

# innovative **VERWALTUNG**

EHEMALS FACHZEITSCHRIFT

# V·O·P

VERWALTUNG+BÜRGER

Die Nachhaltigkeit  
von Gesetzen als  
Qualitätsmerkmal

PERSONAL+FÜHRUNG

Erhalt von Wissens-  
ressourcen ausschei-  
dender Beschäftigter

E-GOVERNMENT+MULTIMEDIA

Defizite bei der  
Steuerung komplexer  
Reformprojekte



## Hessen zieht Bilanz – und schafft Transparenz



Informationen und Interview mit  
Ministerpräsident Roland Koch

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 1-2/2010. Weitere Infos unter: iV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com, Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2010 Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden

# Hessen zieht Bilanz – und schafft Transparenz

**Eröffnungsbilanz liefert auch eine wirtschaftliche Standortbestimmung**

**Im November 2009 hat Hessen die Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Januar 2009 vorgelegt. Das Ergebnis ist mit einem „negativen Eigenkapital“ von fast 58 Milliarden nicht nur Standortbestimmung, sondern auch Richtschnur für den Umgang mit den Ressourcen in den Folgejahren.**

Unter dem Titel „Hessen zieht Bilanz“ haben Ministerpräsident Roland Koch und Finanzminister Karlheinz Weimar im November 2009 die konsolidierte Eröffnungsbilanz des Landes Hessen präsentiert. Rund elf Jahre nach dem Grundsatzbeschluss über die Modernisierung der Haushaltsführung in Hessen ist die Bilanz einerseits Schlusspunkt der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik und andererseits Ausgangspunkt für einen neuen Umgang mit den Finanzen.

Finanzminister Weimar bestätigte einen mehrjährigen, arbeitsaufwendigen Prozess, der nötig war, um eine „Inventur“ für die Bilanzaufstellung durchzuführen. Die Umstellung des Rechnungswesens und die Aufstellung der Eröffnungsbilanz wurden vom Landesrechnungshof intensiv und engagiert begleitet. Dessen Präsident, Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser, betonte bei der Präsentation in der Wiesbadener Staatskanzlei, dass die Landesregierung mit diesem Projekt Neuland betreten habe. Die erste an den kaufmännischen Regeln des Handelsgesetzbuchs und den Grundsätzen der Wirtschaftsprüfer orientierte Bilanz eines Flächenbundeslandes sei eine Pionierleistung, die bundesweit bisher ihresgleichen suche. Gleichzeitig ist die hessische Bilanz ein Indiz für die Ergebnisse in anderen Flächen-Bundeslän-

dem. Je nach Größe dürfte das Ergebnis dort proportional ähnlich ausfallen. Um die Bilanz revisionssicher zu machen, wurde im Auftrag des Rechnungshofs auch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen eingeschaltet, das – bis auf einige Anmerkungen zur Nachbesserung – das Testat über die wirtschaftliche Korrektheit abgab.

Ministerpräsident Koch und sein Finanzminister sind sich der Tragweite des Bilanzergebnisses natürlich mehr als bewusst, denn rund 58 Milliarden Defizit müssen erst einmal verkraftet werden. Beide sehen aber keinen anderen Weg, um mehr Transparenz und einen hohen Informationsgrad in wirtschaftlich und finanzpolitisch schwierigen Zeiten zu erhalten. Bei der aktuellen Entwicklung der öffentlichen Haushalte sieht sich die Landesregierung sogar im Vergleich zu anderen Bundesländern im Vorteil, weil mithilfe betriebswirtschaftlicher Steuerungssysteme der gesamte Vermögensstand und alle Belastungen sichtbar sind. Nur so könnten die Landesregierung und der hessische Landtag politische Entscheidungen in ihrer gesamten Tragweite beurteilen, erläuterte der Ministerpräsident. „Nur eine ehrlich bilanzierende Budgetführung, die dem Prinzip der Haushaltsklarheit und -wahrheit entspricht, versetzt das Land in die Lage, schonend mit den ihm anvertrauten Ressourcen umzugehen“, sagte Finanzmi-

nister Weimar. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Tatsache, dass die Kameralistik den Herausforderungen einer modernen Haushaltsführung nicht mehr gerecht werden könne. Erst mit der Doppik sei es möglich, einen Gesamtüberblick über die wirtschaftliche Tätigkeit des Landes zu erhalten. Die Landesregierung, die privaten Unternehmungen mit Landesbeteiligung und alle Landesbetriebe wenden inzwischen das einheitliche System der doppelten Buchführung an. Aus den einzelnen Teilabschlüssen ist so die erste konsolidierte Landesbilanz entstanden.

