

Position Paper

Doppik stärken – Staat modernisieren

Warum jetzt der richtige Zeitpunkt
für Bund und Länder ist, die
doppische Rechnungslegung
einzuführen

04
26

IDW

Kurzfassung

Deutschland steht vor großen finanz- und verwaltungs-politischen Herausforderungen. Hohe Verschuldung, steigende Investitionsbedarfe, umfangreiche Sondervermögen sowie die Digitalisierung und Modernisierung staatlicher Strukturen verändern die Anforderungen an die öffentliche Steuerung.

Die öffentliche Haushaltsrechnung sollte Entscheidungsträgern die Informationen liefern, die sie für nachhaltige politische Entscheidungen benötigen. Die Doppik bietet hierfür einen erheblichen Mehrwert: Sie ergänzt die kameralen Informationen um Angaben über Vermögen, Schulden und Ressourcenverbrauch.

Kommunen und einzelne Länder haben bereits umfangreiche Erfahrungen gesammelt. Die Voraussetzungen für eine breitere Nutzung der Doppik in Deutschland sind vorhanden.

Aus Sicht des IDW ist es jetzt drängender denn je, die doppelte Rechnungslegung auf Bundes- und Landesebene aktiv voranzubringen.

Zehn Thesen für eine moderne öffentliche Finanzsteuerung:

THESE

01

Die Doppik ergänzt die Kameralistik um entscheidungsrelevante Informationen.

Die Kameralistik gibt Auskunft über Einzahlungen, Auszahlungen und Haushaltsvollzug. Die Doppik mit ihren drei Komponenten (Bilanz, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung) erweitert diesen Blickwinkel um systematisch ermittelte Informationen über Vermögen, Schulden und den tatsächlichen Ressourcenverbrauch einer Periode. Ein Lagebericht ergänzt den Jahresabschluss zudem um zukunftsorientierte Elemente.

Die Frage lautet daher nicht „Kameralistik oder Doppik“, sondern welche zusätzlichen Informationen Politik und Verwaltung für gute Entscheidungen benötigen. Denn: Eine mehrdimensionale Steuerung ist einer eindimensionalen überlegen.

Eine moderne Finanzsteuerung braucht mehr als Geldverbrauchsrechnungen. Sie braucht zusätzlich periodengerechte Informationen über Vermögen, Schulden und Ressourcenverbrauch.

THESE 02

Transparenz ist die Basis für verantwortungsvolle Entscheidungen.

Rechnungslegung ist kein Selbstzweck. Ihr Nutzen besteht darin, politischen Entscheidungsträgern eine bessere Grundlage für Prioritäten und Investitionsentscheidungen zu verschaffen.

Wer Vermögen erhält, Infrastruktur erneuert und langfristige Verpflichtungen steuert, benötigt mehr Informationen als reine Zahlungsströme.

Wer die langfristigen Auswirkungen staatlichen Handelns beurteilen will, benötigt ein vollständiges Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

THESE 03

Hohe Verschuldung und Auslagerungen aus den Kernhaushalten machen eine Gesamt-sicht auf die Staatsfinanzen wichtiger denn je.

Bund und Länder stehen vor erheblichen finanziellen Herausforderungen. Gleichzeitig gewinnen Sondervermögen und langfristige Verpflichtungen an Bedeutung.

Ein wachsender Teil staatlicher Aufgaben und Finanzmittel wird inzwischen außerhalb der Kernhaushalte abgewickelt: in Sondervermögen, Landesbetrieben, Anstalten und

öffentlichen Unternehmen. Im kameralen Kernhaushalt erscheinen diese Einheiten im Wesentlichen nur über Zuführungen und Ablieferungen. Ihr Vermögen, ihre Schulden und ihre Risiken bleiben weitgehend unsichtbar. Die Finanzstatistik erfasst zwar die Schulden der Extrahaushalte. Ein vollständiges Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Bund oder Land als Ganzes entsteht so aber nicht.

