Bundesrechnungshof

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

Gz.: I 3 - 20 05 / EPSAS Bonn, 13. Februar 2014

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de)

Inhaltsverzeichnis **Seite**

0	**Zusammenfassung**	**3**
1	**Vorbemerkungen**	**5**
2	**EPSAS aus Sicht der Kommission**	**6**
2.1	Ausgangssituation	6
2.2	Lösungsvorschlag der Kommission	6
2.3	Erwarteter Nutzen	7
2.4	Handlungsalternativen	7
2.5	Kosten	8
2.6	Rechtliche Umsetzung	8
3	**EPSAS aus deutscher Sicht**	**10**
3.1	Ausgangssituation	10
3.2	Qualität der von Deutschland gemeldeten statistischen Daten	11
3.3	Handlungsalternativen	11
3.4	Kosten	12
3.5	Nutzen	12
4	**Offene Fragen und Risiken einer Umstellung**	**13**
5	**Empfehlungen des Bundesrechnungshofes**	**14**

0 Zusammenfassung

Die Europäische Kommission strebt einheitliche und verbindliche europäische Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) an, die auf der kaufmännischen doppelten Buchführung mit Periodenabgrenzung beruhen. Ergänzend zu dem hierzu vorgelegten Sachstandsbericht des Bundesministeriums der Finanzen (Haushaltsausschussdrucksache 18/0027) berät der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Er weist in seinem Bericht auf offene Fragen sowie auf Chancen und Risiken einer möglichen Einführung der EPSAS hin:

0.1 Situation auf europäischer Ebene

- Die Europäische Kommission beabsichtigt, durch die Einführung der EPSAS die Qualität und Vergleichbarkeit der für den öffentlichen Sektor zu meldenden Finanz- und Statistikdaten zu erhöhen. Sie verspricht sich davon zugleich eine Aufwandsersparnis für das Europäische Statistische System (Textziffer 2.1).
- Die Kommission hat Handlungsalternativen zu EPSAS bisher nicht dargestellt. Eine Studie zu Kosten und Nutzen der EPSAS soll Mitte dieses Jahres vorliegen (Textziffern 2.2 bis 2.4).
- Die von der Kommission geplante europäische Rahmengesetzgebung zu den EPSAS-Verwaltungsgrundsätzen und -strukturen könnte Deutschland alleine nicht verhindern. Auch auf die Annahme einzelner EPSAS haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union möglicherweise wenig Einfluss (Textziffer 2.5).

0.2 Situation in Deutschland

- Von der Einführung und Umsetzung einheitlicher Rechnungsführungsgrundsätze wären in Deutschland rund 17 500 öffentliche Einzelhaushalte in Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen betroffen. Dies würde einen weit aufgefächerten Anpassungsbedarf nach sich ziehen (Textziffer 3.1).
- Die aus Deutschland gemeldeten statistischen Daten werden bisher den Anforderungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen qualitativ weitgehend gerecht (Textziffer 3.2).

0.3 Die Einführung von einheitlichen Rechnungsführungsgrundsätzen ist mit erheblichen Risiken verbunden. Dies sind vor allem Kostenrisiken sowie die Gefahr einer vorübergehenden Minderung der Datenqualität gerade in der Zeit der aktuellen Finanzkrise (Textziffer 4).

0.4 Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen für das weitere Verfahren zusammengestellt (Textziffer 5).

1 Vorbemerkungen

Die Europäische Kommission (Kommission) strebt einheitliche und verbindliche europäische Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor an (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS), die auf dem Prinzip der Periodenabgrenzung beruhen. Sie sollen eine verlässlichere Entscheidungsgrundlage für die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Europäischen Union (EU) bieten. Die für alle öffentlichen Einzelhaushalte in den Mitgliedstaaten vorgesehenen Standards basieren auf dem Prinzip der kaufmännischen doppelten Buchführung.

