

# Behörden Spiegel

Unabhängige Zeitung für den Öffentlichen Dienst

**Sonderdruck**

Nr. XI / 25. Jahrgang

Berlin und Bonn / November 2009

www.behoerderspiegel.de

## Ein Flächenland zieht Bilanz

Zur Eröffnungsbilanz 2009 des Landes Hessen

**(BS/Dr. Thomas Schäfer/Dr. Martin Worms\*) Das Land Hessen wird im November 2009 als erstes Flächenland auf den Stichtag 01.01.2009 eine nach kaufmännischen Regeln erstellte Eröffnungsbilanz vorlegen. Es setzt damit einen Schlussstein unter den Mitte der 90er Jahre begonnenen Prozess einer umfassenden Modernisierung der Landesverwaltung.**

Hessen gelingt damit innerhalb einer guten Dekade der Ersatz des bislang führenden kameralen durch das kaufmännische Rechnungswesen, die Einführung eines Produkthaushalts bei dezentraler Ressourcenverantwortung sowie die Implementierung einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung. Das Land schafft auf diese Weise die Voraussetzung für eine nachhaltige Finanzpolitik, die einerseits auf eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung abzielt und andererseits den Aspekt der intergenerativen Gerechtigkeit in besonderer Weise in den Fokus rückt.

Zentraler Ausgangspunkt der hessischen Reformüberlegungen waren die immer offener zu Tage tretenden Mängel der Kameralistik. Aufgrund deren ausschließlicher Orientierung an den Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörper-



**Dr. Thomas Schäfer:** "Bis zur Vorlage der Eröffnungsbilanz des "Konzerns Hessen" war es ein weiter und keineswegs einfacher Weg."

Foto: BS/Hessisches Ministerium Finanzen

schaft genügt sie zunehmend weniger den Anforderungen, denen das Haushaltswesen in einem modernen Leistungs- und Sozialstaat gerecht werden muss.

### Ausgangspunkt der Reformüberlegungen

Erstens stellt die Kameralistik nicht die Informationen zur Verfügung, die notwendig sind, um bei finanzwirksamen politischen Entscheidungen die Belange künftiger Generationen ausreichend zu berücksichtigen. Stattdessen begünstigt sie gerade solche Maßnahmen, bei denen der kurzfristige Nutzen im Vorder-

grund steht und die mittel- und langfristigen negativen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte ausgeblendet werden. Demgegenüber werden im kauf-

männischen Rechnungswesen durch die Aufwands- und Ertragsrechnung der Ressourcenverbrauch vollständig abgebildet und Vermögensveränderungen sichtbar gemacht. So werden der Werteverzehr bei Investitionsgütern durch Abschreibungen offen gelegt und heute verursachte künftige Verpflichtungen, wie z. B. Pensionslasten durch Rückstellungen erfasst. Erst das doppelte Rechnungswesen liefert damit eine echte Informationsgrundlage für sach- und generationengerechte Entscheidungen. Zweitens weist die Kameralistik

gegenüber der Doppik den Nachteil auf, dass die dezentralen Einheiten des Landes, die bereits nach doppelten Grundsätzen buchen (z. B. die Landesbetriebe), sowie die Beteiligungen des Landes an rechtlich selbständigen Unternehmen, in Hessen z. B. an der Fraport AG, nicht nach einheitlichen Maßstäben konsolidiert werden können. Mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens wird es daher erstmals möglich, einen konsistenten Gesamtüberblick über die Vermögens- und Ertragssituation des Landes zu gewinnen. Perspektivisch besteht zudem die Möglichkeit, die ebenfalls weitgehend doppelbuchenden hessischen Kommunen, die – wie das Land – ebenfalls eine Vorreiterrolle bei der Umstellung des Rechnungswesens einnehmen, in eine landeseinheitliche Gesamtbetrachtung zu integrieren.

## Ein weiter Weg bis zur Eröffnungsbilanz

Mit Grundsatzbeschluss vom Juli 1998 hat die Hessische Landesregierung daher entschieden, die nicht mehr zeitgemäße Kameralistik flächendeckend durch die doppische Buchführung zu ersetzen. Dieser Paradigmenwechsel ermöglicht nun auch dem Land Hessen das, was in der Privatwirtschaft selbstverständlich und dieser vom Gesetzgeber von jeher verbindlich vorgeschrieben ist: die Erstellung einer Bilanz mit sämtlichen Vermögenswerten und Schulden sowie einer aussagefähigen Gewinn- und Verlustrechnung.

Bis zur Vorlage der Eröffnungsbilanz des "Konzerns Hessen" mit einer Bilanzsumme von fast 90 Mrd. Euro und über 140.000 Mitarbeitern war es allerdings ein weiter und keineswegs einfacher Weg.