Die Doppik ermöglicht diese Gesamtsicht. Mit dem Gesamt- bzw. Konzernabschluss steht dafür ein erprobtes Instrument zur Verfügung, das viele Kommunen seit Jahren anwenden.

haushalt. Je komplexer die staatliche Finanzlage wird, desto wichtiger wird ein umfassender Blick auf Vermögen, Schulden und Ressourcenverbrauch.

Wer den Staat zielorientiert steuern will, muss ihn als Ganzes sehen und nicht nur seinen Kern-

Hohe Verschuldung und Sondervermögen erhöhen den Handlungsbedarf für eine Doppikreform.

THESE

04

Generationengerechtigkeit setzt ganzheitliche Informationen voraus.

Politische Entscheidungen wirken regelmäßig weit über die laufende Legislaturperiode hinaus. Belastungen und Ressourcenverbräuche sollten deshalb möglichst verursachungsgerecht abgebildet werden.

Die Doppik schafft zusätzliche Transparenz darüber, welche Lasten gegenwärtige Generationen verursachen und welche Folgen dies für künftige Generationen haben kann. Dies unterstützt das Ziel einer generationengerechten Finanzpolitik.

Generationengerechtigkeit beginnt mit Transparenz über die Lasten von heute und morgen.

THESE 05

Eine auf die Doppik ausgerichtete Schuldenbremse verfolgt das Ziel der Nachhaltigkeit besser.

Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit sind in einer periodengerechten Rechnungslegung fest verankert. Je alarmierender die wirtschaftliche Lage der öffentlichen Haushalte wird, desto wichtiger ist es, alle verfügbaren Instrumente zu nutzen.

Um die stetige Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand sicherzustellen, wäre eine nachhaltige Reform des Haushaltsrechts nötig, die

idealerweise sowohl eine doppelische Rechnungslegung als auch einen Haushaltsausgleich auf doppischer Grundlage enthalten sollte, inklusive einer darauf ausgerichteten Schuldenbremse, die Rückstellungen einschließt. Eine Schuldenbremse, die lediglich auf einen Teil der Schulden abzielt, nämlich nur diejenigen, die in der jeweiligen Periode zu Mittelabflüssen führen, greift jedenfalls zu kurz.

Doppik und Schuldenbremse ergänzen sich in der Zielsetzung einer nachhaltigen Finanzpolitik. Eine doppisch ausgerichtete Schuldenbremse ist ein weiterer wichtiger Schritt für eine nachhaltige Haushaltsdisziplin.

THESE 06

Deutschland muss die vorhandenen Erfahrungen konsequent nutzen.

Die Doppik ist in Deutschland längst keine theoretische Reformidee mehr. Die meisten Kommunen arbeiten seit vielen Jahren mit solchen Rechnungslegungssystemen.

Darüber hinaus haben Länder wie Hamburg und Hessen umfangreiche praktische Erfahrungen mit den nationalen Standards staatlicher Doppik gesammelt. Hessen hat zusätzlich bei der test-

weisen Aufstellung eines Jahresabschlusses auf Landesebene nach den internationalen Grundsätzen festgestellt, dass auch die IPSAS eine zweckadäquate Rechnungslegung ermöglichen und die tatsächlichen Unterschiede zum HGB

überschaubar sind. Hamburg hatte Jahre zuvor im Rahmen einer Machbarkeitsstudie die Tauglichkeit der IPSAS festgestellt. Bund und Länder können deshalb auf bestehendes Wissen und erprobte Lösungsansätze zurückgreifen.

Die Einführung der Doppik ist keine theoretische Zukunftsvision, sondern praktisch erprobt.

THESE 07

Europa wartet nicht auf Deutschland. Deutschland muss auch nicht auf Europa warten.

Eine Reform der Rechnungslegung für den öffentlichen Sektor hin zur Doppik ist derzeit leider keine Pflicht in Europa. Anstelle einer verbindlichen EPSAS-Lösung setzt die EU auf eine freiwillige Umstellung der Staaten auf doppische Rechnungssysteme nach internationalen Standards – und das mit zunehmendem Erfolg.

Damit steht auch einer eigenständigen Weiterentwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Deutschland nichts entgegen. Bund und Länder können die vorhandenen nationalen Erfahrungen bereits heute nutzen.