Die Kommission treibt die Einführung der EPSAS zügig voran. Bereits Mitte dieses Jahres beabsichtigt sie, eine Mitteilung zu den EPSAS-Verwaltungsstrukturen und -grundsätzen zu veröffentlichen. Unmittelbar daran soll sich das Unionsgesetzgebungsverfahren anschließen. Die Rahmenverordnung für die EPSAS soll bis Ende des Jahres 2015 verabschiedet werden und bereits Anfang des Jahres 2016 in Kraft treten. Bis Ende des Jahres 2020 sollen alle Mitgliedstaaten die EPSAS anwenden.

Der Deutsche Bundestag hat die „angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten“ am 27. Juni 2013 beraten. Er beschloss, den weiteren Prozess zur Erarbeitung der EPSAS eng zu begleiten. Gleichzeitig betonte er die besondere Bedeutung der verfassungsrechtlichen Prinzipien der Budgethoheit sowie die Notwendigkeit, bei der konkreten Ausgestaltung Kosten-Nutzen-Aspekte zu beachten. Die Bundesregierung wurde gebeten, den EPSAS-Prozess durch aktive Mitgestaltung zu begleiten. Mit seinem ersten Bericht vom 4. Februar 2014 (Haushaltsausschussdrucksache 18/0027) hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über den Stand der Aktivitäten der Kommission zur Einführung der EPSAS unterrichtet.

Der Bundesrechnungshof ist nach dem Beschluss des Deutschen Bundestages bei dem gesamten Verfahren zu beteiligen. Im vorliegenden Bericht weist er auf offene Fragen sowie Chancen und Risiken der geplanten Einführung der EPSAS hin und gibt Empfehlungen.

2 EPSAS aus Sicht der Kommission

2.1 Ausgangssituation

Als eine Konsequenz aus der Finanz- und Schuldenkrise wurden die Anforderungen der EU an die Mitgliedstaaten deutlich erhöht. Kernstück dieser erhöhten Anforderungen ist das am 8. November 2011 beschlossene Legislativpaket (sog. „Sechserpack“), das aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie[1] besteht. Während die Verordnungen sich primär auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt beziehen, soll die Richtlinie einen Mindeststandard an Qualität der nationalen haushaltspolitischen Rahmen sicherstellen. Das Augenmerk der Kommission richtet sich verstärkt auf die Qualität der von den Mitgliedstaaten für den öffentlichen Sektor zu meldenden Finanz- und Statistikdaten. Diese stellen eine wichtige Grundlage für die Beiträge der Mitgliedstaaten, die Verteilung der EU-Mittel und die Überwachung der nationalen Haushalte dar. Im Zuge der haushaltspolitischen Überwachung in der EU und hinsichtlich des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit bewertet die Kommission regelmäßig die Qualität der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf Fälle unangemessener Finanzberichterstattung einiger Mitgliedstaaten. Dies habe verdeutlicht, dass ein Risiko bestehe, dass qualitativ minderwertige Daten an Eurostat[2] übermittelt würden. Dieses Risiko werde durch das bestehende System der staatlichen Finanzstatistik nicht ausreichend gemindert.[3]

2.2 Lösungsvorschlag der Kommission

Um die neuen Anforderungen durchsetzen zu können, hält die Kommission hochwertige statistische Informationen auf der Grundlage solider und harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für erforderlich. Diese sollten auf den öffentlichen Sektor in Europa ausgerichtet werden und auf dem System der Periodenabgrenzung beruhen. Gleichzeitig führt die Kommission an, dass der derzeit verfolgte Ansatz, nicht harmonisierte Daten aus den Rechnungsführungssystemen der Mitgliedstaaten für europäische Zwecke in Einklang zu bringen, an seine Grenzen stoße. Die Kommission hält die internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS) für eine geeignete Grundlage, auf der die EU eigenständige

---

1 Richtlinie 2011/85 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

2 Eurostat ist eine Generaldirektion der Europäischen Kommission. Die Begriffe Eurostat und Kommission werden deshalb synonym verwendet.

