EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.12.2025
COM(2025) 746 final

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

{SWD(2025) 396 final}

1. EINFÜHRUNG

Mit diesem Bericht kommt die Kommission ihrer Verpflichtung nach, gemäß Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2011/85/EU des Rates[1] (Richtlinie über die haushaltspolitischen Rahmen) in der durch die Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates[2] geänderten Fassung bis zum 31. Dezember 2025 und danach alle fünf Jahre über den Sachstand des öffentlichen Rechnungswesens des Staatssektors[3] in der Union zu berichten, 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, im Folgenden „IPSAS“) für die Mitgliedstaaten geeignet sind.

Im Jahr 2013 veröffentlichte die Kommission, um der Anforderung der ursprünglichen Richtlinie über die haushaltspolitischen Rahmen nachzukommen, eine Bewertung der Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten[4] (IPSAS-Bericht 2013). Darin kam sie zu dem Schluss, dass in den Mitgliedstaaten ein dringender Bedarf an harmonisierten, periodengerechten Rechnungsführungssystemen für den öffentlichen Sektor besteht und dass die IPSAS einen geeigneten Bezugsrahmen für die Entwicklung europäischer Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor („European Public Sector Accounting Standards“, kurz EPSAS) darstellen würden. Der Bericht ergab ferner, dass Bedenken hinsichtlich der Governance sowie konzeptioneller und technischer Fragen im Zusammenhang mit den IPSAS ausgeräumt werden müssen. Daher wurde vorgeschlagen, die EPSAS-Initiative weiter zu verfolgen. Infolgedessen arbeitet die Kommission (Eurostat) seit 2013 an dieser Initiative.

Mit der EPSAS-Initiative wird angestrebt, für eine harmonisierte periodengerechte Rechnungsführung im öffentlichen Sektor zu sorgen, die den Erfordernissen der EU gerecht wird. Der wichtigste Nutzen bestünde darin, eine solidere Grundlage für das Verständnis der Finanzlage und -leistung von Einheiten des öffentlichen Sektors aller Ebenen zu schaffen. Dies könnte dazu beitragen, die faktengestützte Entscheidungsfindung und Rechenschaftspflicht in der EU sowie auf nationaler und nachgeordneter Ebene zu verbessern. Darüber hinaus würde dadurch die Integration und Effizienz der Kapitalmärkte und die Analyse der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen weiter verbessert. Zudem könnten effizientere Methoden zur Erstellung von Statistiken und zur Kontrolle von Revisionen und Risiken entwickelt werden.

Die EPSAS-Initiative stützt sich auf den erwarteten erheblichen Nutzen einer harmonisierten periodengerechten Rechnungsführung, wobei allerdings auch zur Kenntnis genommen wird, dass die Kosten für die Umsetzung einer solchen Rechnungsführung erheblich sein dürften. Periodengerechte Rechnungsführungssysteme sind sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor als „Goldstandard“ für das Rechnungswesen anerkannt. Der Nutzen ergibt sich aus dem Umstand, dass kassenbasierte und gemischte Rechnungsführungssysteme keine

[1] Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

[2] Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates vom 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[3] Der Ausdruck „öffentliches Rechnungswesen“ bezieht sich in diesem Bericht auf das öffentliche Rechnungswesen des Staatssektors.

[4] Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament mit dem Titel „Die angestrebte Umsetzung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor in den Mitgliedstaaten – Die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten“ (COM(2013) 0114 final).

vollständigen Finanzinformationen liefern. Da sich kassenbasierte und gemischte Rechnungsführungssysteme auf die Erfassung und Meldung von Kassenbewegungen konzentrieren, fehlen mehrere wichtige Elemente, die wirtschaftlichen Entwicklungen und Entscheidungen zugrunde liegen, insbesondere umfassende Informationen über Aktiva und Passiva, antizipative Passiva, Erträge und den Ansatz von Vermögenswerten während ihrer gesamten Nutzungsdauer. Darüber hinaus ist ein erheblicher zusätzlicher Nutzen zu erwarten, wenn die Regierungen über das hinausgehen, was zur Einhaltung der Vorschriften der periodengerechten Rechnungsführung erforderlich ist. Der Hauptgrund dafür, dass Mitgliedstaaten Reformen des Rechnungswesens zur Umstellung auf eine periodengerechte Rechnungsführung durchgeführt haben, war die Notwendigkeit, Informationssysteme der öffentlichen Finanzverwaltung aufzubauen, die eine belastbare und fundierte Entscheidungsfindung ermöglichen.

Unter gebührender Berücksichtigung der Vorteile der EPSAS, die auch für die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion von Bedeutung sind, und der Bedenken einiger Mitgliedstaaten wählte die Kommission (Eurostat) im Jahr 2015 anfangs einen progressiven und freiwilligen Ansatz, um zunächst kurz- bis mittelfristig eine größere Transparenz der öffentlichen Finanzen zu erreichen und dann mittel- bis langfristig die Vergleichbarkeit sicherzustellen:

- Phase 1: Kurz- bis mittelfristige Verbesserung der Transparenz der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten durch die Förderung der periodengerechten Rechnungsführung und parallel dazu durch Weiterentwicklung des EPSAS-Rahmens (Governance, Rechnungsführungsgrundsätze und -standards).
- Phase 2: Verbesserung der Vergleichbarkeit innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten durch Anwendung der EPSAS.

In den Jahren 2019 und 2024 veröffentlichte die Kommission (Eurostat) EPSAS-Berichte (Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen), in denen über die erzielten Fortschritte berichtet wurde[5]. Dem vorliegenden Bericht ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit weiteren Einzelheiten beigefügt.

