

- 1 -

Sehr geehrter Herr Dr. Wallmann,

sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

liebe Gäste in unserer schönen Vertretung des Landes Hessen beim Bund in Berlin,

unter dem Titel

„EPSAS update –

EPSAS als Chance für eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung

in Deutschland und Europa“,

darf ich Sie, meine sehr verehrten Damen und Herren, recht herzlich begrüßen.

Die Hessische Landesregierung und der Hessische Rechnungshof – und da spreche ich wahrscheinlich auch für Sie, lieber Herr Dr. Wallmann - freuen sich sehr über Ihr Interesse an diesem in der heutigen schnelllebigen Zeit wahrscheinlich nicht „massentauglichen“ Thema „EPSAS“. Aber gerade in dieser Zeit ist es wichtig, sich hin und wieder die Zeit und auch die Freiheit zu nehmen, um eine komplexe Thematik wie diese und ihre Facetten von allen Seiten zu beleuchten und darüber gemeinsam zu diskutieren. Dafür sind wir heute hier und nehmen uns die notwendige Zeit.

Der **Titel** unserer gemeinsamen Veranstaltung spiegelt ein Interesse, eine Hoffnung, aber auch eine Erwartung wieder. Aus diesem Grund möchten wir dieses Thema heute Abend gemeinsam mit Ihnen und einer hochkarätigen Diskussionsrunde vertiefen. Wir möchten aber auch einen weiteren Impuls in die Diskussion um Standards für eine europäische Rechnungslegung setzen.

II.

Unser besonderes **Interesse** an der Entwicklung von EPSAS als neuem harmonisiertem Rechnungslegungsstandard für den öffentlichen Sektor gründet sich auf Erfahrungswerte.

Auf Erfahrungswerte - aber auch auf eine Überzeugung, die Hessen in den vergangenen Jahren aus dem Einsatz eines doppelten Rechnungswesens auch auf staatlicher Ebene gewinnen konnte.

Schon einer der bedeutendsten deutschen Dichter, **Johann Wolfgang von Goethe**, schrieb im Jahr 1797 in seinem Werk „Wilhelm Meisters Lehrjahre“:

„Welche Vorteile gewährt die doppelte Buchführung dem Kaufmanne. Es ist eine der schönsten Erfindungen des menschlichen Geistes, und jeder gute Haushalter sollte sie in seiner Wirtschaft einführen.“

Das Land Hessen gehört bekanntermaßen in Deutschland zu den (wenigen) Gebietskörperschaften auf staatlicher Ebene, die ein **doppisches Rechnungswesen** eingeführt und insoweit das tradierte kamerale Rechnungswesen abgelöst haben.

Die Erstellung eines konsolidierten Gesamtabschlusses auf Landesebene sowie die Veröffentlichung eines Geschäftsberichts nach kaufmännischen Grundsätzen ist in Hessen inzwischen **jährlich geübte Praxis**. Die Jahresabschlüsse werden seit 2009 im Auftrag des Hessischen Rechnungshofs von unabhängigen Wirtschaftsprüfern geprüft und sind – seit 2013 - mit einem uneingeschränkten Bestätigungsvermerk testiert.

Dies ist ein **Qualitätszeugnis**, sehr geehrte Damen und Herren, auf das wir auch und insbesondere im Hinblick auf eine transparente und informative Rechnungslegung gegenüber dem Bürger als Souverän unseres Landes stolz sind!

Die **Doppik**, die sich bei uns nunmehr schon seit einigen Jahren im Regelbetrieb befindet, **hat sich bewährt**. Sie ist allgemein akzeptiert und in Hessen mittlerweile „state of the art“. Die neue Form der Abbildung und Darstellung von Regierungs- und Verwaltungshandeln sorgt für eine umfassende Transparenz, eine vollumfängliche Aussage über Vermögen und Schulden des Landes sowie eine **periodengerechte, generationengerechte** Zuordnung von Lasten.

Als politisch für ein Land verantwortliche Entscheidungsträger können so finanzwirtschaftliche und finanzpolitische Fragen auf substanziellere Art diskutiert und einer Lösung zugeführt werden. Zukünftige finanzielle Auswirkungen von Vorhaben wie

- die Wirkung von Förder- und Unterstützungsmaßnahmen,
- die Einführung von Lebenszeitarbeitskonten für unsere Landesbeschäftigten,
- die Folgewirkungen von Besoldungserhöhungen oder
- die Zulassung von Altersteilzeitmodellen

werden im doppischen Rechnungswesen unmittelbar sichtbar und unterstützen in Hessen politische Entscheidungsprozesse.

