EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.3.2013
COM(2013) 114 final

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

{SWD(2013) 57 final}

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

1. AUSGANGSLAGE UND RECHTLICHER RAHMEN

Mit diesem Bericht wird der Verpflichtung der Kommission nach Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten[1] entsprochen, der zufolge die Kommission bis 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. Der Bericht stützt sich auf Informationen, die in Konsultationen mit Kommissionsdienststellen, internationalen Organisationen, z. B. dem IWF, Experten aus der Praxis und anderen Interessenträgern in den Mitgliedstaaten und darüber hinaus sowie mit dem IPSASB (dem International Public Sector Accounting Standards Board, also dem Gremium, das die genannten Grundsätze festlegt) gewonnen wurden.

In der Staatschuldenkrise hat sich deutlich gezeigt, dass die Regierungen ihre Finanzstabilität zweifelsfrei nachweisen müssen und in der Berichterstattung über die öffentlichen Finanzen mehr Stringenz und Transparenz erforderlich sind. In der Richtlinie 2011/85/EU (Richtlinie für die haushaltspolitischen Rahmen) wird anerkannt, dass vollständige und zuverlässige Haushaltsdaten, die zwischen allen Mitgliedstaaten vergleichbar sind, für die haushaltspolitische Überwachung auf EU-Ebene entscheidend sind. Deshalb werden in der Richtlinie die Regeln für die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten festgelegt, die notwendig sind, damit die Verpflichtung zur Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite gemäß Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingehalten wird. Einerseits spielt die Haushaltsdisziplin bei der Sicherung der Wirtschafts- und Währungsunion eine wesentliche Rolle, und andererseits beruht Finanzstabilität auf Vertrauen. In diesem Bericht wird eines der Instrumente erörtert, mit denen dieses Vertrauen aufgebaut und die Finanzlage besser gemessen und prognostiziert werden kann, nämlich harmonisierte, an der Periodenrechnung orientierte Grundsätze des öffentlichen Rechnungswesens.

Nach Artikel 3 der Richtlinie 2011/85/EU müssen die Mitgliedstaaten „über Systeme des öffentlichen Rechnungswesens [verfügen], die sämtliche Teilsektoren des Staates umfassend und kohärent abdecken und die zur Erhebung von periodengerechten Daten im Hinblick auf die Vorbereitung von Daten nach dem ESVG-95-Standard[2] erforderlichen Informationen liefern“. Damit wird eine wesentliche Inkohärenz berücksichtigt, die zwischen dem Rechnungswesen des öffentlichen Sektors, in dem lediglich Zahlungsströme erfasst werden, und der Tatsache besteht, dass sich die haushaltspolitische Überwachung auf EU-Ebene auf

[1] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41.

[2] Verordnung (EG) Nr. 2223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 310 vom 30.11.1996, S. 1.

periodengerechte Daten nach dem ESVG 1995 stützt. Dies bedeutet, dass Daten über Zahlungen mit Hilfe von Näherungslösungen und Bereinigungen, die makroökonomische Schätzungen enthalten, in periodengerechte Daten umgerechnet werden müssen. Darüber hinaus müssen, wo auf mikroökonomischer Ebene keine Periodenrechnung existiert, Finanztransaktionen und Bilanzen aus einer Vielzahl unterschiedlicher Quellen abgeleitet werden, was zu einer „statistischen Abweichung" zwischen dem anhand nichtfinanzieller Konten und dem anhand von Finanzierungskonten ermittelten Defizit führt.

Dass es an Kohärenz zwischen den Primärdaten des öffentlichen Sektors und periodengerechten Daten nach dem ESVG 1995 fehlt, wird auch in der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 15. April 2011 *„Ein robustes Qualitätsmanagement für die europäischen Statistiken"*[3] anerkannt. In der Mitteilung wird darauf aufmerksam gemacht, wie stark die Qualität der statistischen Informationen auf europäischer Ebene von der Angemessenheit des gesamten Erstellungsprozesses abhängt. Deshalb befürwortet Eurostat ein mit dem ESVG übereinstimmendes System harmonisierter, an der Periodenrechnung orientierter Grundsätze für alle Einheiten des Sektors Staat.

Die IPSAS stellen derzeit die einzige international anerkannte Zusammenstellung von Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor dar. Die IPSAS fußen auf den internationalen Finanzberichterstattungsnormen (International Financial Reporting Standards – IFRS), die im privaten Sektor weithin angewandt werden; zum gegenwärtigen Zeitpunkt bestehen die IPSAS aus 32 periodengerechten Rechnungsführungsgrundsätzen, zu denen noch ein auf dem Kassenprinzip beruhender Grundsatz kommt.

Vor diesem Hintergrund wird in Artikel 16 Absatz 3 der Richtlinie 2011/85/EU eine Bewertung der Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten vorgeschrieben.

2. EINLEITUNG

In allen Volkswirtschaften der EU entfällt ein großer Teil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf staatliches Handeln, und die Forderungen und Verbindlichkeiten der öffentlichen Hand sind in allen EU-Ländern erheblich. Daher ist es von Bedeutung, dass diese Forderungen und Verbindlichkeiten effektiv verwaltet werden und die Regierungen darüber ihren Bürgern, ihren Volksvertretern, den Anlegern und anderen Interessenträgern Rechenschaft ablegen.

Die staatlichen Finanzstatistiken bieten Informationen über die Konten der verschiedenen Teilsektoren des Gesamtstaats, so dass Politiker und andere Interessenträger die Finanzlage und die Leistungskraft des Staats sowie die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen analysieren können. Die wichtigsten Quellen für diese Statistiken sind die Bücher und Berichte der verschiedenen Einheiten des Sektors Staat, die durch Finanzinformationen der Zentralbanken ergänzt werden. Zuverlässige Finanzierungskonten des Staates sind eine Voraussetzung für die Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und natürlich auch für die Haushaltsplanung, -koordinierung und -überwachung.