2. DIE ARBEIT DER KOMMISSION ZUR MODERNISIERUNG DES ÖFFENTLICHEN RECHNUNGSWESENS IN DER EU

In den letzten zehn Jahren hat die Kommission (Eurostat) die Arbeit an den EPSAS in Zusammenarbeit mit Sachverständigen für das öffentliche Rechnungswesen der Mitgliedstaaten aller staatlichen Ebenen sowie mit anderen wichtigen Interessenträgern in der EU und weltweit vorangebracht. In Phase 1 umfasst die Arbeit der Kommission an den EPSAS eine systematische Zusammenarbeit mit den Interessenträgern, technische Arbeiten zur Vorbereitung möglicher künftiger EPSAS, Arbeiten zu den Kosten-Nutzen-Erwägungen bei der Einführung der periodengerechten öffentlichen Rechnungsführung in den Mitgliedstaaten und die Bereitstellung technischer und finanzieller Unterstützung für dieses Rechnungsführungssystem in den Mitgliedstaaten.

Im September 2015 setzte die Kommission (Eurostat) die Arbeitsgruppe (später Expertengruppe) „Europäische Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor“

[5] EPSAS-Bericht 2019 und EPSAS-Bericht 2024.

ein[6]. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die Kommission (Eurostat) bei der Ausarbeitung harmonisierter europäischer Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor und allgemeiner Finanzberichterstattungsstandards nach dem Grundsatz der Periodenabgrenzung für alle Ebenen des Staates zu beraten und ihr Fachwissen zur Verfügung zu stellen.

Es fand eine systematische Kommunikation über die EPSAS mit wichtigen Interessenträgern wie politischen Entscheidungsträgern, Regierungen, Wirtschaftsprüfern, Buchprüfern und Hochschulen statt. Neben der Expertengruppe „EPSAS“ hat die Kommission (Eurostat) zu Projekten und Arbeitssitzungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), des IPSAS-Board, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) beigetragen. Besonderes Augenmerk lag auf der Kommunikation mit allen staatlichen Ebenen in den Mitgliedstaaten, einschließlich Vertretern der regionalen und lokalen Ebene.

In Bezug auf die technischen Arbeiten, die zu den EPSAS beitragen, wurde die Frage der Governance für künftige EPSAS im Anschluss an die Konferenz, die im Mai 2013 in Brüssel stattfand, um die Entwicklung der EPSAS zu erörtern, als eine Priorität für Folgemaßnahmen festgelegt. Die Kommission (Eurostat) holte im Rahmen einer öffentlichen Konsultation[7] und später in einer speziellen Untergruppe der Expertengruppe die Stellungnahmen eines breiten Spektrums von Interessenträgern ein. Unter Berücksichtigung der erhobenen Informationen wurden die wichtigsten EPSAS-Governance-Grundsätze, Ziele und Nutzer der allgemeinen Finanzberichterstattung nach den EPSAS festgelegt[8].

Um die Transparenz der öffentlichen Finanzen zu verbessern, hat die Kommission (Eurostat) in einem ersten Schritt durch die Förderung von Reformen der Rechnungsführung zur Umstellung auf die Periodenrechnung in den Mitgliedstaaten Leitlinien für die erstmalige Aufstellung periodengerechter Jahresabschlüsse erarbeitet[9]. Diese Leitlinien sollen nicht dazu dienen, die EPSAS als solche einzuführen, sondern vielmehr dazu beitragen, die Transparenz der öffentlichen Finanzen kurz- bis mittelfristig zu verbessern und gleichzeitig die Grundlage für die spätere Einführung der EPSAS schaffen.

Die Kommission (Eurostat) hat gemeinsam mit Vertretern der Mitgliedstaaten den Entwurf eines konzeptionellen Rahmens für die Rechnungsführung und Finanzberichterstattung nach künftigen EPSAS ausgearbeitet[10]. Dieser Entwurf umfasst Konzepte und Definitionen für die Entwicklung, Annahme und Veröffentlichung der EPSAS sowie Leitlinien für die Erstellung und Darstellung von Rechnungsführungsinformationen nach den EPSAS in den Einheiten des öffentlichen Sektors. Der konzeptionelle Rahmen kann den Nutzern auch dabei helfen, die von den öffentlichen Einrichtungen vorgelegten Finanzinformationen zu interpretieren. Ein mögliches Paket künftiger Rechnungsführungsgrundsätze und Finanzberichterstattungsstandards in der EU würde in Verbindung mit dem konzeptionellen Rahmen die notwendigen Konzepte und von diesen Konzepten abgeleitete operative Maßnahmen bieten, sodass die Jahresabschlüsse ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und der Zahlungsströme der Berichtspflichtigen des öffentlichen Sektors nach den Grundsätzen der periodengerechten Rechnungsführung vermitteln würden.

---

[6] Expertengruppe „Europäische Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor“ (E02989), nachstehend „Expertengruppe ‚EPSAS‘“. Bis zum Frühjahr 2021 wurde die Expertengruppe als „Arbeitsgruppe EPSAS“ bezeichnet.

[7] Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States.

[8] Cell on principles underlying EPSAS governance – Final report to the working group of 7 April 2017.

[9] Guidance for the first time implementation of accrual accounting.

[10] Entwurf des konzeptionellen Rahmens für die EPSAS (überarbeitet im Februar 2024).

