



## **Bericht**

der Landesregierung

**„Haushaltsrecht reformieren - Kaufmännisches Rechnungswesen einführen“**

**Bericht der Landesregierung über den Sachstand zu den harmonisierten europäischen Standards für das öffentliche Rechnungswesen - EPSAS -**

Drucksachen 18/1935 (neu) und 18/2409

**Federführend ist das Finanzministerium**

## 1. Grundlage des Berichtsauftrages

In seiner 75. Sitzung hat der Schleswig-Holsteinische Landtag die Drucksache 18/1935 (neu) in der Fassung der Drucksache 18/2409 angenommen.

Die Landesregierung wird gebeten, einen Bericht über die Umstellung des Haushaltsrechts auf ein kaufmännisch orientiertes Rechnungswesen bis zum 31. März 2015 vorzulegen. Aus dem Bericht müssen der Reformprozess selbst sowie die hierfür erforderlichen Ressourcen hervorgehen.

In der Sitzung des Finanzausschusses am 30. Oktober 2014 wurde hierzu vereinbart, dass dieser Berichtsauftrag von der Landesregierung so erfüllt wird, dass ein **Bericht über den Sachstand zu den harmonisierten europäischen Standards für das öffentliche Rechnungswesen (EPSAS)** vorgelegt wird, der über den Diskussionsstand zwischen den Finanzministerien der Länder und die eingenommene Position Schleswig-Holsteins informiert.

## 2. Ausgangslage

Als eine Konsequenz aus der **Staatsschuldenkrise** wurden die Anforderungen der Europäischen Union (EU) an die Mitgliedstaaten deutlich erhöht. Kernstück dieser erhöhten Anforderungen ist ein am 12. Dezember 2011 in Kraft getretenes Legislativpaket (sog. „Sechserpack“), das aus fünf Verordnungen und einer Richtlinie besteht. Während die Verordnungen sich primär auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt beziehen, regelt die Richtlinie aus dem Sechserpack (Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011) die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

In diesem Zusammenhang wird in der o.g. Richtlinie ausgeführt, dass vollständige und zuverlässige finanzstatistische Daten, die zwischen allen Mitgliedstaaten vergleichbar sind, für eine haushaltspolitische Überwachung auf EU-Ebene unabdingbar sind.

Zudem wird in Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie bestimmt, dass die Kommission bis zum 31. Dezember 2012 eine Bewertung der Frage vornimmt, ob die **Internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (International**

**Public Sector Accounting Standards – IPSAS)** für die Mitgliedstaaten geeignet sind.

In der Folge wurde vom 17. Februar bis 11. Mai 2012 von Eurostat eine öffentliche Konsultation zur Eignung der IPSAS als Grundlage für das öffentliche Rechnungswesen der Mitgliedstaaten durchgeführt. Darüber hinaus wurde von Eurostat ein Beratungsunternehmen beauftragt, einen Überblick und Vergleich der öffentlichen Rechnungslegung und Rechnungsprüfung in den damals 27 Mitgliedstaaten zu erstellen.

Die Ergebnisse der Arbeiten von Eurostat wurden in dem *„Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten – Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten“* sowie in einer begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen am 6. März 2013 veröffentlicht. Als Kernaussage hält der Bericht fest, dass die IPSAS in ihrer gegenwärtigen Form zwar nicht in den EU-Mitgliedstaaten eingeführt werden könnten, jedoch unstreitig einen „geeigneten Bezugsrahmen für die künftige Entwicklung europäischer Rechnungsführungsnormen für den öffentlichen Sektor (...) darstellen“. Dies könnten nach Auffassung von Eurostat die so genannten **Europäischen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor sein (European Public Sector Accounting Standards – EPSAS)** werden.

### **3. Entwicklung der EPSAS**

#### **3.1 Verfahrensstand**

Das Verfahren zur Entwicklung der EPSAS befindet sich derzeit auf **europäischer Ebene** in einem Vorbereitungsstadium auf technischer Ebene. Bislang hat die Kommission öffentliche Konsultationen, eine großangelegte Konferenz und offene Task-Force Sitzungen unter Einbeziehung aller Mitgliedstaaten durchgeführt sowie Gutachten in Auftrag gegeben. Darauf aufbauend soll eine Kommissionsmitteilung veröffentlicht und/oder eine Rahmenverordnung erlassen werden.

