

- 1 -

*- Es gilt das gesprochene Wort! -*

Sehr geehrter Herr Senator Dressel,

lieber Kollege, Staatssekretär Opdenhövel,

sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zu Ihrer Fachtagung hier in Berlin und damit die Möglichkeit, auch die hessische Sicht der Dinge einzubringen. Das öffentliche Rechnungswesen und dessen Reform beschäftigt uns Hessen

ja schon seit geraumer Zeit – die ersten Aktivitäten dazu haben sich bereits im vorherigen Jahrhundert abgespielt, in den 90er Jahren. Seitdem hat das Thema kontinuierlich an Aktualität gewonnen und ich freue mich sehr, dass Hamburg und NRW dies zum Anlass nehmen, heute eine Fachtagung hierzu auszurichten.

„Doppik des Rechnungswesens in einem sich verändernden europäischen Umfeld“ lautet das Motto, und wie sehr sich das europäische Umfeld verändert, davon erhalten wir tagtäglich ein

plastisches Bild. Europa ist nicht in bester Verfassung, und es besteht die nicht geringe Gefahr, dass der jahrzehntelange Prozess des „Aufeinanderzugehens“ stagniert oder sich sogar in sein Gegenteil verkehrt. Brexit lässt grüßen, da spielt sich ein unglaubliches Schauspiel ab, Grotteske und Tragödie zugleich.

Die Antwort der Restunion muss sein, das „Aufeinanderzugehen“ wieder stärker in den Fokus zu rücken. Das gilt für das große Ganze, das umfasst aber auch die unzähligen kleinen Dinge und Projekte, aus denen sich das Ganze speist und zusammensetzt. Und damit bin ich beim RW, beim RW in Europa, aber auch beim RW in Deutschland.

Auf beiden Ebenen ist - Gott sei Dank - diesbezüglich in jüngster Zeit einiges in Bewegung gekommen.

Hessen wird hierbei allgemein eine Vorreiterrolle zugesprochen, weil wir uns - zusammen mit Hamburg - für die Doppik entschieden und sie eingeführt haben.

Im Folgenden will ich deshalb kurz

1. auf den Einführungsprozess eingehen,
2. die damit verbundenen Wirkungen betrachten,

3. die Notwendigkeit einer Harmonisierung des Rechnungswesens beleuchten und
4. einen Blick auf die Verschränkung der Doppik mit der Haushaltsaufstellung werfen.

## 1.

Grundlage der **Doppikeinführung** in Hessen Mitte der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts bildeten Empfehlungen einer Enquetekommission des Hessischen Landtages sowie verschiedene

Grundsatzentscheidungen der Hessischen Landesregierung in Form von Kabinettsbeschlüssen.

In einem aufwändigen *Prozess* (ja, vielleicht kann man es auch einen „Kraftakt“ nennen), der sich bis zur Veröffentlichung der Eröffnungsbilanz des Landes über einen Zeitraum von fast 15 Jahren erstreckt hat, hat das Land - als Flächenstaat - eine lückenlose Bestandsaufnahme ("Zählen, Messen, Wiegen") seiner Vermögensgegenstände und Schulden vorgenommen, die erstmals in

einer zum 1.1.2009 aufgestellten Eröffnungsbilanz ausgewiesen werden konnte.

Von besonderer Bedeutung und prägend für den Gesamtprozess war dabei der Umstand, dass Hessen mit diesem Vorhaben im Konzert der Bundesländer absolutes Neuland betrat. Wenn ich sage „im Konzert der Bundesländer“ muss ich das gleich relativieren - denn ein solches Konzert gab es noch nicht. Hessen spielte also zunächst zum „Solo“ auf - und andere hörten und schauten erst einmal interessiert und gleichsam gespannt zu. Anlehnungsmöglichkeiten inhaltlicher und prozeduraler Art

waren in der öffentlichen Verwaltung zum damaligen Zeitpunkt nicht vorhanden.

Ein entscheidender Erfolgsfaktor dabei war der über die Gesamtdauer des Projekts erforderliche politische Rückhalt in der Landesregierung - namentlich in der Person des damaligen Ministerpräsidenten Koch und seines Finanzministers Karl-Heinz Weimar. Dieser politische Rückhalt in der Landesregierung war essentiell. Ohne ihn hätten wir diesen langen

Weg nicht so konsequent gehen, den Tanker Verwaltung nicht umsteuern können und ständen heute nicht da, wo wir stehen.

Daneben hatten und haben wir in Hessen aber noch einen anderen wichtigen „Stakeholder“ an Bord: den Rechnungshof, dem als unabhängiges Verfassungsorgan die Aufgabe zukommt, die öffentliche

Finanzkontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen sicherzustellen.

