

Harmonisierte europäische Standards für das öffentliche Rechnungswesen (EPSAS)

Die allgemeine Finanzberichterstattung bedient die Informationsbedürfnisse eines allgemeinen Adressatenkreises, der aus all jenen besteht, die keinen Anspruch auf Bereitstellung maßgeschneiderter Informationen durch die berichtende Einheit haben. Finanzielle Transparenz und Vergleichbarkeit der Finanzberichterstattung haben sich als wichtige Merkmale des externen Rechnungswesens herausgebildet. Auf europäischer Ebene werden diese Ziele für den Privatsektor durch die Übernahme der IFRS in europäisches Recht verwirklicht. IFRS gelten in der EU für den konsolidierten Jahresabschluss börsennotierter Unternehmen. Entsprechende einheitliche Standards für die Rechnungslegung im öffentlichen Sektor existieren auf der EU-Ebene bislang nicht.



**Alexandre
Makaronidis**

Eurostat
Task Force EPSAS – European Public Sector
Accounting Standards



István Varjas

Finanzielle Transparenz und Vergleichbarkeit der externen Rechnungslegung der Wirtschaftsakteure, private wie öffentliche, sind notwendige Voraussetzungen für funktionsfähige Volkswirtschaften und deren Märkte. Dies gilt im besonderen Maße für eine funktionierende Wirtschafts- und Währungsunion. Leistungsfähige Rechnungswesenssysteme erfassen nicht nur die anfallenden Zahlungsströme, sondern alle relevanten Geschäftsvorfälle, das heißt die erwirtschafteten und verbrauchten Ressourcen.

Viele Systeme des öffentlichen Rechnungswesens mögen ausgereift und leistungsfähig und für die nationalen Zwecke, für welche sie entworfen worden sind, völlig ausreichend sein. Dennoch haben die aus den unterschiedlichen Verwaltungs- und Rechtstraditionen hervorgegangenen Systeme dazu geführt, dass die öffentliche Finanzberichterstattung in den EU-Mitgliedstaaten sehr heterogen ist. Dabei sind nicht nur die in den öffentlichen Einheiten verwendeten Rechnungslegungstechniken unterschiedlich (kameral bzw. doppisch), sondern auch die Rechnungslegungszwecke (Ermitt-

lung des Kassenergebnisses bzw. Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der berichtenden Einheit). Diese Unterschiede führen dazu, dass in manchem Jahresabschluss die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der berichtenden öffentlichen Einheit weder umfassend noch zusammenhängend abgebildet werden (können). Die breite Palette der Buchführungs- und Rechnungslegungspraktiken im öffentlichen Sektor resultiert in einem Mangel an finanzieller Transparenz und Vergleichbarkeit. Dies gilt sowohl für die primäre Erfassung der relevanten Geschäftsvorfälle als auch für die darauf aufbauenden Jahresabschlüsse und die Finanzstatistik des Sektors Staat.

Um finanzielle Transparenz und Vergleichbarkeit in der Finanzberichterstattung des öffentlichen Sektors in der Europäischen Union herzustellen, besteht ein klarer Handlungsbedarf. Die genannten Ziele können nur durch koordinierte Aktion der EU und der Mitgliedstaaten erreicht werden.

Die bestehende Heterogenität der existierenden Systeme des öffentlichen Rech-

nungswesens hat darüber hinaus deutlich gemacht, dass eine Vereinheitlichung der Rechnungslegung anhand von gemeinsamen Grundsätzen ordnungsmäßiger öffentlicher Buchführung (GoöB) nicht ausreicht, um insbesondere die Vergleichbarkeit der Rechnungsführung und Rechnungslegung sicherzustellen.

Einige EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission selbst haben ihr Rechnungswesen bereits modernisiert – und zwar mit Bezugnahme auf internationale Rechnungslegungsstandards. IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) sind die meistgewählte Referenz für die Modernisierung der öffentlichen Rechnungslegung und Rechnungsführung in der EU; sie sollten deshalb auch die grundsätzliche Referenz für die Entwicklung von harmonisierten EPSAS sein.

In Anbetracht der konkreten Reformerfahrungen von Mitgliedstaaten hat die Europäische Kommission in ihrem IPSAS-Bericht (2013) eine grobe Abschätzung der zu erwartenden Kosten für die Einführung von EPSAS gegeben. Die Größenordnung der zu erwartenden Kosten wurde zwischen 0,02 Prozent und 0,1 Prozent des EU-BIP beziffert.