3 Bundestagsdrucksache 17/14148, S. 11.

europäische Grundsätze (EPSAS) entwickeln und damit diese Anforderungen erfüllen könne.[4]

2.3 Erwarteter Nutzen

Der Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 6. März 2013[5] enthält lediglich allgemeine Ausführungen zu dem Nutzen der Einführung der EPSAS. Danach ließen sich neben den angestrebten Qualitätsverbesserungen Bürokratie abbauen und Kosten sparen, die nach Auffassung der Kommission auf mittlere bis längere Sicht die erwarteten Investitionen bei weitem wettmachen würden. Als weitere potentielle Vorteile nannte der Bericht eine bessere Regierungsführung („Governance“) und Rechenschaftslegung, eine effizientere öffentliche Verwaltung und Transparenz. Die Kommission geht sogar davon aus, dass es wahrscheinlich sei, dass die von den Inhabern von Staatsschuldtiteln verlangten Renditen sinken würden, auch wenn sich dies nicht messen ließe. Sie hat den angestrebten Nutzen bisher fachlich, methodisch und quantitativ nicht untersucht. Dies soll mit der unter Textziffer 2.5 genannten Studie nachgeholt werden

2.4 Handlungsalternativen

Die Kommission strebt mit der vorgesehenen Einführung einheitlicher und verbindlicher Rechnungsführungsgrundsätze für alle EU-Mitgliedstaaten innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren eine „Maximallösung“ an. Sie hat bisher nicht dargelegt, ob gegenüber der angestrebten Harmonisierung der Rechnungsführung andere Handlungsoptionen bestehen, die den bisherigen Schwachstellen oder Mängeln mit milderen Mitteln begegnen könnten. Eine konkrete Begründung, inwieweit eine Harmonisierung die von der Kommission bezeichneten Datenqualitätsprobleme umfassend lösen kann, liegt bisher nicht vor. Auch Einschätzungen, ob die EPSAS einen wesentlich verbesserten Schutz gegen manipulative Eingriffe bieten, gibt es derzeit nicht. Aussagen, inwieweit das voraussichtlich komplexe Regelwerk die Anwendung fehleranfällig macht, hat die Kommission bisher nicht getroffen. Die Kommission hat auch noch nicht dargelegt, ob der vorliegende Lösungsansatz den allgemeinen Problemursachen angemessen ist oder darüber hinausgeht. Nicht erkennbar untersucht und bewertet hat sie dabei insbesondere Möglichkeiten zur Verbesserung der aktuellen Situation in denjenigen Mitgliedstaaten, deren Datenqualität nicht ausreichend ist (s. a. Textziffer 3.3).

---

[4] Vgl. Bundestagsdrucksache 17/14148.

[5] Vgl. Bundestagsdrucksache 17/14148.

2.5 Kosten

Der Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 6. März 2013[6] enthält Ausführungen zu möglichen Kosten der Harmonisierung. Der – nach ihren eigenen Angaben – groben Schätzung liegen Informationen zugrunde, die Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt haben, die bereits zum Prinzip der Periodenabgrenzung übergegangen sind. Danach schätzt die Kommission die Kosten für Deutschland auf bis zu 2,7 Milliarden Euro (0,02 % bis 0,1 % des Bruttoinlandsprodukts eines Mitgliedstaats).[7]

Als Kosten beeinflussende Aspekte je Mitgliedstaat nennt die Kommission insbesondere Ausmaß und Tempo der EPSAS-Einführung, Umfang und Komplexität des Staatssektors sowie Vollständigkeit und Zuverlässigkeit bestehender Systeme.

Außerdem würden nach Einschätzung der Kommission auf EU-Ebene Kosten für zusätzliches Führungspersonal, Fachwissen und Ressourcen anfallen. Diese wären über den deutschen Nettobeitrag mitzutragen.

Um die Kosten und den Nutzen der EPSAS konkreter fassen zu können, hat die Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse im Juli 2014 vorliegen sollen. Ziel der Studie ist es insbesondere, einen Überblick über Kosten und Nutzen der Einführung der Periodenrechnung in den Mitgliedstaaten zu geben. Untersuchungsobjekt soll u. a. Deutschland sein, am Beispiel des Bundes, des Landes Hessen und der Stadt Essen.

Mit der Studie hat die Kommission eine große private Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt. Je nach Ausgestaltung des späteren Verfahrens eröffnen sich für Wirtschaftsprüfungsgesellschaften neue Geschäftsfelder der Beratung und Prüfung. Dies gilt sowohl für die Phase der Umstellung als auch für den laufenden Betrieb.