Zwei der wichtigsten Indikatoren für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sind Schuldenstand und Defizit, die innerhalb der EU zur Überwachung der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts herangezogen werden. In Artikel 126 AEUV und in dem den Verträgen beigefügten Protokoll Nr. 12 über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) ist festgelegt, dass das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem BIP im Prinzip 3 % und das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP im Prinzip 60 % nicht überschreiten darf. Die

[3] KOM(2011) 211 endg.

Kommission überwacht diese Beschränkungen der einzelstaatlichen Haushaltspolitik genau, um das effiziente Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gewährleisten. Hält ein Mitgliedstaat die Grenzen nicht ein und wird diese Situation als nicht nur außergewöhnliche oder vorübergehende Überschreitung betrachtet, könnte das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eingeleitet werden. Auf eine Stellungnahme der Kommission hin beschließt der Rat dann auf Vorschlag der Kommission, ob ein übermäßiges Defizit besteht; ist dies der Fall, übermittelt der Rat dem betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen und einen Zeitplan für Korrekturmaßnahmen.

3. WARUM SIND HARMONISIERTE, AN DER PERIODENRECHNUNG ORIENTIERTE GRUNDSÄTZE DES ÖFFENTLICHEN RECHNUNGSWESENS ERFORDERLICH?

Die Periodenrechnung ist das einzige allgemein akzeptierte Informationssystem, das ein vollständiges und zuverlässiges Bild der Finanz- und Wirtschaftslage sowie der Leistungskraft des Sektors Staat in einem Land liefert; dabei werden sowohl die Forderungen und Verbindlichkeiten als auch die Einnahmen und Ausgaben einer Einheit vollständig erfasst, und zwar über den Bezugszeitraum der Rechnungslegung hinweg und zu dem Zeitpunkt, an dem diese abgeschlossen wird. Bei der Periodenrechnung erfolgt die Buchung nicht, wenn Zahlungen erfolgen, sondern wenn ein wirtschaftlicher Wert geschaffen, umgewandelt oder aufgelöst wird bzw. wenn Forderungen oder Verbindlichkeiten entstehen, umgewandelt oder aufgehoben werden. Bei Verbuchung nach dem Kassenprinzip werden Transaktionen erfasst, wenn der Betrag empfangen oder gezahlt wird. Die Periodenrechnung ist wirtschaftlich solider als die Rechnungslegung nach dem Kassenprinzip; deshalb beruht der Rechnungslegungsrahmen für die Haushaltsüberwachung in der EU, das ESVG 1995, auf der Periodenrechnung. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Periodenrechnung im öffentlichen Sektor anzuwenden, um gewisse Schönfärbereien zu vermeiden, die die Verbuchung nach dem Kassenprinzip zulässt; hier kann die Zahlung auf einen früheren oder späteren Zeitpunkt gelegt werden, damit sie in dem von der Regierung gewählten Zeitraum verbucht wird. Die Periodenrechnung soll jedoch die Rechnungslegung nach dem Kassenprinzip nicht abschaffen oder ersetzen, zumal wenn letztere zur Haushaltsplanung und -kontrolle eingesetzt wird. Die Periodenrechnung sollte eher als Ergänzung denn als Alternative zur reinen Verbuchung nach dem Kassenprinzip verstanden werden. Indem sie das vollständige Bild der Wirtschafts- und Finanzlage und der Leistungskraft der Einheiten wiedergibt, stellt die Periodenrechnung die Verbuchung nach dem Kassenprinzip in den entsprechenden Gesamtzusammenhang.

Für die Verwaltung und Steuerung des öffentlichen Sektors ergäben sich deutliche Vorteile, wenn in der gesamten EU ein einheitliches System an der Periodenrechnung orientierter Rechnungsführungsgrundsätze auf allen Ebenen des Staates angenommen würde. Die an der Periodenrechnung orientierte Rechnungslegung auf mikroökonomischer Ebene dürfte im öffentlichen Sektor die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung erhöhen und die Liquiditätssicherung erleichtern, die eine notwendige Voraussetzung für die Aufrechterhaltung öffentlicher Dienstleistungen ist. Wie bei jeder anderen Wirtschaftstätigkeit auch steht und fällt die Verwaltung und Kontrolle der Effektivität und Effizienz des öffentlichen Sektors mit der Verwaltung und Kontrolle seiner Wirtschafts- und Finanzlage sowie seiner Leistungen. Die an der Periodenrechnung orientierte doppelte Buchführung ist das einzige allgemein akzeptierte System, das die nötigen Informationen zuverlässig und zeitnah liefert. Des Weiteren erhöht eine harmonisierte, an der Periodenrechnung orientierte Rechnungslegung des Sektors Staat die Transparenz, Rechenschaftspflicht und Vergleichbarkeit der Finanzberichterstattung im öffentlichen Sektor

und kann einer größeren Effizienz und Effektivität der Rechnungsprüfung in diesem Bereich dienen.

3.1. Periodenrechnung: Aktueller Stand in den Mitgliedstaaten der EU

Die meisten Mitgliedstaaten haben die Periodenrechnung gemäß einzelstaatlichen Grundsätzen bereits im gesamten Sektor Staat eingeführt oder sind gerade dabei, dies zu tun. In elf Mitgliedstaaten bestehen gemischte Systeme, d. h. auf verschiedenen staatlichen Ebenen wurden unterschiedliche Rechungslegungspraktiken eingeführt.[4] Der Rechnungslegungsrahmen und die Rechnungsführungssysteme der Europäischen Kommission und der anderen Organe und Einrichtungen der EU orientieren sich an der Periodenrechnung und sind von den IPSAS inspiriert. Dies gilt auch für mehrere andere internationale Organisationen.

Somit besteht zwar eine wachsende (allerdings nicht einhellige) Anerkennung der Notwendigkeit der Periodenrechnung im Sektor Staat innerhalb der EU und deren Mitgliedstaaten; derzeit fehlt jedoch ein harmonisierter Ansatz.