Auch die **Europäische Kommission**, die im März 2013 das Erfordernis der Entwicklung eines harmonisierten Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Bereich auf der Grundlage des Periodenprinzips mit einem doppelischen Rechnungswesen unterstrichen hat, stützt sich in ihren zentralen Überlegungen auf die gebotene Transparenz und Vergleichbarkeit der Rechnungslegung in den Mitgliedsstaaten der europäischen Union als **Garant für Stabilität und Vertrauen**.

Hessen unterstützt dieses Vorhaben ausdrücklich! Die hessische Landesregierung hat in ihrer **Koalitionsvereinbarung** das erklärte Ziel hervorgehoben, den auf europäischer Ebene angestoßenen Reformprozess zur Entwicklung von EPSAS und zur Einführung eines doppelten Rechnungssystems in den EU-Ländern aktiv zu begleiten.

Zu den Aktivitäten des Landes gehört nicht nur die heutige Diskussionsveranstaltung. Auch die aktive Mitwirkung auf Bund-Länder-Ebene im Rahmen eines **Arbeitskreises auf Staatssekretärebene**, der sich seit 2014 mit dem Thema EPSAS befasst, sowie die vom Hessischen Rechnungshof mit namhaften Gastdozenten veranstaltete wissenschaftliche Vortragsreihe zum Thema EPSAS reihen sich hier ein.

Nicht zuletzt gehört dazu auch die **Studie**, die das Hessische Finanzministerium im Rahmen eines „**Call for Proposals**“ in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission im November 2016 erstellt hat.

Sie zeigt am Beispiel unseres Bundeslandes auf, welche Aktivitäten in einem Flächenbundesland notwendig sind, um eine bereits nach nationalen Vorgaben bilanzierende öffentliche Einheit auf mögliche Anforderungen einer europäischen Rechnungslegung vorzubereiten.

Diese Maßnahmen Hessens unterstreichen unser Interesse und unser Engagement an einer zielführenden Diskussion der Entwicklung eines harmonisierten Rechnungslegungsstandards auf doppischer Basis für den öffentlichen Bereich in den Mitgliedstaaten.

III

Mit der Entwicklung von EPSAS als neuem harmonisiertem Rechnungslegungsstil im öffentlichen Bereich verbindet sich aus hessischer Sicht zugleich eine **Hoffnung**.

Eine Hoffnung, meine sehr geehrten Damen und Herren, die sich an einem äußerst **heterogenen Zustand** der öffentlichen Rechnungslegung festmacht, den wir derzeit nicht nur im europäischen Raum, sondern bereits auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen in Deutschland vorfinden.

Im Zuge der Modernisierung des Haushaltswesens hat die Reformierung des Rechnungswesens der Gebietskörperschaften auf kommunaler und anderen staatlichen Ebenen in Deutschland keine homogene Entwicklung erfahren. Dies liegt an unterschiedlichen Einschätzungen und Sichtweisen der Betroffenen, aber auch an uneinheitlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern, die unseren föderalen Strukturen geschuldet sind.

Wir finden derzeit einen „**Flickenteppich**“ unterschiedlicher Rechnungsstile bei den Gebietskörperschaften in Deutschland vor, die auf den verschiedenen Ebenen ganz unterschiedlich ausgestaltet sind.

Dies geht soweit, dass viele Länder ihren Kommunen ein doppisches Rechnungswesen vorgeschrieben haben, ohne bislang selbst eine entsprechende Umstellung des Rechnungswesens vorgenommen bzw. angedacht zu haben.

Viele gute Ideen sind auf kommunaler und auf Landesebene produziert worden, viele arbeiten aber auch auf dieser Ebene vor sich hin und haben immer den nahe sichtbaren „Kirchturm“ im Blick. Ich möchte diesen Erfolg überhaupt nicht klein reden! Man sollte sich aber gleichzeitig nicht in dem Glauben wännen, für die nächsten Jahre „die Füße hochlegen“ zu können.

Die aktuellen europäischen Bemühungen zur Vereinheitlichung des Rechnungswesens im öffentlichen Bereich auf doppischer Basis bieten eine **Chance zur Harmonisierung** des öffentlichen Rechnungswesens nicht nur in Europa, sondern **auch und gerade in Deutschland**. Das heißt deshalb auch: in jedem Bundesland und in jeder Kommune.