2.6 Rechtliche Umsetzung

Die Kommission gliedert die Einführung der EPSAS in zwei Phasen:

- „EPSAS Governance“ betrifft die zugrunde zu legenden Verwaltungsgrundsätze und -strukturen,
- „EPSAS Standards“ umfasst die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Standards.

---

[6] Vgl. Bundestagsdrucksache 17/14148.

[7] Ausgehend vom Bruttoinlandsprodukt 2013 von 2 735,8 Milliarden Euro, Werte jeweils gerundet auf die erste Kommastelle. Quelle: Statistisches Bundesamt, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 15. Januar 2014.

Verwaltungsgrundsätze und -strukturen der EPSAS

Die Verwaltungsgrundsätze und -strukturen will die Kommission in einer Rahmengesetzgebung festlegen. Diese soll auch das formalisierte Verfahren für die Annahme einzelner EPSAS-Standards regeln, und insbesondere das Entscheidungsgremium und dessen Zusammensetzung sowie die Beteiligung der Mitgliedstaaten normieren.

Als Handlungsform für die Rahmengesetzgebung zu den EPSAS-Verwaltungsgrundsätzen und -strukturen benennt die Kommission das Instrument der Verordnung.[8] Im Unterschied zu einer Richtlinie haben die Mitgliedstaaten und ihre Parlamente bei einer Verordnung keinen eigenen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung.

Zur Rechtsgrundlage der geplanten Rahmenverordnung hat sich die Kommission bislang nicht geäußert. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes kommt dafür nach derzeitigem Stand der Artikel 338 AEUV – „Unionsstatistiken“ in Betracht.[9] In Folge käme das „Ordentliche Gesetzgebungsverfahren“[10] zur Anwendung. Dabei entscheiden das Europäische Parlament und der Rat gleichberechtigt. Dies erfordert einen Konsens zwischen Rat und Europäischem Parlament. Die Abstimmung im Rat erfolgt mit qualifizierter Mehrheit. Deutschland steht aufgrund der Stimmgewichtung im Rat kein Vetorecht zu.[11]

Annahme einzelner EPSAS

Die Rahmenverordnung soll die Kommission auch ermächtigen, die einzelnen EPSAS eigenständig und verbindlich zu erlassen, entweder als delegierten Rechtsakt oder als Durchführungsrechtsakt:

---

8 Artikel 288 Absatz 2 AEUV.

9 Eurostat verspricht sich durch die EPSAS eine erhebliche Verbesserung der „zur Erstellung der makroökonomischen Statistiken zum Sektor Staat und in Bezug auf Artikel 338 AEUV benötigten statistischen Daten“. Siehe den Bericht der Kommission über die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten vom 06.03.2013, KOM (2013) 114 endg., S. 6.

10 Artikel 294 AEUV.

11 Im Rat hat Deutschland 29 Stimmen, ebenso Frankreich, Großbritannien und Italien. Eine Sperrminorität benötigt derzeit insgesamt 93 Stimmen, Deutschland also die Unterstützung von mindestens drei weiteren Mitgliedstaaten. Daran ändert sich auch nichts durch die ab 01.11.2014 geltende qualifizierte Mehrheit in Form der sogenannten doppelten Mehrheit. Dann hat jeder Mitgliedstaat eine Stimme. Für eine qualifizierte Mehrheit ist die sogenannte doppelte Mehrheit erforderlich: mindestens 55 % der Staaten mit mindestens 65 % der Gesamtbevölkerung der EU. Bis zum 31.03.2017 kann ein Mitgliedstaat beantragen, dass die qualifizierte Mehrheit nach dem alten System bestimmt wird.