3.2. Makroökonomischer Rechnungslegungsrahmen

Das ESVG bietet auf makroökonomischer Ebene den statistischen Rechnungslegungsrahmen für die staatlichen und nicht staatlichen Sektoren in der EU; dieses System orientiert sich an der Periodenrechnung. Die auf das ESVG gestützten Daten zum öffentlichen Schuldenstand und öffentlichen Defizit für VÜD-Zwecke sind das Ergebnis einer Konsolidierung der einzelnen Konten der staatlichen Einheiten in den EU-Mitgliedstaaten und durch EU-Rechtsvorschriften definiert.

Im Zusammenhang mit der haushaltspolitischen Überwachung in der EU und mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit obliegt es der Kommission gemäß Artikel 126 AEUV, sowohl die Qualität der aktuellen von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten als auch die Qualität der zugrunde liegenden, nach dem ESVG erstellten Konten des Sektors Staat regelmäßig zu bewerten. Jüngste Entwicklungen – insbesondere Fälle unangemessener Finanzberichterstattung einiger Mitgliedstaaten – haben jedoch verdeutlicht, dass das System der staatlichen Finanzstatistiken das Risiko der Übermittlung qualitativ minderwertiger Daten an Eurostat nicht in ausreichendem Maße mindert. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise haben darüber hinaus gezeigt, dass die Strukturen für die wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Raum und der gesamten Europäischen Union gestärkt werden müssen. Als Reaktion darauf verabschiedete die Kommission am 29. September 2010 ein Paket von Vorschlägen für Rechtsakte, das europäische Gesetzgebungspaket zur wirtschaftspolitischen Steuerung („Sechserpaket“)[5], das am 16. November 2011 vom Europäischen Parlament und

---

4 Overview and comparison of public accounting and auditing in the 27 Member States („Überblick und Vergleich der öffentlichen Rechnungslegung und Rechnungsprüfung in den 27 Mitgliedstaaten“, in englischer Sprache).

5 Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 306, S. 1; Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet, ABl. L 306, S. 8; Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 306, S. 12; Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABl. L 306, S. 25; Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und

dem Rat angenommen wurde. Diese dienen dem Ziel, Mängel bei den bestehenden Rechtsvorschriften durch die Ausweitung und Verbesserung von haushaltspolitischer Überwachung, gesamtwirtschaftlichen Strategien und Strukturreformen zu beheben. Für den Fall, dass Mitgliedstaaten Vorschriften nicht nachkommen, sind neue Durchsetzungsmechanismen geplant. Es liegt auf der Hand, dass sich diese Mechanismen auf hochwertige statistische Informationen stützen müssen, die auf der Grundlage solider und harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze erstellt wurden, die an den öffentlichen Sektor in Europa angepasst sind.

Das Vorhandensein und die Qualität vergleichbarer, kohärenter, an der Periodenrechnung orientierter vorgelagerter Daten (d. h. der Rechnungsführungs-Primärdaten für die staatlichen Einheiten) auf der mikroökonomischen Ebene der Rechnungslegung sind Voraussetzungen für die hohe Qualität der Daten zu Schuldenstand und Defizit auf der an der Periodenrechnung orientierten makroökonomischen Ebene der Rechnungslegung. Die mikroökonomische Rechnungsführung im öffentlichen Sektor der Mitgliedstaaten ist sehr unterschiedlich, was Vergleiche sowohl innerhalb der einzelnen Länder als auch zwischen Mitgliedstaaten erschwert. Der derzeit verfolgte Ansatz, nicht harmonisierte Daten der mikroökonomischen Rechnungsführung des öffentlichen Sektors für VÜD-Zwecke in Einklang zu bringen, stößt an seine Grenzen.

Harmonisierte mikroökonomische Rechnungsführungssysteme für alle Einheiten des öffentlichen Sektors (also des Sektors Staat) in sämtlichen EU-Mitgliedstaaten scheinen in Verbindung mit interner Kontrolle und externer Prüfung der einzig effektive Weg zu sein, den höchsten Qualitätsnormen entsprechende periodengerechte Daten zu Schuldenstand und Defizit gemäß bestehenden rechtlichen Anforderungen zu erstellen. Dies gehört auch zu den Kerngedanken der Richtlinie 2011/85/EU.

3.3. Harmonisierungsbedarf

Die zur Erstellung der makroökonomischen Statistiken zum Sektor Staat und in Bezug auf Artikel 338 AEUV benötigten statistischen Daten würden erheblich verbessert, wenn alle staatlichen Einheiten harmonisierte Rechnungslegungsnormen anwendeten. Dies würde gestatten, zur Überleitung der Konten einer Einheit in die ESVG-Konten gemeinsame Tabellen zu benutzen, was die statistischen Überprüfungsprozesse deutlich erleichtern würde.

Für die makroökonomische Stabilität, die Überwachung und die Beratung in politischen Angelegenheiten ist eine Transparenz der öffentlichen Finanzen erforderlich. Harmonisierte Vorgaben für die Rechnungsführung im öffentlichen Sektor würden die Transparenz, Vergleichbarkeit und Kosteneffizienz fördern und die Grundlage für eine bessere Steuerung in diesem Bereich schaffen. Auf makroökonomischer Ebene wird durch die Finanzkrise die Bedeutung zeitnaher und zuverlässiger Daten zur Finanz- und Haushaltslage unterstrichen; die Krise führt uns vor Augen, was geschieht, wenn die Finanzberichterstattung im öffentlichen Sektor nicht hinreichend vollständig und vergleichbar ist.

Auf längere Sicht könnte man anstreben, die wichtigsten VÜD-Indikatoren zu verfeinern, indem die makroökonomischen Ergebnisse der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor (Defizit/Schuldenstand) auf eine weitaus direktere Konsolidierung kohärenter und erschöpfender mikroökonomischer Konten gestützt werden. Durch die Verabschiedung eines integrierten Rechnungslegungs- und Berichtsrahmens in Verbindung mit einigen

---

Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit; ABl. L 306, S. 33; Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 306, S. 41.