Es wurde eine mögliche Struktur künftiger EPSAS entwickelt. Dabei geht es um die Struktur des Katalogs von Standards und die Struktur innerhalb künftiger Einzelstandards. Der Katalog deckt acht Rechnungsführungsbereiche ab, die vorläufig in 13 mögliche EPSAS unterteilt werden können. Darüber hinaus wurde die vorgeschlagene Struktur innerhalb künftiger Einzel-EPSAS vereinfacht, wobei die Rechnungslegungstraditionen der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt wurden.

Zwischen 2019 und 2021 wurde eine Überprüfung der IPSAS durchgeführt[11]. Dabei sollte die Übereinstimmung einzelner IPSAS mit dem Entwurf eines konzeptionellen EPSAS-Rahmens und dem Grundsatz des europäischen Gemeinwohls bewertet werden. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten dann als Grundlage für die Festlegung künftiger EPSAS dienen. Bei der Analyse werden der verbindliche Text der IPSAS sowie gegebenenfalls nicht verbindliche Leitlinien herangezogen, um zu prüfen, ob die Kriterien des Entwurfs des EPSAS-Rahmens erfüllt sind.

Eine weitere Informationsquelle für die Festlegung möglicher künftiger EPSAS sind EPSAS-Themenpapiere, die technische Analysen von Themen des öffentlichen Rechnungswesens enthalten. Die Themenpapiere[12] schaffen Klarheit über komplexe Rechnungsführungsfragen und konzentrieren sich auf technische und praktische Herausforderungen bei der Umsetzung. Bei dieser Arbeit lag das Hauptaugenmerk auf der „Flexibilität der EPSAS“, d. h. der Möglichkeit, den Berichterstattungsaufwand und die Komplexität der Standards für kleinere und weniger risikobehaftete öffentliche Verwaltungen zu verringern. Die EPSAS-Themenpapiere unterstützen die Mitgliedstaaten ebenfalls bei ihren Reformen der öffentlichen Rechnungsführung, indem bewährte Verfahren der öffentlichen Rechnungsführung ausgewählter Mitgliedstaaten vorgestellt werden und deren Anwendung in der EU gefördert wird.

Die Rechnungsführungssysteme der Europäischen Kommission orientieren sich, wie die verschiedener anderer internationaler Organisationen, an der Periodenrechnung und sind von den IPSAS inspiriert. Dem weltweiten Trend folgend und als Ergebnis der von der Kommission (Eurostat) im Rahmen von Phase 1 des EPSAS-Projekts geförderten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hat in den letzten zehn Jahren in vielen Mitgliedstaaten eine umfassende freiwillige Modernisierung der öffentlichen Rechnungsführungssysteme stattgefunden.

Die Kommission (Eurostat) hat drei Studien zu Kosten-Nutzen-Erwägungen für die Reform der Periodenrechnung in Auftrag gegeben. In zwei Studien wurden regelmäßig die Schätzungen der Reifegrade der Rechnungslegung staatlicher Stellen und der damit verbundenen Kosten für die Einführung der EPSAS, die ursprünglich 2014 veröffentlicht worden waren (siehe Abschnitt 3), aktualisiert. In Bezug auf den Nutzen der Periodenrechnung im öffentlichen Sektor in Krisensituationen, wie z. B. während der COVID-19-Pandemie, gab die Kommission (Eurostat) ein Papier in Auftrag, in dem der Zusammenhang zwischen dem öffentlichen Rechnungswesen und dem breiten Spektrum wichtiger Reaktionsmaßnahmen, die von vielen EU-Mitgliedstaaten eingeführt wurden, untersucht wurde[13].

Intelligente, nachhaltige und sozial verantwortliche Reformen tragen dazu bei, die Resilienz der Volkswirtschaften und Gesellschaften in der EU zu stärken. Die Kommission hat die Reformen des öffentlichen Rechnungswesens in den Mitgliedstaaten technisch und finanziell erheblich unterstützt. Im Rahmen ihrer technischen Unterstützung hat die Kommission

[11] EPSAS screening reports on IPSAS.
[12] EPSAS-Themenpapiere zu Aspekten, die für das öffentliche Rechnungswesen relevant sind.
[13] Government accounting, EPSAS and supporting the COVID-19 response.

(Eurostat) den Austausch über bewährte Verfahren erleichtert und Diskussionen über innovative Ansätze für das öffentliche Rechnungswesen angestoßen. Sie hat die Vorteile und Herausforderungen von Reformen der Rechnungsführung zur Umstellung auf die Periodenrechnung mit Sachverständigen für das öffentliche Rechnungswesen erörtert und den Austausch von Erfahrungen und Fachwissen zwischen den Mitgliedstaaten gefördert. Die Mitgliedstaaten haben besonderes Interesse an Innovationen im Bereich der Rechnungsführungssysteme und der Anwendung internationaler Standards bekundet. Einige Projekte der Mitgliedstaaten zur Reform des öffentlichen Rechnungswesens wurden von der EU im Rahmen von Finanzhilfen von Eurostat, des Instruments für technische Unterstützung und der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziell unterstützt.

Die in Phase 1 des EPSAS-Projekts durchgeführten Arbeiten unterstützen die Bemühungen der Kommission, die Verwaltungskapazitäten in den Mitgliedstaaten zu stärken, um eine größere Wirkung zu erzielen. Die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten unterscheiden sich zwar beträchtlich in ihren institutionellen Strukturen und Rechtstraditionen, doch liegen ihnen gemeinsame Werte und Aufgaben sowie ein gemeinsames Verständnis einer guten Verwaltungsführung zugrunde. All dies bildet den europäischen Verwaltungsraum. Mit der ComPAct-Initiative[14] will die Kommission den europäischen Verwaltungsraum stärken, indem sie diese Grundsätze fördert und die Modernisierung der Verwaltung in den Mitgliedstaaten stärker unterstützt. Es wurden gemeinsame übergreifende Grundsätze gefördert, die die Qualität der öffentlichen Verwaltung stärken, darunter „solide und tragfähige öffentliche Finanzen, gestützt auf integrierte und umfassende periodengerechte öffentliche Rechnungsführungssysteme“.