Der RH hat den Umstellungsprozess nicht nur befürwortet, sondern sich als Treiber dieses Prozesses profiliert und ihn intensiv begleitet. Und im Zusammenwirken mit dem RH hat sich das Land auch einen besonderen

Qualitätsanspruch gesetzt, in dem der RH im Rahmen seiner Prüfung und Feststellung des Jahresabschlusses unabhängige Wirtschaftsprüfer heranzieht und einbindet.

Im Anschluss an die Eröffnungsbilanzierung erforderliche qualitätssichernde Nacharbeiten haben einen zeitlichen Umfang von etwa vier Jahren in Anspruch genommen; zum 31.12.2013 haben wir

dann erstmals einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk erhalten und diesen Qualitätsanspruch auch in der Folgezeit ungeschmälert aufrechterhalten können.

Unter Einbindung unabhängiger Wirtschaftsprüfer als Sachverständige im Auftrag des Hessischen Rechnungshofs hat das Land so zuletzt auch für seinen jüngsten Konzernabschluss 2018 ein uneingeschränktes Testat erhalten.

Aufstellung und Prüfung von Gesamtabschluss und Lagebericht des Landes erfolgen inzwischen in einem *Regelbetrieb*, der eine Veröffentlichung des Geschäftsberichts bis zum 30.6. des Folgejahres zulässt.

Damit ist eine frühzeitige Befassung im Vorfeld der nächsten parlamentarischen Haushaltsberatungen möglich. Mit einem straffen Termin- und Aktivitätenplan, der einen Vergleich mit der Industrie nicht scheuen muss, fassen wir inzwischen mit jährlich geübter Praxis ca. 80

bilanzierende Einheiten in unserem jährlichen Konzernabschluss zusammen.

Dieser ergänzt unsere Rechnungslegung im Haushaltsverfahren, die nicht nur kameralen Anforderungen, sondern auch denen eines doppisch basierten Produkthaushalts Rechnung trägt.

## 2.

Damit bin ich bei Punkt zwei, also der Frage, ob sich der ganze Aufwand gelohnt hat.

Ich meine uneingeschränkt: ja und möchte dafür beispielhaft nur folgende Aspekte anführen.

- Das doppelte Rechnungswesen stellt eine *erweiterte Informationsbasis* zur Verfügung, die mit der Vermögens- und Ergebnisrechnung über eine bloße Liquiditätsbetrachtung hinausgeht und wesentliche Informationen für eine nachhaltige Haushaltspolitik liefert.

Die traditionelle kamerale Betrachtung der Liquidität wird hierbei durch die Doppik mit ihren zusätzlichen Facetten nicht verdrängt, sondern ergänzt.

- Mit der Bilanzierung auf staatlicher Ebene und einer in Hessen (umfänglichen) Implementierung einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware (SAP) geht eine *fortgeschrittene IT-Reife* einher, die zu einem Modernisierungsschub der hessischen Landesverwaltung insgesamt geführt hat.
- Personalrekrutierung, Personalbewirtschaftung, Beschaffungsprozesse, Fördermittelbearbeitung - da haben wir einen Quantensprung gemacht.
- Und schließlich: Die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in Hessen ließ sich nur mit bereichsübergreifenden

*Projektstrukturen* realisieren, die mittlerweile zum Standard in unserer Verwaltung geworden sind. Dies hat auch zu einem Umdenken in den Köpfen der Mitarbeiter geführt, was uns auch bei den anstehenden Reformprozessen zur Verwaltungs-digitalisierung zu Gute kommt.

**3.**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

liebe Gäste,

warum ist eine Harmonisierung des Rechnungswesens notwendig?

Deutschland hat einen ausgeprägt föderalen Staatsaufbau. Föderalismus lebt auch vom Wettbewerb, jedem Wettbewerb liegt ein Vergleich zugrunde, Vergleich wiederum setzt Vergleichbarkeit voraus.

Dies gilt auch für den Bereich des Ausweises des Vermögens und der Schulden einer Gebietskörperschaft. Ein **aussagekräftiger und vergleichbarer Ausweis des Vermögens und der Schulden** eines Landes erfordert **ein harmonisiertes Rechnungswesen im öffentlichen Sektor.**

Diese Transparenz sind wir unseren Bürgerinnen und Bürgern in Hessen und in Deutschland schuldig.

Ein Blick auf die verschiedenen Rechnungslegungssysteme im öffentlichen Sektor zeigt uns im nationalen Raum allerdings eine ebenso bemerkenswerte wie besorgniserregende Zersplitterung auf kommunaler und staatlicher Ebene. Von einer belastbaren

*Vermögensrechnung*, die nach doppelten Grundsätzen sämtliche Vermögensgegenstände und Schulden ausweist, sind wir noch meilenweit entfernt.