Auf der Ebene der **Bundesländer** hat sich der Bundesrat am 14. Februar 2014 mit der Einführung von EPSAS auf der Grundlage des Berichts der Kommission vom 6. März 2013 befasst. Zudem hat sich auf Ebene der Finanzstaatssekretäre eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe gebildet, die eine frühzeitige Einbindung aller Länder und eine effiziente Zusammenarbeit gewährleisten soll.

Der **Bundestag** hat sich ebenfalls mit der Thematik befasst und dazu am 27. Juni 2013 sowie aktuell am 5. März 2015 einstimmige Entschlüsse gefasst.

Im Einzelnen sind in der Diskussion um die Einführung der EPSAS folgende Schritte hervorzuheben:

### 3.2 Europäische Ebene

Vom Dezember 2013 bis Februar 2014 hatte Eurostat zum Thema Governance (Organisationsstruktur der EPSAS) eine **öffentliche Konsultation** durchgeführt. Hierzu liegt bislang nur ein erster Entwurf des Ergebnisberichtes vor, aus dem konkrete Aussagen einzelner Beteiligter nicht abgeleitet werden können. Aus übersandten Stellungnahmen einzelner Bundesländer ist dem Finanzministerium bekannt, dass diese sich kritisch geäußert haben.

Zu den Themen EPSAS Standards (konzeptioneller Rahmen und beabsichtigte Rahmenregeln) und EPSAS Governance (Organisationsstruktur der EPSAS) haben mehrere **Task Force-Sitzungen** stattgefunden. Diese Task Forces haben keine Gesetzgebungsfunktion, sie dienen lediglich der Informationsgewinnung der Kommission. Für Deutschland nahmen jeweils Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen sowie für die Bundesländer ein Vertreter der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) teil.

Aufgrund der geäußerten Kritik aus den Mitgliedstaaten hat Eurostat im Frühjahr 2014 eine detaillierte **Kosten-Nutzen-Schätzung** in Auftrag gegeben. Hierzu wurde auch der Bund (als kameral buchende Gebietskörperschaft), das Land Hessen (als doppi-

sche Buchführung anwendende Gebietskörperschaft) und die Stadt Essen (als Kommune) in die Untersuchung einbezogen. Weitere untersuchte Staaten sind Österreich, Estland, Frankreich, Litauen, Schweden, die Niederlande, das Vereinigte Königreich sowie als Nicht-EU-Mitgliedstaat die Schweiz.

Die Studie zur Kosten-Nutzen-Schätzung wurde am 30. September 2014 im Auftrage von Eurostat veröffentlicht. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Vorteile einer Einführung von EPSAS schwer zu quantifizieren und eher langfristig seien, aber ein zusätzlicher Nutzen entstehe, wenn die EPSAS-Einführung mit weiteren finanzpolitischen Reformen und Investitionen in moderne IT einhergehe. Die Einführung international anerkannter Rechnungslegungsstandards verschaffe den Regierungen zudem eine größere Glaubwürdigkeit auf dem Kapitalmarkt; diesen Vorteil beziffert die Studie aufgrund eines hypothetischen Zinsvorteils von 1 Basispunkt auf 1 Mrd. Euro, ohne einen Zusammenhang nachweisen zu können. Je nach Szenario betragen die Kosten laut Studie dagegen zwischen 1,2 Mrd. und 6,9 Mrd. Euro, wobei der Aufwand in Deutschland (alleine bis zu 2,4 Mrd. Euro), Italien, den Niederlanden, Griechenland, Malta und Luxemburg am höchsten sei. Grund dafür sei, dass in diesen Ländern der Grad der bisherigen Umsetzung von IPSAS-Standards in nationales Recht am geringsten ist. Eine Umsetzung bis zum Jahr 2020 sei anspruchsvoll, aber machbar, wenn die IPSAS als Grundlage für die EPSAS gewählt würden, das Projekt politisch unterstützt würde, die notwendigen Ressourcen bereitgestellt und pragmatische Lösungen bei der Umsetzung der Standards beschlossen würden.

