

EPSAS – Reform wider Willen?

Fünfte Hamburger Fachtagung zur Reform des staatlichen Rechnungswesens

(BS/Dr. Ulrich Bergmoser*) Die EU-Kommission beabsichtigt, den Mitgliedsstaaten zukünftig die Anwendung einheitlicher Europäischer Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (EPSAS) verpflichtend vorzugeben. Dies könnte die Mitgliedsstaaten aber womöglich zu einer umfassenden Haushaltsreform hin zu einem doppischen Rechnungssystem zwingen. Dieses ebenso aktuelle wie brisante Thema greift die diesjährige Fünfte Hamburger Fachtagung zur Reform des staatlichen Rechnungswesens auf.

Die Freie und Hansestadt Hamburg zählt zu der immer noch überschaubaren Gruppe derjenigen Bundesländer, die schon vor Jahren den internationalen Trend zu einem generationengerechten staatlichen Rechnungswesen aufgegriffen haben. „Die Einführung des doppischen Rechnungswesens und die damit notwendige Anpassung des Landeshaushaltsrechts waren ein Kraftakt für alle Beteiligten, der beginnt, jetzt Früchte zu tragen.“ kommentiert der Hamburger Haushaltsdirektor *Hans-Hinrich Coorssen* diesen Prozess. Einen wesentlichen Beitrag zur konzeptionellen Entwicklung eines neuen öffentlichen Rechnungswesens hatten schon seit den 1990er-Jahren die wissenschaftlichen Beiträge. So begleitete der mittlerweile emeritierte Hamburger Public-Management-Professor *Dietrich Budäus* diejenigen Gebietskörperschaften, die eine Reform wagten. „Wichtig war es uns“, so *Budäus* heute, „das eigentliche Reformziel, ein verantwortungsvolles und generationengerechtes staatliches Handeln zu unterstützen, nicht aus den Augen zu verlieren.“

Als Folge der bisherigen Reformbestrebungen ist in

Deutschland allerdings ein Flickenteppich aus verschiedenen doppischen und kameralistischen Haushaltsverfahren entstanden, in dem die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Rechnungslegung von öffentlichen Gebietskörperschaften weitgehend verloren gegangen ist. Während der Bund und die Mehrheit der Bundesländer eine tiefgreifende Reform ihrer kameralistischen Haushalte nicht für notwendig halten, sind es neben „Reformländern“ wie Hamburg und Hessen besonders die Kommunen, die auf ein doppisches Rechnungswesen umgestellt haben.

Flucht aus dem Budget

Auf europäischer Ebene sieht es nicht besser aus: Trotz Finanz- und Schuldenkrise tun sich die europäischen Institutionen schwer, zuverlässige und vergleichbare Daten über das „Haushaltsgebaren“ der EU- und Euro-Mitgliedsstaaten zu erhalten. Dabei sind es eben nicht nur Staaten wie das vielgescholtene Griechenland, die kreative Wege gefunden haben, ihre Haushaltsdaten zu „gestalten“. Auch in Deutschland ist man z. B. sehr erfinderisch, wenn es darum geht, „Schattenhaushalte“

zu bilden, in die Aufgaben und Schulden aus den Kernhaushalten verschoben werden. Die Diskussion um eine Deutsche Fernstraßen AG ist hier nur das jüngste Beispiel, wie auch die diversen europäischen Fonds zur Euro-Rettung beredete Beispiele für die „Flucht aus dem Budget“ sind. Da die staatlichen Gebietskörperschaften keinen konsolidierten Konzernabschluss aufzustellen haben, erzeugt erst die mit Zeitverzug verfügbare Finanz- und Haushaltsstatistik für Bürger und Politik ein zutreffendes Gesamtbild über die tatsächlich angehäuften Gesamtschulden.

Angesichts dieser Lage ist der EU-Kommission offenbar der Geduldssaden gerissen. Nach Vorarbeiten von EuroStat bereitet sie den Erlass einer Rahmenverordnung vor, die die Mitgliedsstaaten verpflichten könnte, ihre Finanzberichterstattung nach dem Regelwerk der EPSAS zu erstellen.