Anpassungen von ESVG-95-Konzepten könnten die Daten zu Schuldenstand und Defizit unmittelbar aus diesen Systemen abgeleitet werden. Diese Systeme könnten auf echten, intern und extern geprüften harmonisierten Rechnungsführungsdaten des öffentlichen Sektors fußen, wobei entweder die Schlüsselindikatoren direkt herangezogen werden oder indirekt von den Jahresabschlüssen ausgegangen wird. Dies könnte auch zur Verkürzung der zur Meldung von Defizit und Schuldenstand benötigten Zeit beitragen.

Die Regierungen sind im öffentlichen Interesse gegenüber den Marktteilnehmern – Inhabern von Staatschuldverschreibungen und potenziellen Anlegern – verpflichtet, zeitnahe, zuverlässige und vergleichbare Informationen über ihre Finanz- und Ertragslage zur Verfügung zu stellen, genau wie dies börsennotierte Unternehmen gegenüber Teilnehmern am Aktienmarkt tun müssen. Auch ein Mindestmaß an internationaler Vergleichbarkeit ist zu gewährleisten, zumal die Staatstitel an einem globalen Finanzmarkt miteinander konkurrieren, und dies erfordert ein auf weltweit anerkannten allgemeinen Normen für den öffentlichen Sektor beruhendes System. Eine harmonisierte periodengerechte Rechnungsführung im Hinblick auf Artikel 114 AEUV würde für größere Transparenz sorgen, die für das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen erforderlich ist; ohne diese Transparenz besteht die Gefahr, dass Inhaber von Staatsschuldtiteln Geschäfte ohne ein angemessenes Verständnis der damit verbundenen Risiken abschließen. Dies wiederum könnte zu einem Ansteckungsrisiko führen, das die Finanzstabilität erheblich beeinträchtigen kann.

Was für die Rechnungslegungsstandards des privaten Sektors zutrifft, die innerhalb der EU für börsennotierte Unternehmen harmonisiert sind, gilt auch im Hinblick auf staatliche Einheiten. Eine harmonisierte periodengerechte Rechnungsführung im öffentlichen Sektor böte eine handfestere Grundlage für das Verständnis der Wirtschaftlage und -leistung von Staaten und staatlichen Einheiten aller Ebenen. Die Überlegenheit des Prinzips der Periodenabgrenzung ist sowohl für die makro- als auch für die mikroökonomische Haushaltsüberwachung unbestritten. Auf der makroökonomischen Ebene richtet man sich bereits nach diesem Prinzip; eine harmonisierte, an der Periodenrechnung orientierte Rechnungsführung ist auch auf mikroökonomischer Ebene entscheidend.

Auf der Ebene der Einheiten ergäben sich Vorteile hinsichtlich der Transparenz und der Rechenschaftspflicht sowie für die Qualität der Entscheidungsfindung; denn alle relevanten Daten zu Kosten und Nutzen ließen sich anhand der verfügbaren Informationen vergleichen. Darüber hinaus macht die zu erwartende weitere fiskal- und haushaltspolitische Integration in der EU die Notwendigkeit harmonisierter Rechnungsführungsnormen für den öffentlichen Sektor deutlich; nur so können auf einzelstaatlicher Ebene gefasste Haushaltsbeschlüsse auf EU-Ebene bewertet werden. Im Interesse der Rechenschaftspflicht und der Transparenz sollten die staatlichen Einheiten vollständig und vergleichbar über ihre Verwendung öffentlicher Mittel und über ihre erbrachten Leistungen berichten.

3.4. Künftige haushaltspolitische Steuerung in der EU

In dem von den Präsidenten Van Rompuy, Juncker, Barroso und Draghi vorgelegten Bericht *Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion* wird betont, dass ein integrierter Haushaltsrahmen und ein integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen notwendig sind; dort heißt es zum Beispiel:

„Solide nationale Haushaltspolitiken bilden die Eckpfeiler der WWU

In unmittelbarer Zukunft wird es vorrangig darum gehen, die neuen Maßnahmen für eine stärkere wirtschaftspolitische Steuerung zu vervollständigen und umzusetzen. In den letzten Jahren sind wesentliche Verbesserungen an dem regelbasierten Rahmen für die Fiskalpolitik

in der WWU vorgenommen („Sechserpaket“) oder vereinbart (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung) worden; dabei wurde stärkerer Wert auf die Verhütung von Haushaltsungleichgewichten, die Schuldenentwicklung, bessere Durchsetzungsmechanismen und die nationale Eigenverantwortung für die Einhaltung der EU-Vorschriften gelegt. Die übrigen Elemente im Zusammenhang mit der verstärkten haushaltspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet („Zweierpaket“), bei denen das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, sollten unverzüglich zum Abschluss gebracht und uneingeschränkt umgesetzt werden. Dieser neue Steuerungsrahmen, der eine umfassende Vorabkoordinierung der jährlichen Haushalte der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vorsieht, wird die Überwachung der Länder, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, verstärken.“

Viele der in der Richtlinie 2011/85/EU des Rates befürworteten grundlegenden Zielsetzungen, wie die größere Transparenz und Rechenschaftspflicht des öffentlichen Sektors sowie zuverlässigere, zeitnahe und besser vergleichbare Finanzstatistiken, erfordern ein gemeinsames Instrument für eine harmonisierte und detaillierte Rechnungsführung und für ein entsprechendes Berichtswesen.

Dieser Bericht unterstützt uneingeschränkt die Mitteilung der Kommission *Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion*[6].