Was bedeutet das für die europäische Ebene?:

Wie in Deutschland zeigen auch die aktuellen Vorarbeiten von Eurostat einen entsprechenden **Handlungsbedarf auf europäischer Ebene** auf. In verschiedenen Arbeitsgremien wie z.B. den eingerichteten EPSAS Working Cells oder der EPSAS Working Group befassen sich derzeit Experten aus den Mitgliedsstaaten mit vorbereitenden Arbeiten im Vorfeld eines gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebungsverfahrens.

Sehr geehrte Damen und Herren

mit der Hoffnung, ja mit der Chance auf eine Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa, schließt sich Hessen ausdrücklich der Einschätzung der EU-Kommission an, dass für eine effektive haushaltspolitische Überwachung der Mitgliedstaaten **valide, vergleichbare Haushaltsdaten in der EU** erforderlich sind. EPSAS eröffnet die Chance zur erstrebenswerten Harmonisierung des Rechnungswesens durch einen neuen Rechnungslegungsstandard auf doppischer Grundlage mit vergleichbaren Daten des Rechnungswesens auf sämtlichen Verwaltungsebenen.

IV.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

welche Erwartungen knüpft das Land Hessen an die Entwicklung von EPSAS?

Wir erwarten eine zieladäquate Entwicklung von Rechnungsführungsgrundsätzen im europäischen Gemeinschaftsgebiet.

Hiermit verbinden sich Anforderungen an ein Regelwerk, das

- der Zielsetzung öffentlicher Rechnungslegung sowohl nach seiner inhaltlichen Ausgestaltung als auch nach Rechtsetzungsverfahren hinreichend Rechnung trägt, und
- den Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnet, eine doppisch ausgerichtete Haushaltsbewirtschaftung im Rechnungsstil auf den neuen harmonisierten Standard EPSAS zu stützen.

Anstelle einer bloßen Übernahme bereits bestehender internationaler Standards, den sogenannten IPSAS, bedarf es nach unserer Einschätzung zunächst eines an den Bilanzierungszwecken öffentlicher Rechnungslegung ausgerichteten **Rahmenkonzepts**. Die hier zu normierenden Bilanzierungsgrundsätze müssen den übergeordneten **Anforderungen von Objektivität und Verlässlichkeit** Rechnung tragen. Die bewährten Grundsätze, die in unseren nationalen handelsrechtlichen Bilanzierungsvorgaben mit dem Vorsichts- und Anschaffungskostenprinzip ihren Niederschlag gefunden haben, lassen im besonderen Maße eine Rechnungslegung zu, die eine **willkürfreie, transparente und generationengerechte Finanzberichterstattung** in den Mitgliedsstaaten ermöglicht.

Die wesentlichen Eckpunkte für die inhaltliche Ausgestaltung der zu entwickelnden EPSAS sind in einem **Grundsatzpapier** zusammengefasst, das unser **Staatssekretär-Arbeitskreis EPSAS** im Jahr 2015 verabschiedet und welches der Bund vor kurzem (Januar 2017) auf der Internetseite des BMF veröffentlicht hat.

Eine hinreichende **Berücksichtigung bewährter nationaler Rechnungslegungsgrundsätze** mit einer generationengerechten Abbildung von Regierungs- und Verwaltungshandeln und einer Bilanzierung nach Anschaffungskosten stehen im Fokus unserer Erwartungshaltung.

Klar ist, dass die **Budgethoheit der Parlamente** auch nach den Vorstellungen der EU-Kommission durch die Entwicklung von EPSAS **nicht berührt und eingeschränkt** werden darf und die Haushaltsautonomie insoweit in Übereinstimmung mit der Beschlusslage von Deutschem Bundestag und Bundesrat gewahrt bleiben muss.

Allerdings sollte das Rechnungswesen nach unserer Vorstellung gleichwohl auch als Grundlage einer **Haushaltsbewirtschaftung** geeignet sein. Dies gilt für Gebietskörperschaften, die - wie unser Bundesland Hessen - im Rahmen ihrer Budgethoheit eine Verzahnung des doppelten Rechnungswesens mit der Haushaltssteuerung vornehmen wollen.

Die bereits erwähnten Kriterien der Objektivität, des Vorsichtsprinzips sowie eine weitgehende Einschränkung von Bilanzierungswahlrechten erlangen auch insoweit zentrale Bedeutung.

Zur Vermeidung eines ansonsten drohenden Parallel- bzw. Mehrfachbetriebs müssen schließlich künftig auch **statistische Anforderungen** aus dem neuen harmonisierten Rechnungsführungsstandard ohne Anpassungen und Umbewertungen unmittelbar zu bedienen sein. Hier gilt es, einen allseits **vermittelbaren Ausgleich** zwischen dem Interesse einer europäischen Rechnungslegung und dem vor Ort damit zusammenhängenden Buchungsaufwand zu schaffen.