Reform durch die Hintertür

Es ist zu erwarten, dass das noch zu definierende EPSAS-Regelwerk auf den vorhandenen International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) aufbauen und damit zwangsläufig

den doppischen Rechnungsstil voraussetzen wird. Dadurch würden insbesondere die Gebietskörperschaften mit kameralistischem Haushaltswesen zu einer tiefgreifenden Reform ihres Haushalts- und Rechnungswesens „wider Willen“ gezwungen. Ob die beabsichtigte EPSAS-Einführung tatsächlich den Kernbereich des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens betrifft und insbesondere beim Bund mit seinem kameralen Haushalt eine ungewollte Haushaltsreform durch die Hintertür auslöst, bleibt abzuwarten.

Auch die Anwender der Doppik wie Hamburg wären gezwungen, ihre meist auf dem deutschen HGB beruhenden Veranschlagungs- und Bilanzierungsregeln zu ändern. Daher sorgen sich auch Reformländer wie Hamburg um Maß und Ziel der Reform. „Wir halten klare, am Vorsichtsprinzip orientierte inhaltliche Grundsätze für unverzichtbar, wenn EPSAS eingeführt werden sollen. Dafür muss die inhaltliche Position der Bundesrepublik Deutschland auf europäischer Ebene deutlich werden“, betont der Hamburger Haushaltsdirektor. „Es ist klar, dass sich Deutschland inhalt-

lich einbringen muss, um mitgestalten zu können. Wer jetzt nicht handelt, leistet einen Beitrag dazu, dass sich mit den EPSAS angelsächsische Standards mit erheblichem Änderungsaufwand für deutsche Gebietskörperschaften durchsetzen“, ergänzt *Helge Brixner*, Geschäftsführer der arf GmbH und Mitveranstalter der Fachtagung.

Thema im Mittelpunkt

Angesichts des forschenden Vorgehens der EU-Kommission stellt die fünfte Hamburger Fachtagung zur Reform des staatlichen Rechnungswesens das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen zwischen europäischer

Harmonisierung und anhaltender Staatsschuldenkrise in den Mittelpunkt. Die von *Dietrich Budaus* vor Jahren begründete Veranstaltung wird von der Freien und Hansestadt fortgeführt. Co-Veranstalter sind die Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr, das IPM Institut für Public Management Hamburg GmbH und die arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH. Die eineinhalbtägige wissenschaftliche Transferveranstaltung findet am 11. und 12. Juni 2015 im Hamburger Museum für Völkerkunde statt.

Ziel der Tagung ist es, die bestehenden Gestaltungsspielräume der deutschen Politik zu be-

leuchten und die Meinungsbildung in der deutschen Fachöffentlichkeit zu unterstützen. “Das Kernanliegen der EU-Kommission, mit den EPSAS einheitliche Standards der öffentlichen Rechnungslegung zu erarbeiten, ist mit Blick auf die bedingte Vergleichbarkeit auch im deutschen Interesse. Wir sollten uns daher weniger mit dem Ob als vielmehr mit dem Wie der Vereinheitlichung beschäftigen“, sagt *Dennis Hilgers*, wissenschaftlicher Leiter der Tagung, Leiter des Institut für Public und Nonprofit Management der Johannes Kepler Universität in Linz und wissenschaftlicher Beirat des Hamburger Instituts

für Public Management GmbH.

Neben Haushalts- und Reformpraktikern behandeln renommierte Wissenschaftler verschiedene Aspekte und Fragestellungen, die sich im Zusammenhang mit der geplanten EPSAS-Einführung stellen und auch den Bezug auf die praktische Relevanz und den politischen Kontext deutlich machen.

Weitere Informationen und Anmeldung unter www.fachtagung-hamburg.de. Allerdings ist die Zahl der Teilnehmer begrenzt.

**Dr. Ulrich Bergmoser ist Geschäftsführer des IPM Hamburg und Partner bei der Humatica AG*