3.5. Potenzielle Kosten der Harmonisierung

Den potenziellen Vorteilen sind die Kosten der Einführung eines harmonisierten periodengerechten Rechnungsführungsstandards für den öffentlichen Sektor in den EU-Mitgliedstaaten gegenüberzustellen. Ausgehend von den Informationen, die Länder zur Verfügung stellten, die bereits zum Prinzip der Periodenabgrenzung übergegangen sind, lässt sich nur grob schätzen, wie hoch die Kosten für die Mitgliedstaaten ausfallen könnten; sie dürften allerdings erheblich sein. Die Kosten werden stark von Ausmaß und Tempo der Einführung der Periodenabgrenzung, dem Umfang und der Komplexität des Staatssektors sowie der Vollständigkeit und Zuverlässigkeit bestehender Systeme beeinflusst. Darüber hinaus legen Erfahrungen nahe, dass es für die Mitgliedstaaten sinnvoll sein könnte, bei der Einführung der neuen Rechnungsführungsgrundsätze auch ihre Systeme der öffentlichen Finanzverwaltung zu modernisieren.

Gestützt auf die Erfahrungen der Länder, für die Kostendaten vorliegen, könnten sich die möglichen Kosten der Umstellung von einem Rechnungslegungssystem nach dem Kassenprinzip auf ein periodengerechtes System für ein mittleres EU-Land in der Größenordnung bis zu 50 Mio. EUR bewegen, bezogen auf die Ebene des Zentralstaats, ohne die nachgelagerten staatlichen Ebenen. In diesem Betrag wären beispielsweise die Ausgaben für die Einführung der neuen Normen und der damit verbundenen zentralen IT-Tools für die Rechnungsführung erfasst, aber nicht die Kosten, die mit einer umfassenden Reform des Systems der Finanzberichterstattung einhergehen. Bei größeren Mitgliedstaaten und z. B. bei solchen mit autonomen Regierungssystemen auf regionaler Ebene, die komplexere Regierungssysteme aufweisen, sowie bei Staaten, die bei der periodengerechten Rechnungsführung noch nicht vorangeschritten sind, könnten die Kosten wesentlich höher ausfallen, zumal wenn der Übergang zu einem harmonisierten an der Periodenrechnung orientierten System mit weiter reichenden Reformen der Rechnungsführung und der Finanzberichterstattung verbunden ist. Die Kosten aufgrund von Periodenrechnung und Reformen der Haushaltsplanung in den vergangenen zehn Jahren wurden zum Beispiel in Frankreich auf 1,5 Mrd. EUR beziffert. Bei einem kleineren Mitgliedstaat, der bereits eigene

[6] COM(2012) 777 final.

periodengerechte Rechnungsführungssysteme eingeführt hat, könnten die Kosten unter 50 Mio. EUR bleiben. Sämtliche eingeholten Kostenschätzungen liegen im Bereich von 0,02 % bis 0,1 % des BIP. Ferner müsste die Europäische Kommission für die Einführung einer harmonisierten, an der Periodenrechnung orientierten Rechnungsführung in den Mitgliedstaaten erheblich in Führungspersonal, Fachwissen und Ressourcen investieren.

Darüber sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die periodengerechte Rechnungslegung zwar komplizierter ist als die nach dem reinen Kassenprinzip, dass aber die Vielzahl der unterschiedlichen Rechnungslegungsnormen, Kontenpläne, Buchungsverfahren und IT-Systeme sowie der Prüfungsregeln und Prüfpraktiken, die häufig nebeneinander existieren, sogar innerhalb eines einzigen Teilsektors des Gesamtstaats in einem einzigen Mitgliedstaat, vermuten lässt, dass die Harmonisierung einen Abbau von Bürokratie und eine Reduzierung der Kosten herbeiführen wird, die auf mittlere bis längere Sicht die erwarteten Investitionen bei weitem wettmachen. Auch können den erwarteten erheblichen realen Kosten die potenziellen Vorteile gegenübergestellt werden, nicht zuletzt die einer besseren Regierungsführung und Rechenschaftslegung, einer effizienteren öffentlichen Verwaltung und der für das ordnungsgemäße Funktionieren der Märkte erforderlichen Transparenz, wodurch wahrscheinlich die von den Inhabern von Staatsschuldtiteln verlangten Renditen sinken (auch wenn sich dies nicht messen lässt).

4. INTERNATIONALE RECHNUNGSFÜHRUNGSGRUNDSÄTZE FÜR DEN ÖFFENTLICHEN SEKTOR (IPSAS)

Wie oben erwähnt, bilden die IPSAS derzeit die einzige international anerkannte Zusammenstellung von Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor. Den IPSAS liegt die Vorstellung zugrunde, dass eine moderne öffentliche Verwaltung – wie andere wirtschaftliche Einheiten – gemäß den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Effektivität und der Effizienz auf Informationsverwaltungssysteme angewiesen ist, die zeitnah genaue und zuverlässige Informationen über die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse eines Staates und seine Leistung liefern.

Gegenwärtig verweisen 15 Mitgliedstaaten der EU in ihren nationalen Rechnungslegungsvorschriften für die öffentlichen Finanzen auch auf die IPSAS. Unter diesen Ländern sind neun, deren nationale Vorschriften auf den IPSAS gründen oder an ihnen ausgerichtet sind, während sich fünf in gewissem Umfang auf die IPSAS beziehen und ein Mitgliedstaat sie für Teile der Kommunalverwaltung verwendet. Doch obwohl der große Nutzen der IPSAS anerkannt wird, hat kein Mitgliedstaat sie vollständig umgesetzt.

Diesem Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigefügt[7], in der das IPSAS-System und die gegenwärtigen Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten bei der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor zusammengefasst werden. Überdies hat Eurostat von Februar bis Mai 2012 eine öffentliche Konsultation durchgeführt, um Ansichten über die Eignung der IPSAS in Erfahrung zu bringen; eine Zusammenfassung der Antworten ist ebenfalls verfügbar[8].

---

[7] Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum *Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: „Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten“*.

[8] Public consultation — Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States: Summary of responses. („Öffentliche Konsultation – Bewertung der Eignung der internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor für die Mitgliedstaaten: Zusammenfassung der Antworten“; in englischer Sprache).