Dabei hat sich die Landesregierung bereits frühzeitig dazu entschlossen, bei Einführung der Doppik die Vorschriften des Handelsgesetzbuches für eine ordnungsgemäße Buchführung und zur Bilanzierung anzuwenden. Sie hat damit eine wichtige Weichenstellung vorgenommen, die mit dem im Juli 2009 verabschiedeten Haushaltsgrundsätzmodernisierungsgesetz unter dem Begriff "Staatliche Doppik" mittlerweile auch Eingang in das Haushaltsgrundsätzgesetz gefunden hat.

## Hessen zieht Bilanz – die Eröffnungsbilanz 2009

Mit der Eröffnungsbilanz auf den 01.01.2009, die aus den

sog. Teilkonzernbilanzen der einzelnen Ressorts des Landes abgeleitet wird, schließt Hessen die grundlegende Umstellung des Rechnungswesens ab. Auch wenn festzuhalten bleibt, dass das Land keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt, fasst Hessen damit die wirtschaftliche Lage und die Zukunftsfähigkeit des Landes in für Unternehmen übliche Zahlen.

Wesentliche Bilanzpositionen sind auf der Aktivseite die sogenannten Sachanlagen im Gemeingebrauch, zu denen insbesondere Kulturgüter, Wald und Infrastruktur in Form von Straßen und Brücken sowie die Immobilien des Landes zählen. Die Ermittlung des Vermögens stellte das Land hierbei vor erhebliche Herausforderungen, da es erforderlich war, nicht nur alle Vermögensgegenstände vollständig zu erfassen, sondern auch ihren Wert nach den Maßstäben des HGB sachgerecht festzustellen. Beispielsweise mussten bei der Bewertung des Waldvermögens verschiedene waldspezifische Faktoren wie z. B. das Alter, die Baumartzusammensetzung und Ertragskraft des Waldes berücksichtigt werden.

Die Passivseite enthält zum einen die Verbindlichkeiten des Landes, die insbesondere gegenüber Kreditinstituten sowie dem öffentlichen Bereich bestehen. Zum anderen wird erstmals in der Geschichte des Landes der Rückstellungsbedarf beziffert, der zur Abdeckung der derzeit absehba-

ren künftigen Finanzierungsrisiken erforderlich ist. Von besonderem Gewicht sind hierbei die Pensions- und Beihilferückstellungen für die Beamten des Landes, deren Höhe nach strengen versicherungsmathematischen Grundsätzen ermittelt wurde.

## Grenzen und Nutzen der Bilanzierung

Im Ergebnis stehen den Verbindlichkeiten des Landes gegenüber Kreditinstituten Vermögenswerte in etwa vergleichbarer Höhe gegenüber. Allerdings reichen die vorhandenen Aktiva bei Weitem nicht dazu aus, um zusätzlich auch das erforderliche Gegengewicht zu den verbleibenden Rückstellungen sowie insbesondere zu den bilanzierten Rückstellungen zu bilden. Die Eröffnungsbilanz des Landes weist daher auf der Aktivseite einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in Höhe eines mittleren zweistelligen Milliardenbetrags aus.

Bei der Einordnung dieses für den Außenstehenden auf den ersten Blick irritierenden Wertes muss allerdings vor allem zweierlei berücksichtigt werden: Erstens ist zu konstatieren, dass staatliches Handeln und Wirken nicht nur in ökonomischen Kategorien gemessen werden kann. So übernimmt Hessen seit mehr als 60 Jahren Verantwortung für Aufgaben wie Bildung, Sicherheit und Forschung. Die dort anfallenden Ausgaben für Lehrer, Polizisten oder für das Hochschulpersonal stellen je-

doch – obwohl sie mit Blick auf die langfristige Sicherung der Zukunftsfähigkeit eines Landes unverzichtbar sind – keine aktivierungsfähigen Investitionen im Sinne des HGB dar. Und zweitens bildet die Bilanz des Landes nur einen Teilbereich der Vermögenslage des Staates Hessen ab. Die Kommunen, die staatsrechtlich Teil des Landes sind, werden derzeit (noch) nicht in die konsolidierte Betrachtung einbezogen. Diese dürften jedoch aufgabenbedingt regelmäßig eine fundamental bessere Bilanzstruktur als das Land aufweisen und damit das Gesamtbild des Staates Hessen deutlich aufwerten.

Unabhängig davon besteht der zentrale Nutzen der Bilanz darin, dass die tatsächliche Vermögenslage erstmals offen und transparent ausgewiesen wird. Durch den dadurch ermöglichten Vergleich des Eigenkapitals zu Beginn und zum Ende eines Geschäftsjahres wird es in Zukunft möglich sein festzustellen, welche Auswirkung die Verwaltungstätigkeit im laufenden Jahr auf die Vermögensposition des Landes gehabt hat. Die dadurch gewonnenen Informationen sind ein wichtiger Baustein für eine auf Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit ausgerichteten Finanzpolitik.

*\*Dr. Thomas Schäfer ist Staatssekretär und Dr. Martin Worms Ministerialdirigent und Leiter der Haushaltsabteilung im Hessischen Ministerium der Finanzen.*