Der aktuelle Kommissionsbericht macht deutlich, dass Deutschland bei der Modernisierung der staatlichen Rechnungslegung im europäischen Vergleich weit zurückliegt. Während die meisten EU-Mitgliedstaaten die Doppik bereits eingeführt haben oder deren Einführung aktiv vorantreiben, gehört Deutschland weiterhin zu den Nachzüglern. Gemessen am für 2030 angestrebten Reifegrad bildet Deutschland das Schlusslicht in der EU. Dieser Befund sollte ein Weckruf sein.

Deutschland sollte internationale Entwicklungen nicht länger nur beobachten.

THESE 08

Negative Eigenkapitalpositionen sind kein Argument gegen die Doppik.

Gebietskörperschaften unterscheiden sich grundlegend von privatwirtschaftlichen Unternehmen. Deshalb können Bilanzkennzahlen nicht ohne Weiteres gleichgesetzt werden.

Ein negatives Eigenkapital bei Gebietskörperschaften ist anders zu interpretieren und stellt keinen Systemfehler der Doppik dar. Vielmehr

macht die Veränderung des Postens finanzielle Entwicklungen transparent und eröffnet die Möglichkeit, diese sachgerecht politisch zu bewerten. Das Wissen, dass die nach den Standards staatlicher Doppik ermittelten Schulden deutlich höher sind als nach der Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts ist eine unabdingbare und steuerungsrelevante Information.

Negative Eigenkapitalpositionen dürfen kein Einführungshindernis sein. Entscheidend ist, dass die tatsächlichen finanziellen Belastungen sichtbar werden und in politische Entscheidungen einfließen können.

THESE 09

Die Doppik kann mit Augenmaß eingeführt werden.

Die Modernisierung der Rechnungslegung muss verhältnismäßig sein. Vorhandene Datenbestände, IT-Systeme und praktische Erfahrungen sollten konsequent genutzt werden.

Ziel ist nicht zusätzlicher Bürokratieaufwand, sondern eine bessere Informationsgrundlage für Verwaltung und Politik. Dadurch kann der Nutzen die Kosten deutlich übersteigen.

Die Einführung der Doppik mit Augenmaß vermeidet bürokratischen Mehraufwand.

THESE 10

Staatsmodernisierung und Doppik passen zeitlich perfekt zusammen.

Bund und Länder modernisieren derzeit Verwaltungsprozesse, Datenhaushalte und IT-Landschaften. Viele Systeme werden ohnehin erneuert oder weiterentwickelt.

nungslegungssysteme zukunftsorientiert weiterzuentwickeln. Die Doppik kann dabei einen wichtigen Beitrag zu einer modernen, datenbasierten Staatssteuerung leisten.

Gerade in einer solchen Transformationsphase bietet es sich an, auch die Haushalts- und Rech-

Wer Staat und Verwaltung modernisieren will, sollte auch die Informationsgrundlagen politischer Entscheidungen modernisieren. Die Doppik ist das Betriebssystem moderner Verwaltungssteuerung.

Kernaussagen

Die Doppik ist kein Selbstzweck. Sie liefert zusätzliche Finanzinformationen für bessere politische Entscheidungen.

Deutschland verfügt inzwischen über ausreichend praktische Erfahrungen, fachliche Grundlagen und technische Möglichkeiten.

Wenn nicht jetzt, wann dann?

Aus Sicht des IDW ist jetzt der Zeitpunkt gekommen, um im Rahmen der Staatsmodernisierung die Doppik auf Bundes- und Landesebene entschlossen weiter voranzubringen.

