

European Public Sector Accounting Standards (EPSAS): Die Bedeutung eines EPSAS Conceptual Framework für die Normentwicklung

Die derzeitige Diskussion um die Entwicklung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Bereich geht auf die EU-Richtlinie 2011/85 aus dem Jahre 2011 zurück. In dieser Richtlinie wird hinterfragt, ob die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) ein geeignetes Rechnungsführungssystem für den öffentlichen Bereich der Mitgliedstaaten der EU sein könnten. Hintergrund war die europäische Staatsschulden- und Finanzkrise verbunden mit der Erkenntnis, dass das System der europäischen Finanzstatistiken verbessert werden müsse.

Dr. Karsten Nowak ist Direktor beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.
Kontakt: autor@der-konzern.de

I. Erforderlichkeit EU-eigener Rechnungslegungsstandards mit einer eigenen Governance-Struktur

Nach intensiver Befassung mit dieser Frage kam das Europäische Statistikamt Eurostat 2013 zu dem Ergebnis, dass innerhalb der EU eigene Rechnungslegungsstandards mit einer eigenen Governance-Struktur erforderlich seien. IPSAS wurden als geeigneter Bezugsrahmen für die Entwicklung von europäischen Standards für eine einheitliche Rechnungslegung in der EU angesehen. Der Begriff der European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) war geboren.

II. EPSAS Working Group und vier EPSAS Working Cells

Mittlerweile hat die EU-Kommission eine EPSAS Working Group und vier EPSAS Working Cells eingerichtet, welche die konzeptionelle Entwicklung von EPSAS zum Gegenstand haben. Diese Tätigkeiten dienen der Europäischen Kommission zur Vorbereitung eines Verordnungs- oder Richtlinienentwurfs, der dann in den Gesetzgebungsgremien der EU diskutiert werden wird.

Die EPSAS stellen in der Tat eine Chance dar, die öffentliche Rechnungslegung in Europa und damit auch in Deutschland zu harmonisieren. Derzeit wird in den Working Cells und der Working Group über die grundsätzliche Ausgestaltung etwaiger EPSAS diskutiert. Denkbar wäre eine naive Übernahme der IPSAS, also quasi ein IPSAS Endorsement, auf der einen Seite, eine komplette „Neuentwicklung“ eines eigenständigen Rechnungslegungssystems für europäische Gebietskörperschaften auf der anderen Seite oder eben auch Lösungen, die zwischen diesen beiden Eckpunkten liegen.

III. EPSAS Conceptual Framework und Standards

Um die Frage nach einer sinnvollen Konzeption der EPSAS beantworten zu können, sollte sich die EU-Kommission in einem ersten Schritt Gedanken über die konkrete Ausgestaltung eines EPSAS Conceptual Framework machen. Erst in einem zweiten Schritt könnte dieses Framework dann als Bewertungsmaßstab für die Frage dienen, ob IPSAS-Standards in EPSAS-Standards überführt werden können oder ob

sie nicht Framework-konsistent sind und verworfen werden müssen.

Ein EPSAS Conceptual Framework sollte auf jeden Fall die Zwecke öffentlicher Rechnungslegung und die wesentlichen Grundprinzipien öffentlicher Rechnungslegung beinhalten. Zwecke öffentlicher Rechnungslegung sind Rechenschaft, Nachhaltigkeit, Generationengerechtigkeit und Vergleichbarkeit. Wesentliche Grundprinzipien sind die strenge Objektivierung und das Vorsichtsprinzip. Zudem sollte das Conceptual Framework nicht nur für den Standardsetzer, sondern eben auch für die Anwender verbindlich sein.

IV. Vorsichtsprinzip

In der EPSAS Working Cell „Standards“ wird derzeit über die konkrete Ausprägung des Vorsichtsprinzips diskutiert. Wünschenswert wäre ein gemeinsames europäisches Verständnis eines Vorsichtsprinzips, das eben auch das Realisations- und Imparitätsprinzip umfasst. Das Realisationsprinzip verhindert insb. den Ausweis unrealisierter Gewinne, z.B. durch eine Fair-Value-Bewertung, die die Anschaffungs- oder Herstellungskosten übersteigt. Es dient dem Zweck der Nachhaltigkeit. Das Imparitätsprinzip unterstützt den Grundsatz der Generationengerechtigkeit, da es nur solche Risiken und Verluste antizipiert, die bereits entstanden sind, also gerade auch von der gegenwärtigen Generation verantwortet werden müssen.

Das derzeit geplante Vorgehen von Eurostat, das EPSAS Conceptual Framework zeitgleich mit den EPSAS-Standards zu entwickeln, ist zu kritisieren. Eine zweck- und prinzipienkongruente Ableitung der EPSAS-Standards ist bei dieser Vorgehensweise nicht möglich.

V. Politische Diskussion

Neben der Fachdiskussion wird mittlerweile auch im politischen Raum intensiv über EPSAS diskutiert. Bundestag und Bundesrat haben sich mit dem Thema genauso befasst wie der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments und Interessenvertretungen der Kommunen.

Das Hessische Ministerium der Finanzen und der Hessische Rechnungshof veranstalten am 09.03.2017 in Berlin ein Diskussionspanel zu den EPSAS. Als Diskussionsteilnehmer werden u.a. namhafte Vertreter von Eurostat, aus dem Bundestag und der Wissenschaft erwartet.

Redaktioneller Hinweis:

Zum EPSAS Update 2016: EPSAS als Chance für eine Harmonisierung der Rechnungslegung in Deutschland und in Europa vgl. *Weyland/Nowak*, DK 2016 S. 558 = DK1219688.