3. ERFOLGE UND PLÄNE DER MITGLIEDSTAATEN BEI DER ENTWICKLUNG IHRES ÖFFENTLICHEN RECHNUNGSWESENS

Im Jahr 2025 haben die meisten Mitgliedstaaten die Periodenrechnung gemäß einzelstaatlichen Grundsätzen bereits im Staatssektor eingeführt oder sind gerade dabei. Da es keine EPSAS gibt, haben alle Länder, die Reformen durchführen, die IPSAS als Grundlage für die Entwicklung ihrer eigenen Standards verwendet oder beabsichtigen dies. In Tabelle 1 sind die Mitgliedstaaten entsprechend dem Reifegrad der Rechnungslegung in drei Gruppen eingeteilt. Bei Ländern mit einem Reifegrad der Rechnungslegung (Fortschritte bei der periodengerechten Rechnungsführung gemessen an den IPSAS) von 70 % oder mehr wird davon ausgegangen, dass sie die Grundsätze der Periodenrechnung anwenden[15].

[14] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Den europäischen Verwaltungsraum stärken (ComPAct) (COM(2023) 667 final vom 25.10.2023).

[15] Insbesondere wird davon ausgegangen, dass Länder mit einem Reifegrad der Rechnungslegung von 70 % oder mehr über integrierte, umfassende und auf nationaler Ebene harmonisierte Systeme des periodengerechten Rechnungswesens verfügen.

Tabelle 1. Reifegrad der Rechnungslegung für den Staatssektor im Jahr 2025

Hoch: Reifegrad ≥ 70 %	Mittel: 70 % > Reifegrad ≥ 40 %	Niedrig: Reifegrad < 40 %
Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Estland, Irland, Spanien, Frankreich, Lettland, Litauen, Österreich, Slowakei, Finnland und Schweden	Kroatien, Luxemburg, Ungarn, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien und Slowenien	Deutschland, Griechenland, Italien, Zypern und Malta

Quelle: Studie von PwC, 2025[16]

Allerdings gab es in vielen Ländern hinsichtlich des Reifegrads der Rechnungslegung erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Teilsektoren des Staates. Insbesondere die lokalen Gebietskörperschaften wandten häufiger die periodengerechte Rechnungsführung an, während sich Sozialversicherungen stärker auf die Rechnungslegung nach dem Kassenprinzip stützten. Im Jahr 2025 stellten sich die EU-Durchschnittswerte für die Reifegrade der Teilsektoren wie folgt dar:

- Zentralstaat: 66 %
- Regionen: 68 %
- Kommunen: 73 %
- Sozialversicherung: 59 %

Die IPSAS scheinen für mehr als drei Viertel (21 von 27) der Mitgliedstaaten auf zentralstaatlicher Ebene eine gemeinsame Inspirationsquelle für die nationalen Rechnungsführungsgrundsätze zu sein. Mehr als die Hälfte (14) der Mitgliedstaaten nutzen die IPSAS als primäre Grundlage für die Entwicklung ihrer eigenen Rechnungslegungsvorschriften für die öffentlichen Finanzen. Was die Harmonisierung der Rechnungslegungsmethoden in den Mitgliedstaaten betrifft, so wenden mehr als die Hälfte (14) der Mitgliedstaaten weitgehend ähnliche Rechnungslegungsgrundsätze auf alle Teilsektoren des Staates an.

Aufgrund des erwarteten Nutzens der Periodenrechnung im öffentlichen Rechnungswesen sowie der Lenkung und Unterstützung im Rahmen der EPSAS-Initiative hat die Anwendung dieser Rechnungsführung seit dem IPSAS-Bericht 2013 deutlich zugenommen. Die durchschnittlichen Reifegrade in der EU für den Teilsektor Zentralstaat sind seit diesem Bericht von 57 % auf 66 % gestiegen. Ein ähnlicher Trend ist auch in anderen Teilsektoren des Staates zu beobachten. Auf der Ebene der Teilsektoren wurden die größten Verbesserungen (um mehr als 20 Prozentpunkte) in Griechenland (lokale Ebene), Spanien (regionale Ebene), Kroatien (zentralstaatliche und lokale Ebene), Zypern (zentralstaatliche Ebene), Lettland (lokale Ebene und Sozialversicherung), Luxemburg (Sozialversicherung) und Österreich (regionale und lokale Ebene) beobachtet.

Die Mitgliedstaaten, die Reformen durchführen, haben die Vorteile der Periodenrechnung im öffentlichen Rechnungswesen erkannt. Zwischen 2014 und 2018 kofinanzierte Eurostat 13 Projekte, die in acht Mitgliedstaaten den Weg für die Modernisierung des öffentlichen Rechnungswesens zur Umstellung auf die Periodenrechnung ebneten oder direkt dazu beitrugen[17]. Im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung (TSI)[18] wurden mehr

[16] Aktualisierte Reifegrade der Rechnungslegung der EU-Regierungen und EPSAS-Umsetzungskosten, siehe Tabelle 3 auf Seite 12. Die Zahlen für den Staatssektor werden als gewichtete Durchschnittswerte der Zahlen der Teilsektoren berechnet.