Bei Berücksichtigung der Ansichten, die Behörden von Mitgliedstaaten und andere in der öffentlichen Konsultation zu den IPSAS geäußert haben, ergeben sich insgesamt zwei Schlussfolgerungen. Einerseits ist es wohl eindeutig, dass die IPSAS in ihrer gegenwärtigen Form nicht ohne weiteres in den EU-Mitgliedstaaten eingeführt werden können. Andererseits stellen die IPSAS unstreitig einen Bezugsrahmen für eine mögliche harmonisierte Rechnungsführung des öffentlichen Sektors in der EU dar. Zum einen müssen die folgenden Bedenken entkräftet werden:

- Gegenwärtig beschreiben die IPSAS die zu befolgenden Buchungsmethoden nicht ausreichend genau, da einige von ihnen die Wahl zwischen unterschiedlichen Buchungsverfahren gestatten, was der Harmonisierung in der Praxis Grenzen setzen würde.
- Auf seinem gegenwärtigen Entwicklungsstand ist das Regelwerk in Bezug auf die Erfassung einiger wesentlicher Arten staatlicher Geldflüsse, etwa Steuern und Sozialleistungen, nicht vollständig oder nicht praktisch anwendbar, und es berücksichtigt die besonderen Bedürfnisse, Merkmale und Interessen der öffentlichen Rechnungslegung nur unzureichend. Eine wesentliche Frage ist, inwieweit es mit den IPSAS möglich ist, die Abschlüsse auf der Grundlage der für den Sektor Staat herangezogenen Definition zu konsolidieren, die gegenwärtig ein Grundkonzept der fiskalischen Überwachung in der EU darstellt.
- Derzeit können die IPSAS auch als noch nicht stabil genug angesehen werden, da einige Vorschriften wahrscheinlich aktualisiert werden müssen, sobald die Arbeiten an dem gegenwärtigen Projekt zur Vervollständigung des konzeptionellen Rahmens der IPSAS – voraussichtlich 2014 – abgeschlossen sind; und
- Die Führung und Verwaltung der IPSAS leidet gegenwärtig unter unzureichender Beteiligung der für die staatliche Rechnungslegung in der EU zuständigen Behörden. Im Laufe des Jahres 2012 wurde der Führungsrahmen der IPSAS im Hinblick auf Fragestellungen überprüft, die für Interessenträger von Belang sind. Bei jeder Reform sollte gewährleistet werden, dass die Unabhängigkeit des Normsetzungsverfahrens gestärkt wird und gleichzeitig die Bedürfnisse des öffentlichen Sektors wirksam berücksichtigt werden. Überdies dürfte es dem IPSAS-Vorstand mit dem ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht möglich sein, schnell und flexibel genug dem Bedarf an neuen Normen und Leitlinien zu Fragen gerecht zu werden, die sich aus der Entwicklung des fiskalischen Klimas insbesondere nach der Krise ergeben haben.

Zum anderen sind sich die meisten Interessenträger darin einig, dass die IPSAS einen geeigneten Bezugsrahmen für die künftige Entwicklung europäischer Rechnungsführungsnormen für den öffentlichen Sektor, die im Folgenden als „EPSAS“ bezeichnet werden, darstellen.

5. WIE KOMMT MAN ZU HARMONISIERTEN EUROPÄISCHEN RECHNUNGSFÜHRUNGSGRUNDSÄTZEN FÜR DEN ÖFFENTLICHEN SEKTOR (EPSAS)?

Die endgültige Entscheidung über den Übergang zu EPSAS erfordert weitere wichtige Schritte, die nicht in diesem Bericht behandelt werden und auf die daher hier noch nicht eingegangen werden kann. Gleichwohl beleuchten die folgenden Abschnitte, wie EPSAS eingeführt werden könnten, wenn die Entscheidung dazu tatsächlich getroffen würde.

EPSAS würden die EU in die Lage versetzen, entsprechend rasch auf ihren individuellen Bedarf zugeschnittene Normen zu entwickeln. Mit den EPSAS würde ein Satz harmonisierter,

nach auf dem Prinzip der Periodenabgrenzung beruhender Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor zur Verfügung stehen, der den spezifischen Bedürfnissen der EU-Mitgliedstaaten gerecht wird und in der Praxis umsetzbar wäre. Durch die EU-weite Umsetzung von EPSAS würde sich die Komplexität der Methoden und Kompilierungsverfahren, mit denen die Daten auf eine quasi-harmonisierte Grundlage gebracht werden, drastisch reduzieren, und die Risiken im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der von den Mitgliedstaaten gemeldeten und von Eurostat veröffentlichten Daten würden minimiert.

Es ist vorstellbar, dass der erste Schritt die Festlegung von Verwaltungsstrukturen für dieses Projekt auf Ebene der EU wäre; angestrebt würde dabei, den konzeptuellen Rahmen und den Zweck einer einheitlichen Rechnungsführung im öffentlichen Sektor in der EU zu klären. Zunächst könnte durch die Annahme einiger Grundprinzipien der IPSAS ein Grundstock von EPSAS gebildet werden. Auch könnten für die EPSAS IPSAS übernommen werden, auf die sich die Mitgliedstaaten verständigt haben. Bestehende IPSAS sollten jedoch der Entwicklung eigener europäischer Normen nicht im Wege stehen.

Jedoch ist zu bedenken, dass die Erstellung eines Satzes harmonisierter europäischer Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor als solche keine Garantie für zeitnahe und hochwertige öffentliche Rechnungsführungsdaten wäre. Unter anderem müssten folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- politische Entschlossenheit und die gemeinsame Verantwortung für das Projekt;
- öffentliche Verwaltungen, die in der Lage sind, ein komplexeres Rechnungsführungssystem auf der Ebene aller Einrichtungen zu führen;
- integrierte IT-Systeme für Haushalt, Zahlungsverkehr, Vertragsverwaltung, doppelte Buchführung, Rechnungsverwaltung und statistische Berichterstattung;
- zeitnahe Berichterstattung über alle Geschäftsvorfälle in einem integrierten Rechnungsführungssystem für die öffentlichen Einrichtungen (z. B. monatlich);
- Verfügbarkeit von Ressourcen wie Personal und moderne Informationstechnologien; und
- effektive interne Kontrollen und externe Prüfung der öffentlichen Rechnungslegung.