- Bei einem delegierten Rechtsakt[12] sind neben dem Europäischen Parlament auch – über den Rat – die Mitgliedstaaten beteiligt. Beide Institutionen haben gleichermaßen ein Vetorecht.
- Bei einem Durchführungsrechtsakt[13] sind weder das Europäische Parlament noch der Rat beteiligt.[14]

Nach derzeitigem Stand soll eine EPSAS Arbeitsgruppe die einzelnen Standards entwerfen und der EPSAS-Ausschuss eine befürwortende Stellungnahme abgeben. Diese ist Voraussetzung für die Annahme des Standards durch die Kommission. Zwei Dinge sind zu beachten:

- In beiden Gremien ist die Mitarbeit von Wirtschaftsvertretern und anderen Interessenvertretern vorgesehen, auch wenn diese im EPSAS-Ausschuss nicht stimmberechtigt sind. Nicht-staatliche Interessenvertreter könnten somit auf die Rechnungsführungsgrundsätze für öffentliche Haushalte gestaltend Einfluss nehmen, ggf. sogar ohne weitere parlamentarische Beteiligung.
- Nach den Plänen der Kommission beschließt der EPSAS-Ausschuss mit qualifizierter Mehrheit; ein Vetorecht eines einzelnen Mitgliedstaates ist nicht vorgesehen.

3 EPSAS aus deutscher Sicht

3.1 Ausgangssituation

Von der Einführung und Umsetzung der europäischen Rechnungsführungsgrundsätze wären in Deutschland rund 17 500 öffentliche Einzelhaushalte bei Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen betroffen. Die Mehrzahl liegt bei den Ländern und Kommunen. Eine verbindliche Einführung der EPSAS würde für die öffentliche Verwaltung in Deutschland einen enormen Anpassungsbedarf nach sich ziehen. Dies gilt insbesondere für die Einheiten, die bisher kamerale Verfahren einsetzen. Die Umstellung dürfte in den meisten Fällen externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen erfordern. IT-Verfahren wären anzupassen oder neu zu beschaffen und einzuführen. Das mit Rechnungsführung und -prüfung betraute Fachpersonal wäre zu schulen. Und wegen der – insbesondere im Vergleich zur Kameralistik – deutlich höheren Komplexität des Regelwerks dürfte

[12] Artikel 290 AEUV.
[13] Artikel 291 AEUV.
[14] Die nähere Beschreibung des EPSAS-Ausschusses (Konsultationspapier von Eurostat vom 25.11.2013, S. 7) führt lediglich den Durchführungsrechtsakt als Handlungsform auf.

sich in vielen Fällen auch das Anforderungsprofil für dieses Personal erhöhen – mit entsprechenden Auswirkungen auf der Kostenseite.

Damit handelt es sich bei der Einführung und Umsetzung von einheitlichen und verbindlichen Rechnungsführungsgrundsätzen zweifelsohne um ein Großprojekt mit erheblichen finanziellen Auswirkungen für die Haushalte von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen.

3.2 Qualität der von Deutschland gemeldeten statistischen Daten

Die Rechnungslegungsdaten sind die wesentliche Grundlage für die Statistiken der öffentlichen Finanzen in Deutschland, die durch die statistischen Ämter erstellt werden. Erhoben werden kamerale Daten, die auch von den doppisch buchenden Ländern (Hessen, Hamburg und Bremen) bereitzustellen sind. Da die Daten vollständig erfasst werden (Totalerhebung), treten stichprobenbedingte Fehler in Deutschland nicht auf. Die aus einer Vielzahl von Systemen stammenden Daten werden regelmäßig auf Plausibilität und Konsistenz überprüft. Trotz belastbarer Daten einzelner Finanzstatistiken bestehen Probleme darin, dass die Daten aus verschiedenen Verwaltungsebenen mit unterschiedlichen Verfahren stammen und deshalb nicht immer konsistent und kohärent sind.

Die Daten der Finanzstatistik zum Sektor Staat gehen in die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ein. Die in Deutschland für die Überleitung angewandten Modellrechnungen sind Eurostat bekannt und werden akzeptiert. Eurostat hat bisher weder Vorbehalte gegen die deutschen statistischen Daten und die zugrunde liegenden Konten des Sektors Staat ausgesprochen noch – als eine weitere mögliche Eskalationsstufe – Methodenprüfungsbesuche durchgeführt.

Die von Deutschland gemeldeten Daten werden den Anforderungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen bisher weitgehend gerecht. Somit ergäbe sich aus Sicht des Bundesrechnungshofes mit Blick auf die Datenqualität keine zwingende Notwendigkeit, EPSAS einzuführen.

