

Befürchtungen treten ein: Geplante europäische Rechnungslegungsvorschriften für den öffentlichen Sektor (EPSAS) übernehmen hierfür ungeeignete kapitalmarktorientierte Standards (IPSAS)¹

Die Europäische Kommission strebt einheitliche Rechnungsführungsgrundsätze (sog. EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union an. Dass die Ziele einer „besseren Haushaltsüberwachung“ und einer „Stärkung der Wirtschafts- und Währungsunion“ mit der verbindlichen Einführung der EPSAS erreicht werden, ist nicht zu erwarten. Denn es mangelt nicht an geeigneten Rechnungslegungssystemen, die verlässliche Daten bereitstellen können. Vielmehr sind eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die strikte Einhaltung der Europäischen Fiskalregeln nicht durchgängig sichergestellt. Darüber hinaus sind Bedarf und Nutzen der EPSAS nach wie vor nicht überzeugend dargelegt. Zudem fehlt weiterhin eine belastbare Kosten-/Nutzenabwägung.

In der ungeachtet dessen bereits laufenden Arbeit an den EPSAS müssen

1. die Besonderheiten des öffentlichen Sektors stärker berücksichtigt werden, im sog. Framework festgeschrieben werden und die Standards binden;
2. Standards den Zwecken der öffentlichen Rechnungslegung – Rechenschaft, Generationengerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Vergleichbarkeit – folgen;
3. der Grundsatz der Vorsicht mit dem Realisations- und Imparitätsprinzip vorne angestellt werden; das Neutralitätsprinzip muss entfallen;
4. Standards dem Gebot der Objektivierung folgen, Wahlrechte minimiert werden, weil sie der Vergleichbarkeit zuwiderlaufen.

Andernfalls besteht u. a. die Gefahr, dass ungeeignete internationale Standards (IPSAS) unkritisch übernommen werden, die eine zu positive und damit unrealistische Darstellung der Haushaltslage begünstigen könnten („Schönfärberei“).

Die Rechnungshöfe sehen ihre bereits in den Jahren 2014 und 2016 formulierten Bedenken bestätigt: Der Arbeitsprozess, den die Europäische Kommission initiiert hat, um verbindliche Standards für die Rechnungslegung in den Mitgliedstaaten (sog. EPSAS) zu erarbeiten, steuert auf eine unkritische Übernahme von internationalen Standards zu, die kapitalmarktorientierten Ursprungs und daher für den öffentlichen Sektor vielfach nicht geeignet sind.

¹ Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat diese Erklärung im Mai 2020 verabschiedet.

Auch die grundlegende Kritik am Sinn und Zweck der EPSAS-Initiative ist nicht ausgeräumt: Dass die vorhandenen finanzstatistischen Daten der Mitgliedstaaten mangelhaft seien, insbesondere zur Überwachung und Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite, und dies durch europaweit einheitliche doppische Rechnungslegungsstandards behoben werden könne, sehen die Rechnungshöfe weiterhin als nicht belegt an. Nach wie vor fehlt eine klare Erklärung der Kommission, auf welcher Rechtsgrundlage die avisierten Standards eingeführt werden sollen.

Der erreichte Arbeitsstand des von der Kommission initiierten und stark von Beratungsunternehmen getragenen EPSAS-Prozesses bestätigt die fachlichen Befürchtungen der Rechnungshöfe. Sie weisen auf folgende Punkte hin:

- Der als Richtschnur für die Standards erarbeitete Entwurf des Rahmenkonzepts (sog. EPSAS-Framework) orientiert sich nicht an den Zwecken der Rechnungslegung der öffentlichen Hand; er übernimmt stattdessen Prinzipien, die für eine kapitalmarktorientierte Rechnungslegung entwickelt wurden.
Im Rahmenkonzept müssen die Zwecke der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor verankert werden: Rechenschaft, Generationengerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Vergleichbarkeit.
Die Rechnungshöfe warnen: Aus falschen Maßstäben im Rahmenkonzept werden falsche Standards.
- Der falsche Maßstab könnte insbesondere in einer unkritischen Übernahme ungeeigneter IPSAS münden, also der Übernahme von vorhandenen internationalen Regelungen. Die Kommission selbst hatte sich vorgenommen, diese zunächst in einem sog. Screening auf ihre Geeignetheit zu überprüfen. Wenn jetzt ein ungeeigneter Maßstab für das Screening herangezogen wird, kann das Ergebnis nicht sachgerecht sein.
- Der Entwurf des Rahmenkonzepts beinhaltet das Neutralitätsprinzip. Danach sind – vereinfacht ausgedrückt – Chancen und Risiken gleichermaßen zu berücksichtigen. Dies kann für eine kapitalmarktorientierte Rechnungslegung richtig sein, für den öffentlichen Sektor ist das Neutralitätsprinzip ungeeignet: Es kann zu „Schönfärberei“ verleiten.
Die Rechnungshöfe fordern, den Grundsatz der Vorsicht als vorrangiges Prinzip im EPSAS-Rahmenkonzept zu verankern. Danach müssen vorhersehbare Risiken im Interesse der Zukunftsvorsorge berücksichtigt werden, während Chancen erst Eingang in die Abschlüsse finden dürfen, wenn sie tatsächlich realisiert wurden.
- Die Rechnungshöfe erneuern ihre Forderungen aus dem Jahr 2016, dass neben einem vorrangig geltenden Vorsichtsprinzip der Grundsatz der Objektivierung zu verankern ist und außerdem Wahlrechte zu minimieren und Ermessensspielräume zu begrenzen sind.
- Derzeit fehlen immer noch belastbare Kostenschätzungen, insbesondere im Hinblick darauf, welche finanziellen Belastungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Einführung von EPSAS zukommen.

In Deutschland ermöglicht ein Wahlrecht im Haushaltsgrundsätzegesetz den Ländern und dem Bund, das Haushaltswesen kameral oder doppisch (kaufmännisch) zu führen. Die Präsidentenkonferenz hat sich neben den EPSAS auch mit der Weiterentwicklung dieses Wahlrechts befasst: Nach Auffassung der Rechnungshöfe ist es sinnvoll, eine Vergleichbarkeit von kameralen Zahlen mit aus der Doppik generierten Finanzaufstellungen herzustellen und so kameral und doppisch rechnende Länder hinsichtlich wichtiger Zahlen künftig einfacher vergleichbar zu machen.