In der **Task Force-Sitzung** am **20./21. November 2014** konnte Eurostat keinen **Termin** für die Vorlage einer **Kommissionsmitteilung** zu EPSAS nennen. Ursprünglich sollte die Mitteilung der Kommission bereits im Juni 2014 erscheinen, wurde aber mehrfach verschoben. Hintergrund dafür ist nach Angaben von Eurostat, dass die Kommission entschieden habe, bereits in der Mitteilung eine umfassende Folgenabschätzung darzustellen, deren Erstellung einen erheblichen Zeitaufwand in Anspruch nehme. Zudem hat die neue EU-Kommission erst am 1. November 2014 ihre Arbeit aufgenommen.

Eurostat hielt trotz der in den Task Force-Sitzungen geäußerten Kritik den Zeitplan einer schrittweisen Einführung der EPSAS bis 2020 für realistisch, hatte aber die Bereitschaft signalisiert, über Ausnahmen für kleinere Organisationseinheiten nachzudenken. Näheres werde sich aus der angekündigten Kommissionsmitteilung ergeben. Ziel sei es, die Einführung von EPSAS in einem mehrstufigen Verfahren mit einer Drei-Jahres-Periode zu etablieren.

In der Mitteilung werde die Kommission auch ihre gesamten Schlussfolgerungen und Erkenntnisse insbesondere aus den Task Force-Sitzungen und dem durchgeführten öffentlichen Konsultationsverfahren darlegen sowie das beabsichtigte Gesetzgebungsverfahren skizzieren. Ebenso sei damit zu rechnen, dass die Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Schätzung in die Mitteilung Eingang finden werden.

In der letzten **Task Force-Sitzung** am **17./18. März 2015** wurde nunmehr von den EU-Vertretern bekannt gegeben, dass es eine **Kommissionsmitteilung** in dieser Form kurzfristig **nicht** geben werde. Die neue Kommission habe sich andere Schwerpunkte gesetzt und müsse erst prüfen, inwieweit EPSAS sich in diese neuen Schwerpunkte einfügt. Es werde daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit gesehen, eine isolierte Mitteilung zu EPSAS herauszugeben. Ob es zu einem späteren Zeitpunkt eine Mitteilung geben werde, sei unklar.

Dennoch werde Eurostat an seinem Zeitplan festhalten und im Juni 2015 eine „Working Group“ (als Nachfolge der Task Force) konstituieren, die eine Rahmenverordnung vorbereiten soll. Zu dieser Working Group werden die 28 EU-Mitgliedstaaten über ihre Ständigen Vertretungen eingeladen. Nach Aussage von Eurostat sei eine Kommissionsmitteilung für den Gesetzgebungsprozess nicht notwendig, so dass mit der Arbeit fortgefahren werden könne.

Im Hinblick auf die **Struktur der EPSAS** soll die Rechnungslegung nach den bisherigen Vorstellungen der Kommission möglichst an das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) angeglichen werden, um so zu integrierten Systemen zu gelangen.

Der konkrete Inhalt der einzelnen EPSAS soll mit Unterstützung der Mitgliedstaaten erarbeitet werden. Folgende Voraussetzungen sollen dabei Berücksichtigung finden:

- Rechnungsführung nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung,
- Doppelte Buchführung,
- International harmonisierte Rechnungslegung und
- Kompatibilität mit den Grundsätzen des ESVG.

### 3.3 Ebene der Bundesländer

Der **Bundesrat** hat am 14. Februar 2014 einstimmig eine **EntschlieÙung** zur angestrebten Einführung von EPSAS gefasst (BR-Drs. 811/13).

Im Kern wird mit dieser EntschlieÙung die Beachtung

- des Prinzips der Budgethoheit der Länder,
- der deutschen Rechnungslegungsgrundsätze,
- der Kosten-Nutzen-Aspekte im Hinblick auf die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sowie
- die umfassende Beteiligung der Länder und Kommunen gefordert.

Auf Vorschlag des Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz der Länder hat sich zur Sicherstellung einer frühzeitigen Einbindung der Länder und einer effizienten Zusammenarbeit eine **Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Staatssekretäresebene** mit sieben Ländern konstituiert. In dem vorgeschalteten Arbeitskreis auf Fachebene ist Schleswig-Holstein durch das Finanzministerium vertreten.

Die Länderfinanzminister haben darüber hinaus am 7./8. Mai 2014 die ZDL beauftragt, an den Sitzungen der Task Force EPSAS Governance in Brüssel teilzunehmen und hierüber zu berichten.