[17] Deutschland (Hessen), Spanien (Kantabrien), Italien, Zypern, Ungarn, Malta, Österreich (Burgenland, Salzburg und Oberösterreich) und Portugal.

als 18 Reformen in neun Mitgliedstaaten unterstützt. Dadurch wurden und werden die Verwaltungen der Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, ihre Kapazitäten auszubauen, technische Lösungen umzusetzen und nationale IPSAS-konforme Rechnungslegungsvorschriften festzulegen, um die periodengerechte Rechnungsführung einzuführen und auszuweiten. Die Unterstützung im Rahmen des TSI hat außerdem mehr als zehn Studienbesuche in anderen Mitgliedstaaten ermöglicht. Unterstützt wurden Irland, Griechenland, Kroatien, Italien, Zypern, Luxemburg, Malta, Polen und Portugal. In Griechenland, Italien und Portugal stehen die Reformen im Einklang mit den Verpflichtungen, die diese Länder in ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität eingegangen sind. Irland, das ebenfalls vom TSI profitiert, hat eine Reform des öffentlichen Rechnungswesens eingeleitet, die sich auf den Zentralstaat konzentriert, während Österreich seine Reform auf die Einführung der periodengerechten Rechnungsführung auf die regionale und lokale Ebene ausgerichtet hat. Einige Länder, die bereits einen hohen Reifegrad der Rechnungslegung aufweisen, wie z. B. Litauen, haben die Angleichung ihres öffentlichen Rechnungswesens an die IPSAS weiter verbessert.

Deutschland und die Niederlande haben derzeit keine Pläne, in ihren Teilsektoren des Staates auf die Periodenrechnung umzustellen. Wenngleich es in Deutschland keine bundesweite Verpflichtung zu einer umfassenden Reform des öffentlichen Rechnungswesens zur Umstellung auf die Periodenrechnung gibt, werden auf Bundesebene einzelne Verbesserungen des Rechnungsführungssystems vorgenommen (z. B. Digitalisierung der Rechnungslegungsverfahren und Einrichtung eines Vermögensregisters). Zwei Bundesländer, Hessen und Hamburg, verfügen über fortschrittliche periodengerechte öffentliche Rechnungsführungssysteme. Darüber hinaus wurde 2025 für die lokalen Gebietskörperschaften in 11 der 13 Bundesländer (ohne Berlin, Bremen und Hamburg, da es dort keine kommunale Ebene gibt) die periodengerechte Rechnungsführung verpflichtend eingeführt. Auch in den Niederlanden wird die periodengerechte Rechnungsführung unterschiedlich angewandt: Die meisten Einrichtungen des Zentralstaats arbeiten weiter nach dem Kassenprinzip, während die Sozialversicherung und die meisten lokalen Gebietskörperschaften die Periodenrechnung anwenden.

Die Einführung der Periodenrechnung ist ein langwieriger Prozess, der ein umfassendes Konzept, einen umfangreichen Aufbau von Kapazitäten und von Fachwissen in der gesamten öffentlichen Verwaltung erfordert. In Irland, Griechenland, Italien und Luxemburg hat die mehrjährige Unterstützung im Rahmen des TSI zu konkreten Ergebnissen geführt, die zu den Reformen der öffentlichen Rechnungsführung in diesen Mitgliedstaaten beigetragen haben. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Fortschritte auch stark vom Engagement und der Verfügbarkeit der beteiligten öffentlichen Einrichtungen abhängen. Bewährte Verfahren der EU-Mitgliedstaaten zeigen, dass die vollständige Umsetzung mehrere Jahre dauert, d. h., der Nutzen ist nicht sofort sichtbar.

Durch die Aufstellung transparenter und vergleichbarer periodengerechter Jahresabschlüsse wird sichergestellt, dass die langfristigen Auswirkungen der Entscheidungen der Regierungen sichtbar werden und die Regierungen von den Bürgerinnen und Bürgern, die sie demokratisch gewählt haben, und anderen Interessenträgern, wie z. B. Geldgebern, für die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Mittel zur Rechenschaft gezogen werden können. Der Nutzen der Reformen der öffentlichen Rechnungsführung in den Mitgliedstaaten ist schwer zu beziffern, da die Wirkung mehrere Bereiche betrifft. Es ist jedoch ein erheblicher zusätzlicher Nutzen zu erwarten, wenn die Regierungen über das hinausgehen, was zur Einhaltung der Rechnungsführungsvorschriften erforderlich ist. Mitgliedstaaten, die eine Reform der

[18] Zunächst das Programm zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP), ab 2021 dann das Instrument für technische Unterstützung (TSI).

Rechnungsführung durchgeführt und die Periodenrechnung eingeführt haben, berichten, dass der Hauptgrund für die Reform die Notwendigkeit war, Informationssysteme aufzubauen, die eine belastbare und fundierte Entscheidungsfindung ermöglichen. Die Anwendung umfassender, hochwertiger periodengerechter Rechnungsführungsverfahren ist hierfür eine notwendige Voraussetzung. Zuverlässige Daten aus der Periodenrechnung können für die Entwicklung ergebnisorientierter Verwaltungsverfahren, Kostenrechnungen, Vermögensverwaltungsprogramme und anderer zentraler Leistungsindikatoren verwendet werden, die es ermöglichen, die Kosten von Maßnahmen und Programmen zu ermitteln und die Ergebnisse anhand politischer Ziele zu bewerten.