Quellen

1. Jürgens, Andreas/Häfner, Phillipp (2026): Stagnation der Doppik-Reform für öffentliche Verwaltungen in Deutschland – Wie kann eine Revitalisierung gelingen?, WPg Heft 15/16/2026, S. 927 ff.
2. EU-Kommission (2025): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Sachstand des öffentlichen Rechnungswesens des Staatssektors in der Union, wobei sie die Fortschritte berücksichtigt, die seit ihrer im Jahr 2013 vorgenommenen Bewertung der Frage erzielt wurden, ob die internationalen Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor („International Public Sector Accounting Standards“) für die Mitgliedstaaten geeignet sind, COM(2025)746, 05.12.2025, Link: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2025\)746&lang=de](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2025)746&lang=de)
3. IDW (2024): IDW Positionspapier „Schuldenbremse und nachhaltige Haushaltswirtschaft“ (Stand: 26.04.2024), Link: <https://www.idw.de/IDW/Medien/Positionspapier/Downloads-Trendwatch/IDW-Positionspapier-Schuldenbremse-2024-web.pdf>; IDW Presseinformation 9/2024 vom 29.05.2024: <https://www.idw.de/presse/presse-meldung/das-idw-veroeffentlicht-positionspapier-zu-schuldenbremse-und-nachhaltiger-haushaltswirtschaft.html>
4. Eulner, Viola (2023): EU-Vorschlag zur staatlichen Datenerhebung auf Basis der doppelten Buchführung, WPg Heft 23/2023, S. 1329 ff.
5. IDW (2023): IDW Trendwatch Positionspapier „Generationengerechtigkeit durch Nachhaltigkeit, Modernisierung und tragfähige Staatsfinanzen“ (Stand: 03.07.2023), Link: <https://www.idw.de/IDW/Medien/Positionspapier/Downloads-Trendwatch/IDW-Positionspapier-Generationengerechtigkeit-230706-web.pdf>; IDW Presseinformation 8/2023 vom 06.07.2023: <https://www.idw.de/presse/presse-meldung/idw-positionspapier-trendwatch-generationengerechtigkeit-durch-nachhaltigkeit-modernisierung-und-tragfaehige-staatsfinanzen.html>
6. IDW (2021): IDW Factsheet „IPSAS als Bezugsrahmen für EPSAS?“ (Stand: 01.03.2021), Link: <https://www.idw.de/IDW/Medien/Factsheet/Down-Factsheet-EPSAS.pdf>
7. IDW (2021): IDW Presseinformation 3/2021 vom 11.03.2021: „Einheitliche EU-Rechnungslegung – Schlusslicht Deutschland“, Link: <https://www.idw.de/presse/presse-meldung/idw-factsheet-einheitliche-eu-rechnungslegung-schlusslicht-deutschland.html>
8. Hessisches Ministerium der Finanzen (2021): Ergebnisbericht zum IPSAS-Projekt (Stand: 27.04.2021), https://finanzen.hessen.de/sites/finanzen.hessen.de/files/2021-07/ipsas_-_ergebnisbericht_deutsch_stand_25._mai_2021.pdf
9. Häfner, Phillipp (2020): Zeit für Handwerk statt Vision: Verknüpfung von Doppik und Kameralistik – Überleitungsregeln, die doppische Finanzrechnungskonten und kamerale Gruppierungen verknüpfen, schaffen Wahlmöglichkeiten und lösen Konflikte; in: Junkernheinrich u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020, Berlin 2020, S. 383 ff.
10. Eulner, Viola (2019): Harmonisierung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa – Was ist der deutsche Beitrag? IDW Symposium zu EPSAS am 18.02.2019 in Berlin, WPg Heft 15/2019, S. 831 ff.
11. IDW (2019): Rechnungslegung der öffentlichen Hand – IDW Positionspapier zur Doppik in Deutschland und zur Harmonisierung durch EPSAS in Europa (Stand 25.03.2019), Link: <https://www.idw.de/IDW/Medien/Positionspapier/Downloads-Trendwatch/Down-Positionspapier-Rechnungslegung-oeffentliche-Hand.pdf>

Erarbeitet vom IDW Fachausschuss für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen (ÖFA).
Ansprechpartnerin: Dr. Viola Eulner, viola.eulner@idw.de

Copyright © Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., Düsseldorf 2026



**Institut der Wirtschaftsprüfer
in Deutschland e.V.**

Roßstraße 74 | 40476 Düsseldorf

 0211 - 4561-0

 info@idw.de

 www.idw.de

IDW