3.3 Handlungsalternativen

Um eine Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen zu erhalten, sollten alle relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Eignung zur Erreichung der Ziele betrachtet werden. So hat Eurostat – in Zusammenarbeit mit den nationalen Statistikbehörden – zum Beispiel zur Verbesserung der Datenqualität im Jahr 2012 damit begonnen, ein Qualitätsmanagementsystem für öffentliche Finanzstatistiken aufzubauen. Grundlage hierfür war eine Mitteilung der Kommission an das Euro-

päische Parlament und den Rat.[15] Die Förderung doppischer Rechnungsführungsstandards nennt Eurostat dabei nur als *einen* Baustein von mehreren.[16]

Eine Handlungsalternative bestünde zum Beispiel darin, zunächst die Wirkung der (erst kurze Zeit im Einsatz befindlichen) übrigen Bausteine zu evaluieren und erst danach ggf. weitere Maßnahmen zu ergreifen.

3.4 Kosten

Die Einführung der EPSAS hätte für Deutschland erhebliche finanzielle Auswirkungen. Vor diesem Hintergrund birgt die Begrenzung auf drei deutsche öffentliche Haushalte in der von Eurostat beauftragten Kosten-Nutzen-Studie, deren unbekannte Methodik sowie deren Durchführung durch eine interessensgeleitete Seite das Risiko, dass sie für Deutschland keine hinreichende Entscheidungsgrundlage darstellen wird (Textziffer 2.5).

Das BMF sollte daher– in enger Abstimmung mit den übrigen verantwortlichen Kostenträgern – *vor* dem europäischen Rechtsetzungsverfahren sicherstellen, dass die finanziellen Auswirkungen belastbar ermittelt werden, und zwar aufgeschlüsselt nach Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen.

3.5 Nutzen

Auch wenn bislang Zweifel bestehen, ob die Einführung von EPSAS eine notwendige Maßnahme für die von Eurostat angestrebten Zielen darstellt, böte sie für Deutschland gleichwohl Nutzenpotenziale.

So liegt eine verbesserte Qualität der Statistiken und eine realistische und verlässliche Darstellung der Finanzlage der Mitgliedstaaten nicht nur im Interesse der EU, sondern auch im unmittelbaren Interesse Deutschlands: als Beitragszahler, als Mitglied des Europäischen Stabilitätsmechanismus, als Gesellschafter der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität sowie als Anteilseigner der Europäischen Zentralbank.

EPSAS böten darüber hinaus weitere Nutzenaspekte, die in die Entscheidung einbezogen werden sollten:

---

[15] KOM (2011) 211: "Ein robustes Qualitätsmanagement für die europäischen Statistiken" vom 15.04.2011.

[16] Präsentation von Eurostat am 11./12.11.2013 in Luxemburg. Weitere Maßnahmen sind danach u. a. die sogenannten Upstream-Dialogue-Visits und die Methodenprüfungsbesuche.

- Erfassung von Ressourcenaufkommen und -verbrauch

  Die kamerale Rechnungslegung ist ein rein zahlungsorientiertes System. Ressourcenaufkommen und -verbrauch werden darin weder vollständig noch periodengerecht erfasst (z. B. in Form von Abschreibungen). Dies wird jedoch von der Wissenschaft als ein wesentlicher Vorteil der doppischen Rechnungslegung für Zwecke der Verwaltungssteuerung angesehen.[17]

- Vollständige und integrierte Vermögensrechnung

  Die Vermögensrechnung des Bundes nach Artikel 114 Absatz 1 Grundgesetz soll das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand am Ende des Haushaltsjahres ausweisen. Sie ist jährlich fortzuschreiben. Ihre Aussagekraft ist bislang trotz in den letzten Jahren eingetretener Verbesserungen noch begrenzt. Das BMF ist dabei, die Vermögensrechnung weiter zu vervollständigen und damit aussagekräftiger zu machen. Eine doppische Rechnungslegung könnte dazu beitragen, diesen Prozess zu unterstützen.