Die Einführung einer EPSAS-Rechnungslegung mit Periodenabgrenzung würde für alle Mitgliedstaaten, insbesondere für diejenigen, die aktuell eine Buchführung nach dem Kassenprinzip anwenden, eine große Reform bedeuten. Zu den Problemen, die dann auftauchen würden, gehören folgende:

- konzeptuelle und technische Fragen in Bezug auf die Rechnungsführung;
- Fachkenntnisse bei Mitarbeitern und Beratern, Schulungskapazitäten;
- Kommunikation und Schulung von Führungskräften und Entscheidungsträgern;
- Kontakte zu und Schulung von Rechnungsprüfern;
- Anpassung und Modernisierung der IT-Systeme; und
- Anpassung der derzeit geltenden nationalen Rechtsvorschriften.

Falls das EPSAS-Konzept angenommen wird, könnte die Kommission unter Umständen zur Lösung einiger dieser Fragen beitragen, indem sie z. B. den Austausch von Schulungen und Fachwissen organisatorisch unterstützt oder die Mitgliedstaaten in konzeptuellen oder technischen Fragen berät, oder indem sie die Planung der Reformen der öffentlichen Rechnungsführung in den einzelnen Mitgliedstaaten koordiniert und für einen guten Informationsfluss in diesem Bereich sorgt.

Falls die Informationssysteme der öffentlichen Finanzverwaltung in einem Mitgliedstaat signifikante und offensichtliche Lücken, Schwächen und Inkonsistenzen aufweisen, wäre es angezeigt, diese Probleme im Rahmen der Einführung der EPSAS zu berücksichtigen, wobei sich dies im Zeitplan für die Umsetzung niederschlagen müsste.

5.1. Strukturen für EPSAS

Zur Entwicklung und Annahme der EPSAS wären starke Verwaltungsstrukturen auf EU-Ebene erforderlich. Im Rahmen des Systems für die Entwicklung und Verwaltung der EPSAS würde die Agenda für die Entwicklung der einzelnen Normen festgelegt und die Verfahren zu deren Annahme müssten klar definiert sein. In der EPSAS-Verwaltungsstruktur müssten unter anderem die notwendigen Aufgaben hinsichtlich des Rechtsrahmens, der Festlegung von Normen und der Beratung in technischen und inhaltlichen Fragen vorgesehen werden.

Aufgrund der Besonderheiten des öffentlichen Sektors und der besonderen Berücksichtigung der Vergleichbarkeit innerhalb der EU würde sich die Kommission beim Aufbau der Verwaltungsstrukturen für die EPSAS an der Einrichtung der IFRS-Verwaltungsstrukturen im Rahmen der EU orientieren, diesem Modell aber nicht strikt folgen. Dabei sollte die Kommission versuchen, soweit als möglich auf die Erfahrung und Sachkenntnis zurückzugreifen, die in den Verwaltungsstrukturen für die öffentliche Rechnungsführung auf Ebene der Mitgliedstaaten vorhanden ist.

Dennoch sollte die EPSAS-Verantwortlichen enge Kontakte zum IPSAS-Board aufbauen und unterhalten, um einschlägige Entwicklungen in ihrer Agenda und ihren Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen, aber auch, weil in einigen Fällen ein Abweichen der EPSAS von den IPSAS erforderlich sein kann. Unnötige Abweichungen zwischen den EPSAS und den IPSAS sollten unbedingt vermieden werden. Gleiches gilt für Abweichungen zwischen den EPSAS und den IFRS, da einige Einrichtungen unter staatlicher Kontrolle möglicherweise bereits heute zur Rechnungslegung nach den IFRS oder nach den nationalen handelsrechtlichen Bestimmungen verpflichtet sind.

Bei der Entwicklung der EPSAS sollte auch versucht werden, die Unterschiede zum ESVG zu minimieren; Ziel wäre dabei letztlich, zu vollständig integrierten Systemen auf der Mikro- und Makroebene zu gelangen.

5.2. Annahme der EPSAS

Die Entwicklung, Annahme und Umsetzung der EPSAS müsste nach und nach und in einem angemessenen Zeitrahmen erfolgen. Die Umsetzung würde auf mittlere Sicht und schrittweise erfolgen, wobei das Augenmerk zunächst auf Aspekten der Rechnungsführung liegen würde, bei denen eine Harmonisierung am wichtigsten ist, wie Einnahmen und Ausgaben (Steuern und Sozialleistungen, Verbindlichkeiten und Forderungen), und erst später auf nichtfinanziellen Vermögenswerten usw.

Im weiteren Verlauf sollte selektiv vorgegangen und insbesondere den Belangen kleinerer und mittlerer Einrichtungen sowie dem Grundsatz der Wesentlichkeit Rechnung getragen werden. Im Rahmen der Strategie müssten Prioritäten festgelegt sowie die wichtigsten Fristen gesetzt,

also ein konkreter Aktionsplan vorgeschlagen werden. Um das EPSAS-Projekt voranzutreiben, würde die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Entwurf zu einem gemeinsam vereinbarten Kernbestand an europäischen Rechnungsführungsgrundsätzen für den öffentlichen Sektor erarbeiten, der in einen Vorschlag für eine Rahmenverordnung aufgenommen werden könnte. In der Rahmenverordnung sollten ferner die Verwaltungsstrukturen für die EPSAS und das Verfahren zur Entwicklung einzelner EPSAS festgelegt werden.

Damit eine ordnungsgemäße Umsetzung der EPSAS auf nationaler Ebene gewährleistet ist, würde der konkrete Inhalt der einzelnen EPSAS mit der Unterstützung der Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der folgenden Voraussetzungen erarbeitet:

- Rechnungsführung nach dem Prinzip der Periodenabgrenzung;
- doppelte Buchführung;
- international harmonisierte Rechnungslegung; und
- Berücksichtigung der Kompatibilität mit den Grundsätzen des ESVG.