Mit der Eröffnungsbilanz macht Hessen einen weiteren konsequenten, aber auch mutigen Schritt in Richtung höherer Transparenz und Wirtschaftlichkeit. Zwar verdeutlicht der nun realistische Überblick über die Finanzen einen erheblichen Fehlbetrag, gleichzeitig ist das aber auch eine Chance für ein Umdenken in Politik und Verwaltung. Mit der Umstellung auf das neue Rechnungswesen kann Hessen außerdem zum Vorbild für andere Bundesländer, aber auch für den Bund werden.

Weitere Informationen zur Eröffnungsbilanz finden Sie im folgenden Interview mit Ministerpräsident Roland Koch (siehe Seite 12).

Der komplette Geschäftsbericht steht unter [www.bilanz.hessen.de](http://www.bilanz.hessen.de) als Download zur Verfügung.

## INTERVIEW:

## Mit der Bilanzierung die Finanzen besser im Blick

Die Aufstellung der Eröffnungsbilanz ist ein wesentlicher Meilenstein für die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens in Hessen. Im Gespräch mit der innovativen VERWALTUNG erläutert Ministerpräsident Roland Koch den Weg der Aufstellung und liefert Informationen und Hintergründe zum Ergebnis der Bilanz.

**Herr Ministerpräsident, Sie haben zusammen mit Finanzminister Weimar kürzlich die Eröffnungsbilanz zum Stichtag 1. Januar 2009 vorgelegt. Haben Sie mit einem solchen Ergebnis gerechnet?**

**Koch:** Hessen hat mit der Vorlage einer nach kaufmännischen Prinzipien erstellten Eröffnungsbilanz Neuland betreten. In der Tat: Der Laie wird von unserem Bilanzergebnis überrascht, vereinzelt sogar schockiert sein. Die eklatante strukturelle Schieflage des Landeshaushaltes wird offensichtlich. Ein privates Unternehmen wäre in einer entsprechenden Situation überschuldet. Die „nackten Zahlen“ sind erklärungsbedürftig und müssen in einen größeren Zusammenhang gestellt werden. In dem mit der Eröffnungsbilanz erschienenen Geschäftsbericht wird deshalb detailliert auf die Umstellung des Rechnungswesens in Hessen eingegangen und das Zahlenwerk erläutert.

Von vornherein konnte prognostiziert werden, dass die Eröffnungsbilanz eines Flächenlandes strukturell defizitär aussehen würde. Aufgrund der Besonderheiten der Altersversorgung für Beamte muss das Land – anders als private Unternehmen – hohe Rückstellungen für die schon jetzt erkennbaren Verpflichtungen der Zukunft bilden. Ähnliches gilt für die Beihilfeleistungen an die Pensionäre.

Anders als Kommunen wie die Stadt Frankfurt oder Stadtstaaten wie Hamburg verfügt Hessen als Flächenland über weniger Anlagevermögen. Viele Straßen und Liegenschaften wie Schulen gehören den hessischen Kommunen, die in die Eröffnungsbilanz des Landes nicht mit einbezogen werden können.

Außerdem belastet der Länderfinanzausgleich den hessischen Landeshaushalt über Gebühr: Seit 1987 ist Hessen

der Hauptzahler in den Länderfinanzausgleich, was natürlich auch seine Spuren in der Bilanz hinterlässt.

Auf der anderen Seite „investieren“ wir jährlich Milliardenbeträge in Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Rechtspflege oder Innere Sicherheit, zu denen wir rechtlich verpflichtet sind oder die zu den Kernaufgaben eines Staates



Ministerpräsident Roland Koch

gehören. Dieser Aufwand ist mit Sicherheit „werthaltig“ und kommt Hessen zugute – bilanziell gesprochen, geht er allerdings zu Lasten des Eigenkapitals, nach Handelsgesetzbuch aktivierbare Positionen werden dadurch nicht geschaffen.