Eine weitere Studie, welche im Auftrag der Europäischen Kommission in diesem Jahr erstellt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass sich die zu erwartenden

Kosten vermutlich in der Größenordnung von 0,01 Prozent bis 0,05 Prozent des BIP der EU bewegen könnten. Zwei mögliche Szenarien wurden betrachtet. Erstens müsste es demnach möglich sein, bereits existierende IT-Systeme der öffentlichen Verwaltungen so anzupassen, dass sie „doppikfähig“ werden. In diesem Fall summieren sich die hochgerechneten Kosten auf EU-Ebene zwischen 1,2 Milliarden und 2,1 Milliarden Euro, und zwar über den gesamten Reformzeitraum. Dem zweiten Szenario zufolge müssten Verwaltungen mit wenig leistungsfähigen Buchführungssystemen ihre IT-Systeme vollständig erneuern. Bei einem solchen Szenario würden sich die zu erwartenden Kosten der Umstellung zwischen 1,8 Milliarden bis 6,9 Milliarden Euro bewegen, ebenfalls über die Gesamtdauer der Reform verteilt. Diese Kostenschätzungen beziehen sich auf die vollständige Umstellung auf IPSAS als Proxy für die noch nicht existierenden EPSAS. Sie sind mit der gebührenden Vorsicht zu interpretieren und stets unter Berücksichtigung der Einschränkungen, denen sie unterliegen.

Die Kosten der Umstellung auf harmonisierte europäische Rechnungslegungsstandards wären größtenteils kurzfristiger und dem Wesen nach einmaliger Natur. Deren Höhe hängt hauptsächlich vom jeweiligen Ausgangspunkt der betreffenden öffentlichen Verwaltung ab, das heißt der anfänglichen Leistungsfähigkeit existierender Buchführungs- und IT-Systeme,

und von weiteren Faktoren wie der Größe und Komplexität der Verwaltungsstruktur sowie der internen bzw. externen Projektdurchführung.

Der Nutzen der Reform, falls nicht offensichtlich, ist leicht nachzuvollziehen und nachhaltig mittel- und langfristiger Natur. Er besteht in mehr finanzieller Transparenz, EU-weiter Vergleichbarkeit, besserer und nachhaltigerer politischer Entscheidungsfindung, effizienterer öffentlicher Verwaltung, erhöhter Rechenschaftspflicht und Wettbewerbsvorteilen. EPSAS trägt somit nicht nur zur Generationengerechtigkeit, sondern auch zur Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei. Nichtsdestotrotz ist der Nutzen schwer zu quantifizieren, aber es ist davon auszugehen, dass der zu erwartende Nutzen die anfallenden Kosten übersteigt.

EPSAS ist eine auf die Zukunft gerichtete strukturelle Reform, bei der es um finanzielle Transparenz, finanzielle Nachhaltigkeit und finanzielle Glaubwürdigkeit geht. Letztendlich ist EPSAS nicht nur eine Reform im Sinne von staatlichen, internationalen oder supranationalen Verwaltungen und Finanzmärkten, sondern auch und vor allem im Sinne der europäischen Bürger. Sie sollen dadurch in die Lage versetzt werden, vergleichen und beurteilen zu können, wie es um die Finanzlage ihrer öffentlichen Institutionen bestellt ist und wie ihre Steuergelder bewirtschaftet werden. ■

Veranstaltungsrückblick: Standardsetzer, Verwaltung und Wissenschaft diskutierten Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor in Berlin

IPSAS und EPSAS waren im November Gegenstand einer Veranstaltung des Instituts für den öffentlichen Sektor. Unter dem Titel „Internationale Rechnungslegung – Herausforderungen und Chancen für EU, Bund, Länder und Kommunen“ kamen 60 Experten, darunter zwei Rechnungshofpräsidenten, zusammen. Prof. Dr. Andreas Bergmann berichtete als Vorsitzender aus der Arbeit des IPSAS Board, Michael Herzog (KPMG, Zürich) ließ die Teilnehmer an den Schweizer Erfahrungen bei der IPSAS-Einführung teilhaben. Darüber hinaus ging Prof. Dr. Berit Adam (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin) auf die Herausforderungen ein, die eine IPSAS-Einführung in Deutschland mit sich bringen würde. Moderiert wurde die Veranstaltung von Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus, langjähriger Inhaber des Public Management-Lehrstuhls der Universität Hamburg und Beiratsmitglied des Instituts für den öffentlichen Sektor.

Weitere Informationen zu den Themen IPSAS und EPSAS sind auf der Website des Instituts für den öffentlichen Sektor unter www.publicgovernance.de/IPSAS/EPSAS zu finden.

