erfordert neben der fachlichen Auseinandersetzung mit den Vorschriften zur Erfassung und Bewertung der Geschäftsvorfälle, eine Überprüfung der eingesetzten IT-Unterstützung im Finanzwesen.

Sollen in Zukunft bisher erzeugte Informationen aus dem Finanzwesen für Steuerungszwecke weiter genutzt und etablierte Abläufe fortgeführt werden, besteht der Bedarf den bisherigen Rechnungslegungsstandard parallel zu EPSAS anzuwenden. Moderne IT-Systeme für das Finanzwesen können diese Vorgehensweise mit einer parallelen Rechnungslegung unterstützen. Damit werden Verwaltungen von einer redundanten Erfassung der Geschäftsvorfälle entlastet und die Anfertigung der unterschiedlichen Jahresrechnungen vereinfacht.

Sofern die heute zur Verfügung stehende Systemunterstützung die Anforderungen durch EPSAS nur unzureichend unterstützt, sind bei der Auswahl einer neuen Lösung für das Finanzwesen die erweiterten Möglichkeiten neuer Technologien eingehend zu prüfen. Insbesondere durch eine vereinfachte Benutzerführung, neue Verfahren zu Speicherung und Auswertung der Finanzdaten sowie eine flexible Pflege und Weiterentwicklung des Berichtswesens könnten die Aufwände für Organisationen, die sich mit der Umsetzung von EPSAS auseinandersetzen, reduziert werden.

<sup>10</sup> Zu den Anforderungen an eine harmonisierte Rechnungslegung im Kontext von Simple Finance; siehe SAP (o.J.).

## Literatur

Bauer E./Siebert J. (2007), Das neue Hauptbuch, in: SAP ERP Financials, 2007, S. 15ff.

Bundesrechnungshof (2014), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Bonn.

Europäische Kommission (2013): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten, Brüssel.

Krüger, J. (2015), SAP Simple Finance, An Introduction, 2015, S. 155ff.

Plattner H./Zeier A. (2011), In-Memory Data Management, An Inflection Point for Enterprise Applications, S. 7ff.

PwC (2013): Towards a new era in government accounting and reporting, PwC global survey on accounting and reporting by central governments.

PwC (2014a): Collection of information related to the potential impact, including costs, of implementing accrual accounting in the public sector and technical analysis of the suitability of individual IPSAS standards, Brüssel, <http://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/implementing-epsas.jhtml>.

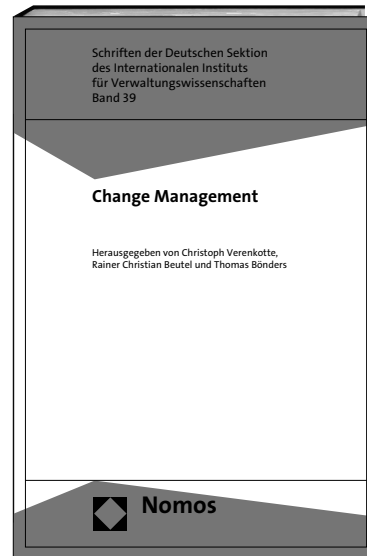
PwC (2014b): Integrierte Finanzberichterstattung; in: SAP ERP, 2014, S. 11.

SAP (2011): International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Impacts and Compliance Aspects.

SAP (o.J.): SAP Hilfe, Harmonisierte Rechnungslegung, [http://help.sap.com/saphelp\\_sfin200/helpdata/de/3b/8ad9547db86374e10000000a44538d/content.htm?frameset=/de/bb/002655865afb57e10000000a441470/frameset.htm&current\\_toc=/de/48/57c0540cf5ef05e10000000a4450e5/plain.htm&node\\_id=9](http://help.sap.com/saphelp_sfin200/helpdata/de/3b/8ad9547db86374e10000000a44538d/content.htm?frameset=/de/bb/002655865afb57e10000000a441470/frameset.htm&current_toc=/de/48/57c0540cf5ef05e10000000a4450e5/plain.htm&node_id=9) [Eingesehen 18.08.2015]

Scherer/Willinger (2006): Parallele Rechnungslegung mit SAP.

# Change Management



## Change Management

Herausgegeben von Christoph Verenkotte, Präs. Bundesverwaltungsamt, Rainer Christian Beutel und Thomas Bönders

2015, 193 S., brosch., 46,- €

ISBN 978-3-8487-2407-9

(Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. 39)

[www.nomos-shop.de/25152](http://www.nomos-shop.de/25152)

Die öffentliche Verwaltung befindet sich im stetigen Wandel. Will die Verwaltung zukunftsfähig und innovativ und den Herausforderungen der kommenden Jahren gewachsen sein, muss sie auf ständige Veränderungen reagieren, ihr Handeln danach ausrichten und ihre Entscheidungen entsprechend treffen. Vor diesem Hintergrund widmete sich die Jahrestagung 2013 der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften dem Thema „Change-Management als Steuerungsinstrument für Entwicklungs- und Veränderungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung“. Die dort präsentierten Ergebnisse werden in dem vorliegenden Band veröffentlicht.

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**