- Aufbereitungsaufwand für die Daten

  Die Daten von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen werden mit unterschiedlichen Rechnungsführungssystemen erfasst und müssen aus verschiedenen Verfahren zusammengeführt werden. Mit Übergang auf EPSAS entfiele ein Gutteil dieses Aufbereitungsaufwands.

Die Bundesregierung sollte diesen zusätzlichen nationalen Nutzen in ihre weiteren Überlegungen einbeziehen.

4 Offene Fragen und Risiken einer Umstellung

Über die Ausführungen von Eurostat hinaus sieht der Bundesrechnungshof nach dem bisherigen Kenntnisstand für die Einführung von EPSAS folgende offene Fragen und Risiken:

- Den Beitrag, den sie zur Steigerung der Qualität der europäischen Finanzstatistik leisten können, ist bislang nicht konkret belegt, insbesondere in Relation zur Wirkung anderer qualitätssichernder Maßnahmen.

[17] Budäus, Burth und Hilgers in: „Verwaltung und Management“, Jahrgang 2013, Heft 6, Seiten 289 bis 295: „European Public Sector Accounting Standards (EPSAS)“.

- Das Kostenrisiko erhöht sich mit der Kürze des Umstellungszeitraums. Wenn das begrenzte Angebot für Beratung, Schulung, IT-Lösungen usw. auf eine – zeitlich befristet – sehr hohe Nachfrage trifft, dürften die Preise deutlich über jenen vergangener Umstellungsprojekte liegen, die als Grundlage bisheriger Kostenschätzungen dienen.
- Die Erfahrungen des Statistischen Bundesamtes zeigen, dass die Qualität statistischer Daten während der Umstellung auf Doppik in einzelnen Ländern und Kommunen vorübergehend erheblich gesunken ist. Damit stünden der EU gerade in der Zeit der aktuellen Finanzkrise keine validen Daten zur Verfügung.
- Europäische Rechnungsführungsgrundsätze und ein davon getrenntes nationales Haushaltswesen können zur Folge haben, dass es in vielen Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung nach Einführung der EPSAS zu einem kostenintensiven Parallelbetrieb zweier Systeme kommt.
- Eurostat hat den Wunsch geäußert, dass die künftigen doppischen Einzelabschlüsse aller öffentlichen Einrichtungen zumindest jährlich testiert werden sollten. Je nach Ausgestaltung hätte dies zusätzliche Kosten zur Folge.

5 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält eine aktive Mitgestaltung des EPSAS-Prozesses durch die Bundesregierung bereits in einer frühen Phase für zwingend erforderlich. Auf der Grundlage seiner bisherigen Erkenntnisse gibt er hierfür folgende Empfehlungen:

Die Bundesregierung sollte – auf der Grundlage des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 27. Juni 2013 und zur Wahrung der nationalen Interessen – bereits vor Beginn des formellen Unionsgesetzgebungsverfahrens

- die Kommissionsbegründung für die Notwendigkeit und den erwarteten Nutzen der EPSAS hinterfragen,
- darauf hinwirken, dass als Handlungsalternativen zur Verbesserung der Qualität und Vergleichbarkeit statistischer Daten auch weniger weitreichende Maßnahmen auf der Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten untersucht werden,

- die voraussichtlichen Kosten und den Nutzen der EPSAS sowie relevanter Handlungsalternativen in Deutschland möglichst genau und belastbar ermitteln,
- in eine Gesamtbetrachtung auch die mit einer Umstellung der Rechnungsführung verbundenen Risiken einbeziehen,
- im weiteren Verfahren zu den Verwaltungsgrundsätzen und -strukturen der EPSAS darauf hinwirken, dass
  - ausschließlich Beschäftigte der Kommission und der Mitgliedstaaten über die Ausgestaltung der einzelnen EPSAS befinden,
  - diese in Form eines delegierten Rechtsakts geregelt werden und
  - die einzelnen Standards im EPSAS-Ausschuss einstimmig beschlossen werden.

Von zentraler Bedeutung für das weitere Verfahren ist es, dass die Länder, die kommunalen Spitzenverbände und die Sozialversicherungen umfassend eingebunden werden.

Der Bundesrechnungshof wird das gesamte weitere Verfahren begleiten.

Erb Pfost