5.3. Wie könnte ein erster Satz von EPSAS aussehen?

Den ersten Baustein könnte ein Vorschlag für eine Rahmenverordnung bilden, die die Anwendung der Periodenabgrenzung vorschreibt.

Das Gremium zur Festlegung der EPSAS könnte dann die 32 IPSAS für Rechnungsführungssysteme mit Periodenabgrenzung in drei Kategorien einteilen:

- Normen, die ohne oder mit nur geringfügigen Anpassungen umgesetzt werden können;
- Normen, bei denen Anpassungen notwendig sind oder die selektiv umgesetzt werden sollten; und
- Normen, für deren Umsetzung Änderungen als notwendig erachtet werden..

Die EU-Mitgliedstaaten würden aufgefordert, einen Umsetzungsplan für alle Bereiche der allgemeinen Verwaltung aufzustellen. Beispielsweise sollte der Kernbestand an EPSAS auf alle öffentlichen Einrichtungen anwendbar sein und nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit einen Großteil der Ausgaben der öffentlichen Hand in den Mitgliedstaaten erfassen.

6. Weiteres Vorgehen

Nach Ansicht der Kommission sind vor einer Entscheidung über das eigentliche Vorhaben, EPSAS zu erstellen und sie in den Mitgliedstaaten einzuführen, einige weitere vorbereitende Schritte nötig. Es bleiben einige wichtige Fragen zu Aspekten, die nicht Thema dieses Berichts sind, zu beantworten, dies betrifft etwa die Festlegung des Rahmens für die EPSAS und eines ersten Satzes von EPSAS-Grundnormen sowie die Planung der Umsetzung. Darüber hinaus müsste die Kommission die für das künftige Projekt erforderlichen Etappen beschreiben und Erwägungen einer Folgenabschätzung berücksichtigen. Eine Entscheidung kann nur getroffen werden, wenn vorab das Für und Wider sowie die wahrscheinlichen Kosten und der zu erwartende Nutzen geprüft werden.

Ist eine solche Entscheidung gefällt, gilt: Aufgrund der Erfahrungen von Ländern, die in den letzten Jahren periodengerechte Rechnungslegungssysteme für den öffentlichen Sektor eingeführt haben, würde die Umsetzung schrittweise erfolgen. Bei ihrer Planung sollte die Ausgangsposition eines jeden Mitgliedstaats sorgfältig bedacht werden, z. B. der Entwicklungsstand der bestehenden nationalen Rechnungslegungsnormen und die

Verfügbarkeit von Bilanzdaten. In einigen Mitgliedstaaten könnte es sinnvoll sein, die Umsetzung auf gesamtstaatlicher Ebene zu beginnen und dann erst auf regionaler und örtlicher Ebene fortzusetzen. Erwartungsgemäß wäre auch das Ausmaß der Umsetzung bei kleineren Gebietskörperschaften begrenzt, oder zumindest würde sie bei den größeren Körperschaften im Hinblick auf deren Bedeutung mit Vorrang durchgeführt.

Dies könnte in drei Phasen geschehen:

(1) eine Vorbereitungsphase zur Gewinnung weiterer Informationen und Ansichten sowie zur Entwicklung eines Fahrplans. Diese Phase würde 2013 beginnen und weitere Konsultationen ebenso beinhalten wie eine hochrangige Konferenz und die Erarbeitung weiterer, detaillierterer Vorschläge;

(2) eine Phase zur Entwicklung und Schaffung praktischer Voraussetzungen, in der Fragen wie Finanzen, Steuerung und Lenkung, mögliche Synergien und Bedenken kleinerer Gebietskörperschaften behandelt werden. Als Ergebnis dieser Phase sollte ein Vorschlag für eine Rahmenverordnung veröffentlicht werden. In der Rahmenverordnung würden die Anwendung des Grundsatzes der Periodenrechnung festgeschrieben und Planungen zur Entwicklung weiterer spezifischer Rechnungslegungsnormen im Lauf der Zeit dargelegt werden; und

(3) die Umsetzungsphase. Die Umsetzung sollte schrittweise erfolgen und in den Fällen mehr Zeit beanspruchen, in denen die bestehenden Rechnungslegungsnormen eines Mitgliedstaats sich von den EPSAS noch sehr unterscheiden; gleichwohl könnte ins Auge gefasst werden, die Umsetzung in allen Mitgliedstaaten auf mittlere Sicht zum Abschluss zu bringen.

Die vorgeschlagene Strategie stellt insofern einen ausgewogenen Ansatz dar, als sie auf vorhandenen Erfolgen aufbaut und sicherstellt, dass das Europäische Statistische System unabhängig funktionieren, aber doch mit seinen wichtigsten Datenlieferanten und institutionellen Nutzern eng kooperieren kann. Es muss auch betont werden, dass die EPSAS keine zusätzlichen bürokratischen Anforderungen und keinen erhöhten Verwaltungsaufwand für die Auskunftspflichtigen oder Verzögerungen bei der Produktion von Statistiken verursachen sollte.

Die Kommission wird die in diesem Bericht dargelegte Strategie unter Berücksichtigung der Mittelknappheit und im Einklang mit ihren in den Verträgen verankerten Zuständigkeiten weiterentwickeln.

Angesichts der unterschiedlichen Herausforderungen, die sich hier stellen, sollten rasch Fortschritte erzielt werden, wobei jedoch die Hauptbeteiligten – auch bei erforderlichen legislativen Initiativen – zu konsultieren sind. Bei den 2013 zu unternehmenden Schritten, auch gesetzgeberischer Natur, werden Erwägungen der Folgenabschätzung berücksichtigt und ausführlicher beschrieben werden, um in der gesamten Europäischen Union zu harmonisierten Rechnungslegungsnormen für den Sektor Staat zu gelangen.