Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

Beschluss

Stand 15.07.2016

Einführung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsstandards - EPSAS

Die Europäische Kommission strebt einheitliche und verbindliche europäische Rechnungslegungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS – European Public Sector Accounting Standards) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union an.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten (Präsidentenkonferenz) hat in ihrem Positionspapier vom 14. Mai 2014 darauf hingewiesen, dass die Schlussfolgerungen der Europäischen Kommission, nur mit der Einführung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsstandards ließe sich die mangelnde Zuverlässigkeit finanzstatistischer Daten der Mitgliedstaaten abstellen, nicht belegt ist.

Die Präsidentenkonferenz hatte angemahnt, eine Entscheidung über die Harmonisierung der Rechnungslegung in Europa erst nach der Evaluierung bereits eingeleiteter Maßnahmen und nach erfolgter Prüfung von Alternativen sowie nur auf der Basis einer fundierten Prüfung der Notwendigkeit und Wirksamkeit der Einführung von europäischen Standards zu treffen.

Die Evaluierung und die Prüfungen stehen nach wie vor aus. Aus Sicht der Präsidentenkonferenz sind wesentliche Fragestellungen weiterhin offen.

I. Aktuelle Entwicklung in Europa

II. Situation in der Bundesrepublik Deutschland

III. Offene Fragen zum „Ob“ einer EPSAS-Einführung

IV. Fehlende Eignung der IPSAS als öffentliches Rechnungslegungssystem

V. Anforderungen an die Ausgestaltung von EPSAS

VI. Empfehlungen

I.

Aktuelle Entwicklung in Europa

Die Europäische Kommission hat zwischenzeitlich entschieden, das EPSAS-Projekt in einem zweistufigen Verfahren weiter zu verfolgen: In den ersten fünf Jahren sollen die Mitgliedstaaten bei der freiwilligen Umstellung auf ein doppisches Rechnungslegungssystem basierend auf IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) als Regelungsstandard von der Europäischen Kommission unterstützt werden. Zeitgleich sollen die EPSAS entwickelt werden. Die Umstellung auf EPSAS als Rechnungslegungsstandard in den Mitgliedstaaten soll dann in einer zweiten Phase innerhalb von weiteren fünf Jahren erfolgen.

Am 15. und 16. September 2015 hat sich die EPSAS-Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern aller EU-Mitgliedstaaten, konstituiert. Die Europäische Kommission hat diese zu Beratungszwecken eingerichtet. Ziel ist es, die Mitgliedstaaten bereits zu einem frühen Zeitpunkt in die Erarbeitung der EPSAS einzubinden.

Das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) hat Expertengruppen (Working Cells) mit detaillierten Fragestellungen betraut. Diese Expertengruppen bestehen unter anderem aus wenigen Vertretern der Mitgliedstaaten, die sich freiwillig zur Mitarbeit bereit erklärt haben. Kriterium für deren Auswahl soll die Fachexpertise für die Fragestellungen in der jeweiligen Expertengruppe sein.

Es ist möglich**,** dass

- einheitliche Rechnungslegungsstandards verpflichtend in den Mitgliedstaaten eingeführt werden,
- in der Folge jeder Mitgliedstaat einen EPSAS-konformen konsolidierten und testierten Jahresabschluss vorlegen soll und
- der EPSAS-Prozess unmittelbare Auswirkungen auf die Rechnungsprüfung und damit die Rechnungshöfe haben wird.

II.

Situation in der Bundesrepublik Deutschland

Das Haushaltsgrundsätzegesetz stellt Bund und Ländern frei, welches System der Rechnungslegung sie ihrer Haushaltswirtschaft zugrunde legen. Der überwiegende Teil der kommunalen Haushalte wendet zwar bereits die Doppik an, sie wären jedoch ebenfalls von der EPSAS-Einführung betroffen.

Einige Länder wenden ein doppisches Rechnungslegungssystem an, der größere Teil der Länder praktiziert ein kamerales Rechnungslegungssystem.

Bundestag und Bundesrat bestätigen ausdrücklich die im Haushaltsgrundsätzegesetz normierte Wahlfreiheit. Sie fordern die Bundesregierung auf sicherzustellen, dass die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Wahlfreiheit zwischen kameralen und doppischen Systemen der Rechnungslegung bestehen bleibt.

III.

Offene Fragen zum „Ob“ einer EPSAS-Einführung

Die offenen Fragen zu dem „Ob“ der Einführung von EPSAS sind in geeigneter Weise gegenüber den EU-Instanzen geltend zu machen. Dabei sind insbesondere zu klären:

- die Notwendigkeit, hauptsächlich mit Blick auf die Qualität der Finanzstatistik
- die Geeignetheit, mit einer Harmonisierung der Rechnungslegungsdaten vergleichbare Finanzstatistiken erreichen und Staatsschuldenkrisen vermeiden zu können, insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Verwaltungs- und Kontrollstrukturen in den Mitgliedstaaten
- die Rechtsgrundlage für eine Zuständigkeit der Europäischen Kommission
- die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips
- die Kostenschätzung und die Nutzenbetrachtungen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Bundesrepublik die von der Europäischen Kommission geplante verbindliche Einführung von EPSAS im europäischen Gesetzgebungsverfahren ohne Unterstützung weiterer Mitgliedstaaten nicht verhindern oder entscheidend beeinflussen kann.

IV.