Die Rückmeldungen der Regierungen zu den Vorteilen, die sich aus diesen umfassenden Reformen der öffentlichen Finanzen ergeben, sind sehr positiv. Regierungen, die ein Projekt zur Modernisierung des Rechnungswesens durchgeführt haben, haben in einigen Fällen auch die Gelegenheit genutzt, in moderne IT-/ERP[19]-Systeme zu investieren und ihre internen Prozesse zu straffen, was sich positiv auf die Effizienz – und damit auf die laufenden Kosten – ihrer Tätigkeiten auswirkt.

Die Notwendigkeit der Periodenrechnung im Staatssektor in der EU und ihren Mitgliedstaaten wird zunehmend anerkannt, jedoch gibt es derzeit keinen harmonisierten Ansatz. Reformen der Rechnungsführung zur Umstellung auf die Periodenrechnung (häufig im Rahmen einer umfassenden Finanzreform) finden in Irland, Griechenland, Kroatien, Italien, Zypern, Luxemburg, Polen und Portugal sowie in zwei Bundesländern in Deutschland statt, und in den meisten Mitgliedstaaten werden die Finanzberichterstattungsverfahren kontinuierlich verbessert. Die Länder bemühen sich weiterhin um eine größere Effizienz und Automatisierung der Finanzberichterstattungsverfahren sowie um bessere Informationen als Grundlage für eine bessere Entscheidungsfindung und eine Angleichung an die Entwicklung der IPSAS. Den Plänen der Mitgliedstaaten zufolge dürfte sich der durchschnittliche Reifegrad der Rechnungslegung für den Teilsektor Zentralstaat von 66 % im Jahr 2025 auf 78 % im Jahr 2030 weiter verbessern. Die deutlichste Veränderung wird in Griechenland (+ 67 Prozentpunkte), Malta (+ 60 Prozentpunkte), Italien (+ 50 Prozentpunkte), Zypern (+ 48 Prozentpunkte) und Luxemburg (+ 45 Prozentpunkte) erwartet; darin spiegeln sich die jüngsten Reformen der Rechnungsführung wider.

Tabelle 2. Angestrebter Reifegrad der Rechnungslegung für den Staatssektor im Jahr 2030

Hoch: Reifegrad ≥ 70 %	Mittel: 70 % > Reifegrad ≥ 40 %	Niedrig: Reifegrad < 40 %
Belgien, Bulgarien, Tschechien, Dänemark, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Malta, Österreich, Portugal, Slowakei, Finnland und Schweden	Kroatien, Luxemburg, Ungarn, Niederlande, Polen, Rumänien und Slowenien	Deutschland

Quelle: Studie von PwC, 2025

Die Entwicklungen in der EU in den letzten Jahren entsprachen dem globalen Trend. Mehr als die Hälfte (95 von 169) der Länder, die im IFAC, CIPFA, IPSASB International Public Sector

[19] Enterprise Resource Planning (betriebliche Ressourcenplanung).

Financial Accountability Index: 2025 Status Report[20] erfasst sind, haben angegeben, dass sie ihr Rechnungswesen bis 2030 auf die Periodenrechnung umstellen werden. Im Index 2024 betrug der Anteil etwa ein Drittel (53 von 169).

4. EIGNUNG DER IPSAS FÜR DIE MITGLIEDSTAATEN UND IHRE MÖGLICHE VERWENDUNG ALS GRUNDLAGE FÜR DIE EPSAS

In diesem Kapitel werden die Eignung der IPSAS als gemeinsamer Rahmen für das öffentliche Rechnungswesen in der EU[21] und ihre mögliche Verwendung als Grundlage für die Entwicklung der EPSAS bewertet.

Der IPSAS-Bericht 2013 stützte sich auf eine breit angelegte öffentliche Konsultation. Bei der Frage, ob die IPSAS als Rechnungslegungsgrundsätze für die Europäische Union geeignet wären, stimmten 38,2 % der Teilnehmenden zu, 30,9 % stimmten teilweise zu, und 27,9 % stimmten nicht zu[22]. Im IPSAS-Bericht 2013 wurde festgestellt, dass die IPSAS sich zwar als Bezugsrahmen für die Entwicklung der EPSAS eignen würden, dass aber Bedenken hinsichtlich ihrer Governance sowie konzeptioneller und technischer Aspekte bestehen. Zu den geäußerten Bedenken gehören praktische Grenzen für die Harmonisierung, die Vollständigkeit der Grundsätze, die Stabilität des Rechnungsführungsrahmens und die unzureichenden Ressourcen für den Governance-Rahmen.

In den zwölf Jahren seit dem IPSAS-Bericht 2013 wurde eine neue IPSAS-Governance-Struktur geschaffen, die auch eine stärkere unabhängige Aufsicht umfasst. Im Jahr 2015 wurde das Public Interest Committee (PIC, Ausschuss für öffentliches Interesse) eingesetzt, um dafür zu sorgen, dass die Normungstätigkeiten des IPSAS-Board auf dem öffentlichen Interesse beruhen. Darüber hinaus bietet die 2016 eingesetzte Consultative Advisory Group (CAG, Beratergruppe) dem IPSAS-Board ein Forum, in dem Vertreter von Organisationen des öffentlichen Sektors oder Einzelpersonen, die an seiner Arbeit interessiert oder davon betroffen sind, konsultiert oder zurate gezogen werden können. Seit ihrer Einsetzung sind das PIC und die CAG integraler Bestandteil der Governance- und Aufsichtsverfahren und der Normungstätigkeiten des IPSAS-Board. Zwei der 18 Mitglieder des IPSAS-Board stammen derzeit aus den EU-Mitgliedstaaten, und Eurostat und die GD BUDG nehmen als Beobachter teil. Der Rechnungsführer der Kommission ist Mitglied der CAG.