V.

Meine sehr geehrte Damen und Herren,

im Ergebnis zeigt mir das eben aufgezeigte Spannungsfeld eines eindeutig: die Diskussion über die Frage eines Standards für eine europäische Rechnungsregelung ist vergleichbar mit den Erfahrungen mit so vielen anderen europapolitischen Themen auch. Ein Thema entwickelt sich meist aus einem Nukleus und muss dann einen langen und konstruktiven Weg auf sich nehmen.

Aber in der Regel führt ein solcher Weg nach langer Diskussion im Sinne Aller zu einem guten Ergebnis. Auf diesem Weg sind wir mit aktuell mir der Diskussion über EPSAS – und ich bin überzeugt, wir sind auf einem sehr guten Weg! Es ist nicht mehr als normal, dass Institutionen unseres europäischen Gemeinwesens um den richtigen gemeinsamen Weg ringen. Und wir Hessen möchten uns Dank unserer Erfahrung aktiv in diesen Prozess einbringen, weil wir glauben, dass der Weg zu EPSAS zukunftsweisend sein kann. Wir werden in der heutigen Diskussion erleben, dass der Diskussionsprozess in Deutschland und in Europa noch nicht zu Ende ist.

Deshalb freue ich mich, dass wir uns dieser Frage im Rahmen der heutigen Diskussionsveranstaltung mit folgender **Programmabfolge** widmen werden:

- Eine thematische Vertiefung wird zunächst Herr **Dr. Walter Wallmann** vornehmen.

Herr Dr. Wallmann ist in seiner Funktion als Präsident des Hessischen Rechnungshofs mit dem Thema EPSAS nicht nur im Rahmen einer für Deutschland einmaligen wissenschaftlichen Diskussionsreihe, sondern auch im Rahmen der Erörterung im Kreis der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe von Bund und Ländern eingehend befasst.

- Wir freuen uns im Anschluss auf einen Eingangsvortrag von Frau **Prof. Sonja Wüstemann** von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Europa-Universität in Viadrina Frankfurt (Oder).

Frau Professorin Wüstemann wird uns zu Ergebnissen ihrer kürzlich durchgeführten empirischen Studie zu den IPSAS/EPSAS mit dem Titel «Forschungsstudie zur Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung in der EU – Stand und Perspektiven der Umsetzung von EPSAS aus deutscher Sicht» berichten. Herzlich willkommen, sehr geehrte Frau Prof. Wüstemann!

- In der anschließenden Podiumsdiskussion werden wir Gelegenheit haben, die Frage des „ob“ und des „wie“ der EPSAS-Entwicklung zusammen mit folgenden Gesprächsteilnehmern zu beleuchten.

- Deshalb begrüße ich in unserem Kreis gleichfalls herzlich:
 - Frau Bundestagsabgeordnete **Bettina Hagedorn**
 - Herr Bundestagabgeordneter **Norbert Brackmann**
 - Herr **Dr. Alexandre Makaronidis** von der Europäischen Statistikbehörde Eurostat
 - Herr **Prof. Dr. Jens Wüstemann** von der Universität Mannheim sowie
 - Herr **Dr. Karsten Nowak** vom Hessischen Rechnungshof
- Die **Moderation** der Diskussionsrunde wird Herr **Guido Gehrt** von dem „Behördenspiegel“ übernehmen. Auch Ihnen, Herr Gehrt, ein herzliches Willkommen in unserer Runde!

Bevor ich nun das Wort an Herrn Dr. Wallmann übergebe, lassen Sie mich zuvor noch zwei organisatorische Hinweis geben:

- **Informationsunterlagen** zur Doppik in Hessen, einschließlich unserer bereits erwähnten „Studie zur Umstellung eines doppischen Rechnungswesens auf einheitliche europäische Rechnungslegungsstandards am Beispiel des Bundeslandes Hessen“ finden Sie nicht nur heute in der hessischen Landesvertretung in der Auslage, sondern auch in unserem **Internetauftritt** (www.bilanz.hessen.de) zum download.
- Zu dem **Empfang** im Anschluss an die Diskussionsveranstaltung darf ich Sie abschließend zusammen mit Herrn Dr. Wallmann gerne einladen. Hier wird Gelegenheit sein, die Veranstaltung mit einem kleinen Umtrunk und interessanten Gesprächen ausklingen zu lassen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren

ich wünsche Ihnen eine interessante und informative Veranstaltung! Haben Sie herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!