Fehlende Eignung der IPSAS als öffentliches Rechnungslegungssystem

Die Europäische Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, auf freiwilliger Basis zunächst eine Rechnungslegung nach IPSAS einzuführen.

Die IPSAS entsprechen nicht den Anforderungen an eine öffentliche Rechnungslegung:

- Die IPSAS basieren auf privatwirtschaftlichen, kapitalmarktorientierten Rechnungslegungsstandards (IFRS – International Financial Reporting Standards). Diese wiederum orientieren sich maßgeblich an den Informationsbedürfnissen von Investoren und werden in der EU verpflichtend nur für die Konzernrechnungslegung kapitalmarktorientierter Unternehmen (§ 315a HGB) angewendet.
- Ein bestehendes Konvergenzprogramm des Standardsetzers der IPSAS sieht eine kontinuierliche Abstimmung und eine möglichst enge inhaltliche Übereinstimmung mit den IFRS vor.
- Die IPSAS beinhalten erhebliche Interpretationsspielräume und Wahlrechte.

V.

Anforderungen an die Ausgestaltung von EPSAS

Sollten EPSAS eingeführt werden, haben diese folgenden Anforderungen zu genügen:

- Um die Legitimation der Standards zu sichern, muss gewährleistet sein, dass die Standards in einem demokratisch legitimierten, transparenten und rechtssicheren Normsetzungsverfahren unter Einbindung der für die Setzung der nationalen Rechnungslegungsnormen für öffentliche Haushalte verantwortlichen Stellen entwickelt und verabschiedet werden.
- Vor der Erarbeitung einzelner Standards sind die Zwecke der öffentlichen Rechnungslegung und die für alle Standards verbindlich geltenden Rechnungslegungsgrundsätze zu definieren (Rahmenkonzept). Die Zwecke öffentlicher Rechnungslegung sind Rechenschaft, Generationengerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Vergleichbarkeit. Wesentliche Grundsätze öffentlicher Rechnungslegung sind strenge Objektivierung und das Vorsichtsprinzip. Wahlrechte und Ermessensspielräume sind wegen der angestrebten Vergleichbarkeit zu minimieren. Die Rechnungslegungsvorschriften müssen auch für die Haushaltsplanung geeignet sein.

VI.

Empfehlungen

Der EPSAS-Prozess ist ein gesamtstaatliches Thema, das Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungsträger gleichermaßen betrifft. Dabei ist in der Bundesrepublik eine Vereinheitlichung der Haushaltswirtschaft an dem in Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz verankerten Prinzip bundesstaatlicher Verteilung der Haushaltshoheit zu messen.

Die weitere Entwicklung des EPSAS-Prozesses ist nicht abschließend vorhersehbar. Entsprechend der Forderung von Bundestag und Bundesrat müssen die Bemühungen sowohl in Richtung des „Ob“, als auch des „Wie“ parallel erfolgen.

Derzeit wird der EPSAS-Prozess innerhalb der Bundesrepublik nicht gesamtstaatlich koordiniert. Eine koordinierte Vorgehensweise ist jedoch zwingend erforderlich.

Adressaten des EPSAS-Prozesses sind primär die Exekutiven (Finanzministerien) des Bundes und der Länder einschließlich der Kommunen und Sozialversicherungsträger.

Eine abgestimmte Position für die Bundesrepublik Deutschland sollte sowohl hinsichtlich der Zulässigkeit und Erforderlichkeit der EPSAS („Ob“) als auch hinsichtlich der Ausgestaltung und Entwicklung einzelner Standards („Wie“) durch das Bundesministerium der Finanzen koordiniert werden.

1.

Die Präsidentenkonferenz empfiehlt den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder:

- Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sollten in ihrer Funktion als Prüfungs- und Beratungsinstanz und als Adressaten der Testierungsaufgaben den Prozess begleiten.
- Die Rechnungshöfe sollten in den nationalen Gremien und den Gremien auf Kommissionsebene vertreten sein. Zu denken wäre an einen Vertreter des Bundesrechnungshofs sowie einen gemeinsamen Vertreter der Landesrechnungshöfe. Diese Vertreter wären für den Informations- und Abstimmungsprozess der Rechnungshöfe untereinander zuständig.

2.

Die Präsidentenkonferenz empfiehlt den Parlamenten des Bundes und der Länder, ihre Regierungen aufzufordern,

- eine Mitteilung der Europäischen Kommission anzumahnen, in der die offenen Fragen des EPSAS-Prozesses – insbesondere die Fragen des „Ob“ und „Wie“ der Einführung – zur Diskussion gestellt werden, bevor ein förmliches legislatives Verfahren eingeleitet wird,
- eine abgestimmte gesamtstaatliche Position gegenüber der Europäischen Kommission einzubringen und dabei auch die aufgrund der föderalen Verfassung spezifischen nationalen Fragestellungen zu thematisieren,
- die deutschen Interessen bei der Ausgestaltung der einzelnen Standards in die dafür vorgesehenen Arbeits- und Expertengruppen der Europäischen Kommission einzubringen und
- darauf hinzuwirken, dass nicht durch eine freiwillige Anwendung nicht angepasster und auf europäischer Ebene demokratisch nicht legitimierter IPSAS in einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten nicht mehr korrigierbare Fakten geschaffen werden, welche die spätere EPSAS-Gesetzgebung inhaltlich dominieren.