In diesem Zwölfmonatszeitraum wurden die IPSAS erheblich geändert. Es gibt mittlerweile mehr Standards(Anstieg von 31 geltenden Standards im Jahr 2013 auf 40 Standards im Jahr 2025), wobei der Anteil der Standards für den öffentlichen Sektor von 19 % im Jahr 2013 auf 30 % im Jahr 2025 gestiegen ist. Zu den Normen, die sich mit spezifischen Fragen des öffentlichen Sektors befassen, gehören IPSAS 42 *Sozialleistungen*, IPSAS 47 *Erlöserfassung* und IPSAS 48 *Transferaufwendungen*, aber auch IPSAS 19 *Rückstellungen, Eventualverbindlichkeiten und Eventualforderungen.* Die IPSAS decken nun alle wichtigen Aspekte ab, die in den Jahresabschlüssen öffentlicher Einrichtungen berücksichtigt werden sollten, und werden von den Interessenträgern als „stabil und vollständig“ angesehen.

[20] International Public Sector Financial Accountability Index, 2025 status report, IFAC (International Federation of Accountants), CIPFA (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) and IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), September 2025.

[21] Auf diesen Aspekt wird eigens hingewiesen, da es Überschneidungen zwischen der Auffassung der einzelnen Mitgliedstaaten über die Eignung der IPSAS für sie auf nationaler Ebene und der Eignung der IPSAS als Grundlage für einen harmonisierten EPSAS-Ansatz geben könnte.

[22] Public consultation – Assessment of the suitability of the International Public Sector Accounting Standards for the Member States.

Die Überprüfung der IPSAS (siehe Kapitel 2) ist eine weitere Maßnahme zur Prüfung der Eignung der IPSAS für die EU. Insgesamt wurde festgestellt, dass alle überprüften IPSAS mit dem Entwurf eines konzeptionellen EPSAS-Rahmens und dem Grundsatz des europäischen Gemeinwohls im Einklang stehen. In mehreren Bereichen der Rechnungsführung wurde darauf hingewiesen, dass zusätzliche Leitlinien notwendig sind. Darüber hinaus wurde 2024 eine Umfrage zur Anwendung der IPSAS in den Mitgliedstaaten durchgeführt. Aus der Studie geht hervor, dass die Standards in einer Reihe von Bereichen der Rechnungsführung zwar recht umfassend sind, es aber nach wie vor Lücken gibt.

Im Jahr 2024 führte Eurostat unter den Mitgliedern der EPSAS-Expertengruppe eine Umfrage über die Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten und ihre mögliche Verwendung für die Entwicklung der EPSAS durch. Die drei Fragen betrafen die Eignung der IPSAS als Berichterstattungsrahmen, die Governance dieses Rahmens für die Mitgliedstaaten und die Eignung der IPSAS als Bezugsrahmen für die Entwicklung der EPSAS. Einige der im IPSAS-Bericht 2013 wiedergegebenen Bedenken bestehen zwar nach wie vor, doch haben sie sich im Laufe der Zeit verringert. Die Teilnehmenden geben an, dass sich die Eignung der IPSAS als Berichterstattungsrahmen für die Mitgliedstaaten und die Governance dieses Rahmens inzwischen deutlich verbessert haben. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten hielt die IPSAS und das zugehörige Governance-Modell für geeignet. Es wurde darauf hingewiesen, dass ein Finanzverwaltungsmodell entwickelt werden müsse, das die Integration der ESVG-Berichterstattung und -Methodik und der zugehörigen steuerpolitischen Instrumente in die IPSAS/EPSAS-Berichterstattung vorsehe. Weitere grundlegende Bedenken betrafen die Kosten und die Komplexität der Umsetzung sowie die Notwendigkeit detaillierter Leitlinien und einer differenzierten Berichterstattung.

Tabelle 3. Eignung der IPSAS für die Mitgliedstaaten und ihre mögliche Verwendung für die Entwicklung der EPSAS

	Ja	Teilweise	Nein
Die IPSAS sind ein geeigneter Berichterstattungsrahmen für die Mitgliedstaaten	46 %	42 %	12 %
Die IPSAS-Governance eignet sich für die Mitgliedstaaten	27 %	58 %	15 %
Die IPSAS sind ein geeigneter Bezugsrahmen für die Entwicklung der EPSAS	66 %	19 %	15 %

Quelle: Umfrage 2024 zur Eignung der IPSAS

Die Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass die IPSAS als Bezugsrahmen die Standardisierung und Vergleichbarkeit der Berichterstattung über die öffentlichen Finanzen in der EU verbessern werden. Es gab jedoch Bedenken, ob die Option, unter bestimmten Umständen den beizulegenden Zeitwert als Bemessungsgrundlage im öffentlichen Sektor zu verwenden, geeignet ist.

Die Mitgliedstaaten räumten ein, dass in das IPSAS-Governance-System zwar umfassendes Fachwissen zum öffentlichen Sektor eingebettet und darin ein gründliches, unabhängiges und transparentes geeignetes Verfahren vorhanden sei, dass jedoch der Wunsch nach einer stärkeren europäischen Beteiligung am IPSAS-Governance-System bestehe. Ferner gab es Bedenken, ob unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimität ein von einer privaten Einrichtung unterstütztes Gremium (das Board) überhaupt Grundsätze für die EU festlegen kann.

Die Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass die Verwendung der IPSAS als Bezugsrahmen für die Entwicklung der EPSAS eine kosteneffiziente Umsetzung der EPSAS ermöglichen würde.