Nüchtern betrachtet, müssen wir uns vor Augen halten, dass es sich vor allem um eine Momentaufnahme der wirtschaftlichen Situation Hessens zum Stichtag 1. Januar 2009 handelt. Diese Momentaufnahme spiegelt die jahrzehntelange Entwicklung seit Gründung des Landes wider. In mittlerweile 18 Legislaturperioden haben verschiedene Landtage und Landesregierungen ganz unterschiedliche Herausforderungen zu meistern gehabt oder

gesellschaftliche Themen gestaltet; man denke beispielsweise an die Aufbauleistungen der Nachkriegszeit, das immer wieder – wenn auch mit wechselnden Akzenten – aktuelle Thema Bildungspolitik oder die Herausforderungen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit.

Die wichtigste Bedeutung der Bilanzierung besteht für mich in der Möglichkeit, künftig eine Veränderung des Eigenkapitals beobachten zu können. Endlich haben wir eine fundierte Informationsquelle, auf die wir eine der Generationengerechtigkeit verpflichtete Politik stützen können.

**Der Aufwand für die Erstellung der Eröffnungsbilanz war nicht unerheblich. Stehen Aufwand und Nutzen in gesunder Relation zueinander?**

**Koch:** Die flächendeckende Umstellung des Rechnungswesens von einem tradierten kameralistischen System auf ein doppeltes Rechnungswesen war für die gesamte Landesverwaltung ein gewaltiger Kraftakt. Betroffen waren nicht nur die „Buchhaltungen“ im engeren Sinne; beispielsweise setzte die Umstellung in vielen Fachverwaltungen auch eine umfassende neue Bestandsermittlung und Bewertung aller Vermögensgegenstände voraus. Insbesondere die Wertermittlung in Bezug auf die Immobilien, die sehr heterogenen musealen Sammlungen, die Landesstraßen oder den Wald hat sehr viel konzeptionelle Vorüberlegungen erfordert und hat uns vor ganz praktische Herausforderungen gestellt. Nachdem die Umstellung jetzt abgeschlossen und abzusehen ist, dass der momentane Parallelbetrieb zweier Rechnungslegungssysteme bald der Vergangenheit angehört wird, kann – was die „Buchhaltung“ angeht – wieder auf „Normalbetrieb“ umgestellt werden.

Der einmalige Umstellungsaufwand hat sich gelohnt: Die erstmalige Erfassung und Bewertung des gesamten Landesvermögens und die integrierte Darstellung auch dezentraler Einheiten in einer konsolidierten Bilanz schaffen eine dringend erforderliche präzise Informationsgrundlage. Darüber hinaus werden zukünftig in der Aufwands- und Ertragsrechnung auch Ressourcenverbräuche sichtbar. Um langfristig einen Werteverzehr zulasten künftiger Generationen verantwortungsbewusst zu verhindern, müssen Parlament und Regierung in der Lage sein, Veränderungen des Nettovermögens aus den Finanzkennzahlen zu ersehen. Diese Transparenz ist jetzt endlich geschaffen worden.

**Hessen hat die neue Haushaltssteuerung streng nach dem Handelsgesetzbuch ausgerichtet. Kann eine öffentliche Verwaltung wie ein Unternehmen rechnen?**

**Koch:** Nach der Landeshaushaltsordnung wurde die Bilanz nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung und Bilanzierung in sinngemäßer Anwendung des Handelsgesetzbuches erstellt. Das Handelsgesetzbuch bietet ein seit Generationen bewährtes Regelwerk für alle Fragen im Zusammenhang mit Buchführung und Bilanzierung. Dieses Regelwerk ist im Allgemeinen auch auf öffentliche Gebietskörperschaften anwendbar – die Kommunen praktizieren dies seit Jahren. Der so vorgegebene Regelungsrahmen musste konkretisiert oder auf die besonderen Bedürfnisse der öffentlichen Hand angepasst werden; dies haben wir behutsam im Einvernehmen mit dem Rechnungshof getan.

Um einem Missverständnis gleich vorzubeugen: Natürlich ist und bleibt ein Land dem Gemeinwohl verpflichtet, hat dem Bürger bestimmte Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen und hat – ganz im Gegensatz zum privaten Unternehmen – selbstverständlich keine Gewinnerzielungsabsicht. Dies alles entbindet eine Landesregierung aber nicht davon, möglichst ressourcenschonend zu handeln. Bilanziell ausgedrückt, heißt das: Maßstab für Regierungshandeln muss auch die Eigenkapitalmehrung oder der Eigenkapitalverzehr sein – wie bei einem privaten Kaufmann.