### 3.4 EntschlieÙung des Bundestages vom 5. März 2015

Mit einer einstimmig gefassten EntschlieÙung hat der Bundestag am 5. März 2015 seine bereits kurz nach Erscheinen des Berichts der EU-Kommission zur angestrebten Einführung der EPSAS gefasste EntschlieÙung vom 27. Juni 2013 bekräftigt und dabei folgenden Feststellungen hervorgehoben:

1. Der Deutsche Bundestag teilt das Anliegen der Europäischen Kommission, die hohe Qualität finanzstatistischer Daten der Mitgliedstaaten langfristig zu sichern und weiter zu verbessern. Er hält aber mit Blick auf die bisherigen Weichenstellungen der Kommission an den EPSAS das selbstformulierte Ziel, qualitativ hochwertige, vergleichbare Daten zur Prävention von Finanz- und Wirtschaftskrisen zu erfassen, für realistisch nicht erreichbar.
2. Alle Mitgliedstaaten müssten gewährleisten, dass der Dateninput in gleicher Qualität, nach gleichen Kriterien und Maßstäben von der jeweiligen Verwaltung vollzogen wird. Angesichts der unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen in den Mitgliedstaaten ist dies kaum umsetzbar.
3. Die Kosten für die Einführung und Anwendung einheitlicher europäischer Rechnungslegungsvorschriften gehen weit hinaus über die Beschaffung von Hard- und Software. Neben den Kosten für externe Berater und Dienstleister bei der Bewertung des Vermögens für eine solide Eröffnungsbilanz entstehen Kosten für die einheitlichen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der Verwaltung, von denen die Qualität der Ergebnisse maßgeblich abhängt. Es ist zweifelhaft, dass der Nutzen der Einführung europäischer Rechnungsvorlegungsvorschriften in einem verantwortbaren Verhältnis zu den erforderlichen Kosten steht.
4. Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität sind zu beachten. Jede Harmonisierung muss die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten berücksichtigen. Die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen doppelten und kameralen Systemen der Haushaltsführung und Rechnungslegung in den Mitgliedstaaten und die Vermeidung von Parallelsystemen vor dem Hintergrund knapper finanzieller und personeller Ressourcen muss erhalten bleiben.
5. Sinnvoll sind neue europäische Rechnungslegungsvorschriften nur dann, wenn insbesondere die Erfassung und Bewertung von Vermögen und Verbindlichkeiten – vor allem im Hinblick auf die implizite Verschuldung, die insbesondere die Risi-



ken wie die Altersvorsorge vollständig abzubilden haben – Transparenz und Vergleichbarkeit garantieren, wofür einheitliche Maßstäbe definiert sein müssen.

6. Die Erfahrungen in deutschen Ländern und Kommunen zeigen, dass Reformen des Rechnungswesens in der Regel mindestens zehn Jahre in Anspruch nehmen und trotzdem nicht nach einheitlichen Kriterien sicherzustellen sind.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundestag die Bundesregierung aufgefordert,

- dafür Sorge zu tragen, dass die in Deutschland bestehende Entscheidungsfreiheit bezüglich der kameralen und doppischen Systeme der Haushaltsplanung, -führung und Rechnungslegung bestehen bleibt; doppische und periodengerechte Buchführung soll auch bei einer möglichen Entwicklung von EPSAS allenfalls auf freiwilliger Basis eingeführt werden;
- durch aktive Mitgestaltung darauf hinzuwirken, dass die in Deutschland relevanten Grundsätze der Objektivierung, Rechenschaft, Ordnungsmäßigkeit und Kontrolle Berücksichtigung finden und Wahlrechte und Ermessensspielräume weitgehend ausgeschlossen werden, da nur auf diese Weise überhaupt vergleichbare Ergebnisse in der Rechnungslegung nationalstaatlich und in Europa erzielbar sind;
- darauf hinzuwirken, dass im Zentrum der Entwicklung von europäischen Rechnungslegungsstandards die Stellen stehen, die für die Setzung der nationalen Rechnungslegungsnormen für öffentliche Haushalte verantwortlich sind, um die demokratische Legitimation dieser Standards zu sichern.

#### **4. Position der Landesregierung**

Das Land Schleswig-Holstein erstellt einen kameralen Haushaltplan mit einem kameralen Buchungssystem. Die Einführung eines doppischen Rechnungswesens ist zurzeit nicht beabsichtigt. Daher lehnt die Landesregierung eine verbindliche Anwendung der EPSAS auf allen staatlichen Ebenen innerhalb der EU ab.