Die Mitgliedstaaten vertraten zwei unterschiedliche Standpunkte zur Eignung der IPSAS für die Zwecke der EPSAS. Eine Sichtweise war, dass die IPSAS geeignet wären und dass eine Übernahmeregelung – wie bei den Rechnungslegungsgrundsätzen für den privaten Sektor in der EU – ausreichend wäre. Eine andere Sichtweise konzentrierte sich auf ein separates EPSAS-Normsetzungsverfahren, das sich jedoch auf die IPSAS stützt; hier wurde auf die Notwendigkeit robuster technischer Kapazitäten hingewiesen. Die Mitgliedstaaten betonten ferner, dass politische Unterstützung erforderlich sei, und wiesen darauf hin, dass auf Ebene der Mitgliedstaaten Gesetzesänderungen notwendig seien.

5. WEITERES VORGEHEN IM BEREICH DES ÖFFENTLICHEN RECHNUNGSWESENS IN DER EU

Angesichts der Bedeutung robuster und transparenter Systeme des öffentlichen Rechnungswesens und des anhaltenden Interesses der Mitgliedstaaten, einen Beitrag zu den Diskussionen auf EU-Ebene über die öffentliche Rechnungsführung zu leisten, besteht ein großer Bedarf an einer Koordinierung der Bemühungen zur Modernisierung der nationalen Rechnungsführungssysteme auf der Grundlage nationaler periodengerechter Grundsätze.

Die zunehmende Anwendung der periodengerechten öffentlichen Rechnungsführung in der EU in Phase 1 des EPSAS-Projekts hat den Reformbestrebungen einen bedeutenden Impuls gegeben und deutlich gemacht, dass es wichtig ist, Entwicklungen im öffentlichen Rechnungswesen zu erörtern und einen Austausch über bewährte Verfahren zu führen. Dies kommt sowohl denjenigen Mitgliedstaaten zugute, die bereits die Periodenrechnung anwenden, als auch denen, die an Reformen der Rechnungsführung arbeiten, da sie von den bisher gewonnenen Erkenntnissen profitieren. Gleichzeitig wird die freiwillige Angleichung der Ansätze in der EU gefördert.

Die meisten (14) Mitgliedstaaten haben die Periodenrechnung gemäß einzelstaatlichen Grundsätzen bereits im Staatssektor eingeführt. Fünf Mitgliedstaaten planen dies bis 2030. Acht Mitgliedstaaten haben nicht geplant, die Periodenrechnung bis 2030 im Staatssektor einzuführen, und zwei dieser Mitgliedstaaten erkennen den damit verbundenen Nutzen nicht an. Die Arbeiten der Expertengruppe „EPSAS“ und die Reform des Unionsrahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung haben gezeigt, dass unter den Mitgliedstaaten kein Konsens darüber besteht, eine harmonisierte periodengerechte öffentliche Rechnungsführung in der EU verbindlich vorzuschreiben.

Auch wenn einige der im IPSAS-Bericht 2013 wiedergegebenen Bedenken nach wie vor bestehen, so haben sie sich doch im Laufe der Zeit verringert. Die Eignung der IPSAS als Berichterstattungsrahmen für die Mitgliedstaaten und die Governance dieses Rahmens haben sich seit dem Bericht deutlich verbessert. Die anderen grundlegenden Bedenken einiger Mitgliedstaaten in Bezug auf die IPSAS betreffen die Kosten und die Komplexität der Umsetzung sowie die Notwendigkeit detaillierter Leitlinien.

In Anbetracht der erzielten Fortschritte wird die EPSAS-Initiative in Phase 1 fortgesetzt, wobei der Schwerpunkt auf der Förderung und Unterstützung der nationalen Modernisierungsbemühungen zur Erhöhung der Transparenz im Staatssektor liegt. Diese Maßnahmen umfassen unter anderem Folgendes:

1) Die Kommission wird die Modernisierungsbemühungen der Mitgliedstaaten technisch unterstützen, indem sie Herausforderungen bei der Umsetzung ermittelt und

gemeinsame Lösungen entwickelt sowie bewährte Verfahren und den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über das öffentliche Rechnungswesen fördert.

2) Reformen des öffentlichen Rechnungswesens zur Umstellung auf die Periodenrechnung können bis 2027 weiterhin im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung gefördert werden. Über die künftige finanzielle und technische Unterstützung der EU wird im Rahmen des nächsten EU-Haushalts entschieden[23].
3) Es wird eine systematische Kommunikation mit wichtigen Interessenträgern wie politischen Entscheidungsträgern, Regierungen, Wirtschaftsprüfern, Buchprüfern und Hochschulen stattfinden. Die Zusammenarbeit mit dem IPSAS-Board und anderen internationalen Organisationen wie der OECD, der Weltbank und dem IWF wird fortgesetzt.
4) Die Angleichung der Ansätze in den EU-Mitgliedstaaten wird dadurch gefördert, dass sich die Länder freiwillig nach dem Entwurf des konzeptionellen EPSAS-Rahmens richten.
5) Der nächste Bericht über das öffentliche Rechnungswesen in der EU wird gemäß der geänderten Richtlinie über die haushaltspolitischen Rahmen im Zeitraum 2029-2030 erstellt.

Diese Ziele stehen im Einklang mit der Politik der Kommission, insbesondere der Stärkung des europäischen Verwaltungsraums (ComPAct), und den Zielen der Richtlinie über die haushaltspolitischen Rahmen.

[23] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en?prefLang=de.