**Liefert Ihnen die Bilanz neue Argumente für ein Umdenken in den politischen Gremien und der Landesverwaltung, oder macht Sie das Ergebnis eher angreifbar?**

**Koch:** Die Umstellung des Rechnungswesens hat das Ziel, Schwächen aufzudecken, die bisher nicht aufgedeckt wurden. Dies auszusprechen macht mich nicht angreifbar. Das Gegenteil ist der Fall: Kritikwürdig wäre es, strukturelle Probleme im Landeshaushalt weiterhin mit einem nur für Spezialisten verständlichen und wesentliche Positionen wie Rückstellungen für Pensionen ausblendenden kameralen System zu verschleiern. Das kameralistische Denkprinzip, Ressourcenverbräuche nicht abzubilden oder nach Ablauf der Periode, also nach spätestens 12 Monaten – vereinfacht gesagt – zu vergessen und dann eine neue Haushaltsrechnung sozusagen bei Null zu beginnen, ist einem modernen Gemeinwesen nicht mehr angemessen.

Perspektivisch werden sich die Landesregierung und die Führungskräfte unserer Verwaltung neuen, noch ungewohnten Begründungsnotwendigkeiten ausgesetzt sehen. Ein Umdenken in Richtung eines verantwortlicheren Umgangs mit knappen Ressourcen und vor allem eine stärkere Berücksichtigung der wirtschaftlichen Folgen von politischen Entscheidungen und Verwaltungshandeln sind dringend erforderlich. Die bilanziellen Zahlen werden helfen, zukünftig in einem Zeitreihenvergleich einen neuen und geschärften Blick auf die Landespolitik zu werfen.

Die Umstellung des Rechnungswesens ist Teil eines ganzheitlichen Ansatzes der Haushaltsmodernisierung, die auch die Umstellung auf einen Produkthaushalt, die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und die Einführung eines Controllings umfasst. Die Eröffnungsbilanz war für mich ein Meilenstein in dem Gesamtreformprozess und eine Gelegenheit zu bekräftigen, dass eine modernere und wirtschaftlichere Verwaltungssteuerung Ziel der Landesregierung ist und bleibt.

**Die meisten anderen Bundesländer und der Bund gehen vorerst nicht den Weg der Umstellung auf die Doppik. Sehen Sie sich als Vorbild in dieser Sache?**

**Koch:** Wir sind stolz, neben Hamburg Vorreiter bei der Umstellung des Rechnungswesens zu sein. Andere Bundesländer und der Bund haben zumindest erkannt, dass die Kameralistik um genauere Informationen zur Vermögenslage ergänzt werden muss, oder haben schon begonnen, ihr Rechnungswesen grundlegend zu modernisieren, z. B. Nordrhein-Westfalen.

Hessen hat bisher und wird weiterhin gerne seine Erfahrungen und das auf diesem Gebiet gewonnene Know-how weitergeben. Insbesondere arbeiten wir zusammen mit anderen Ländern und dem Bund intensiv in dem neu eingerichteten Standardisierungsgremium an den Standards staatlicher Doppik.

Ich sehe mich in meinem Werben für eine Haushaltsmodernisierung auch dadurch bestärkt, dass im internationalen Kontext immer mehr Staaten die Vorteile ressourcenverbrauchsabbildender Rechnungswesensysteme erkennen und ihr Haushaltswesen in diese Richtung weiterentwickeln.

**Mit der Ausgangslage der Bilanz bei gleichzeitiger Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung stellt sich die Frage, wo der finanzielle Weg für Hessen hinführt. Was sind die Zielsetzungen für die Zukunft, und wie wird sich das Bilanzergebnis in den kommenden Jahren Ihrer Meinung nach entwickeln?**

**Koch:** Die Umstellung des Rechnungswesens wurde in Hessen schon vor über 10 Jahren von meinem Amtsvorgänger, Hans Eichel, beschlossen. Seither ist an diesem umfassenden Reformwerk von zahlreichen motivierten Mitarbeitern/innen, denen ich meinen Dank schulde, intensiv gearbeitet worden. Keiner konnte damals absehen, dass die Veröffentlichung der Eröffnungsbilanz jetzt in die schwerste Finanz- und Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit fällt. Deren Auswirkungen sind noch nicht vollständig auszumachen. Sicher ist allerdings, dass sie massive Auswirkungen auf die Staatsfinanzen hat und noch haben wird. Auch das bilanzielle Ergebnis wird davon in Mitleidenschaft gezogen werden.

**Herr Ministerpräsident, vielen Dank für das interessante Gespräch.**