Die von der EU-Kommission angestrebten einheitlichen Rechnungsführungsstandards setzen eine auf allen staatlichen Ebenen der Mitgliedsstaaten praktizierte kaufmännische Buchführung (Doppik) voraus. Die Einführung und der laufende Betrieb eines solchen Rechnungslegungssystems würden dauerhaft erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen beanspruchen.

Die Umstellung würde externen Beratungs- und Unterstützungsleistungen erfordern. IT-Verfahren wären anzupassen oder neu zu beschaffen und einzuführen. Das mit der Rechnungsführung und -prüfung betraute Fachpersonal wäre zu schulen. Im Ergebnis wäre dies ein Großprojekt mit erheblichen finanziellen Auswirkungen.

Nach dem letzten von der EU in Auftrag gegebenen Gutachten wird der Umstellungsaufwand für Deutschland auf rund 2,4 Mrd. Euro geschätzt. Für Schleswig-Holstein ergäbe sich damit ein rechnerischer Anteil von rund 80 Mio. Euro (3,4% nach Königsteiner Schlüssel).

Mit Blick auf die gegenwärtigen Konsolidierungsanstrengungen der Schuldenbremse gibt es keinerlei Spielraum für einen solchen Ausgabebedarf.

Bereits im Dezember 2006 hatte der Landesrechnungshof zu damaligen Überlegungen zur Einführung der Doppik im Landeshaushalt in einer Stellungnahme an den Finanzausschuss (Umdr. 16/1576) u.a. angemerkt:

*„Eine Reform des Rechnungswesens verändert die finanzielle Lage des Landes nicht. Vorrangiges Ziel aller Reformbemühungen muss die Sanierung des Landeshaushalts sein. ... Das Land hat zurzeit andere finanzielle Probleme, die unabhängig von der Umstellung des Rechnungswesens einer Lösung bedürfen.“*

Dem ist aus haushaltsmäßiger Sicht des Landes heute unverändert zuzustimmen. Dies gilt umso mehr, als die EU-Kommission nach wie vor keinen Nachweis vorgelegt hat, dass EPSAS einen entsprechenden Nutzen für die EU, ihre Mitgliedstaaten und für deren Volkswirtschaften haben würde. Die Grundannahme, dass das doppelte Rechnungswesen dazu beitragen kann, die Staatsfinanzkrise in Europa zu beenden bzw. weitere Krisen zu verhindern, ist nicht belegt. Die finanzpolitischen Probleme einiger EU-Mitgliedstaaten werden sich nicht durch eine andere Art der staatlichen Rechnungslegung ändern. Entscheidend sind die politischen Entscheidungsprozesse. Für diese bietet ein kamerales System eine ausreichend aussagefähige

Grundlage. Wichtige Kostenfaktoren für die Zukunft, wie z.B. Pensionsverpflichtungen, die sich nicht direkt aus dem System ableiten lassen, können in Nebenrechnungen generiert werden.

Über diese monetären Aspekte hinaus würde eine zwingende EU-einheitliche Vorgabe zur Einführung einheitlicher Rechnungslegungsstandards unter Anwendung der kaufmännischen doppelten Buchführung einen massiven Eingriff in die haushaltsrechtliche Souveränität der Mitgliedstaaten und Bundesländer darstellen. Die Budgethoheit der Länder ist ein Kernelement der föderalistischen Struktur in der Bundesrepublik.

Kritisch zu sehen ist auch, dass einheitliche Vorgaben nicht automatisch eine EU-weit vergleichbare Rechnungslegung zur Folge haben würden, weil sich die Anwendungsqualität der Standards von Land zu Land unterscheiden würde.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht des Landes der weitere Fortgang des europäischen Vorhabens zur Einführung von EPSAS wie bisher kritisch und aktiv zu begleiten. Dies wird durch die Teilnahme des Finanzministeriums an den Sitzungen der mit EPSAS befassten Bund-Länder-Arbeitsgruppen sichergestellt. Durch die Entsendung der ZDL in die Task Force-Sitzungen war zudem bisher ein ungehinderter und ungefilterter Informationsfluss und damit die direkte Einbindung der Länder gewährleistet. Dies sollte auch nach der angekündigten Konstituierung der Working Group als Nachfolge der Task Force durch entsprechende Absprachen zwischen Bund und Ländern fortgesetzt werden.