Die Berücksichtigung eines *einheitlichen (nationalen) Standards* auf kommunaler und staatlicher Ebene, der transparent einen Ländervergleich und auch eine interkommunale Vergleichbarkeit

ermöglicht, sollte hierbei eine Selbstverständlichkeit sein, ist es faktisch jedoch nicht.

Während wir auf staatlicher Ebene mit den Standards staatlicher Doppik seit 2010 eine gesetzlich verankerte Standardisierung kennen, folgen die Kommunen in den einzelnen Bundesländern i.d.R. unterschiedlichen

landesspezifischen Vorgaben, die z.T. auch in jüngster Zeit individuelle Fortentwicklungen erfahren haben. Das nachfolgende Diskussionspanel wird sich vertieft diesem Thema widmen. Von mir hierzu nur so viel:

Wir haben die Kommunen zu einer Hinwendung zu einem doppelten Rechnungswesen ermutigt, zugleich allerdings von einer koordinierten Begleitung des Regelwerks abgesehen. Aber: Versäumtes lässt sich

nachholen. Wir sollten dies beherzigen und eine Standardisierung auf kommunaler Ebene nun endlich in Angriff nehmen und nacharbeiten.

Eine Anlehnung an die auf staatlicher Ebene etablierten Standards staatlicher Doppik drängt sich hierbei geradezu auf. Eine weitere Zurückstellung dieser längst überfälligen **Harmonisierung der**

**doppischen Rechnungslegung im öffentlichen Raum** lässt sich nach meinem Dafürhalten auch nicht mit Blick auf mögliche Entwicklungen auf europäischer Ebene rechtfertigen - etwa mit dem Argument „*Lasst uns erst mal abwarten, wie eine europäische Konzeption aussieht*“.

Eine Angleichung der Doppikregelungen auf kommunaler und staatlicher Ebene begründet meines Erachtens bereits einen Wert an sich, der auch im Fall einer Weiterentwicklung auf europäischer Ebene als Fundament bleibt und seinen Wert hat.

Und natürlich ist eine Harmonisierung des doppischen Regelwerks im öffentlichen Raum auch auf **europäischer Ebene** angezeigt: Das Land Hessen hat von Beginn an die Initiative zur Entwicklung eines harmonisierten Rechnungslegungsstandards auf doppischer Basis für den öffentlichen Bereich der Mitgliedstaaten (*EPSAS*) unterstützt.

Wir wollen die derzeit auf europäischer Ebene diskutierte Entwicklung einheitlicher Rechnungslegungsstandards (*EPSAS*) mit Blick auf die Vorreiterrolle Hessens bei der Einführung der Doppik in den Ländern aktiv mitgestalten.

So steht es bei uns im aktuellen Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen von CDU und DIE GRÜNEN.

*Transparenz und Vergleichbarkeit* sind nach Auffassung der hessischen Landesregierung eine zentrale Anforderung an die Rechnungslegung der EU-Mitgliedstaaten.

Hierfür benötigen wir ein einheitliches Regelwerk zur periodengerechten Rechnungslegung mit einer Vermögensrechnung, die sämtliche

Vermögensgegenstände und Schulden der Gebietskörperschaft ausweist. Wir werden daher den aktuellen Entwicklungs- und Diskussionsprozess zu EPSAS **aktiv und konstruktiv mitgestalten** – zusammen mit meinen Kolleginnen und Kollegen in der Arbeitsgruppe EPSAS unter Leitung von Staatssekretär Gatzer.

Der Präsident des Europäischen Rechnungshofs, Klaus-Heiner Lehne, hat die Problematik insoweit jüngst zutreffend wie folgt zusammengefasst: *"Wer sich nicht aktiv in den Prozess der Ausarbeitung harmonisierter European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) einbringt, riskiert Einfluss und die Chance zu verlieren, diese in die richtige Richtung zu steuern"*.

- Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang hervorheben, dass die EPSAS-Initiative der EU-Kommission - im Einklang mit der Forderung von Bundestag und Bundesrat - die *Budgethoheit* der

*Parlamente* unberührt lässt. Eine nach harmonisierten doppelten Grundsätzen erstellte Vermögensrechnung bedeutet insbesondere **noch keine Entscheidung zu Gunsten einer doppelt basierten Haushaltsaufstellung.**

- Die Ausrichtung des kaufmännischen Rechnungswesens nach Vermögen, Ergebnis und Liquidität ergänzt eine bislang ausschließlich kamerale Betrachtung, schließt diesen Rechnungsstil für die Aufstellung des Haushalts einer Gebietskörperschaft

allerdings nicht aus. Nicht nur die Europäische Kommission als Behörde selbst, sondern nach den Erkenntnissen einer jüngsten OECD-Studie (2018) auch eine Vielzahl von Staaten, die ein doppeltes Rechnungswesen implementiert haben, veranschlagen ihre Haushalte auf der Basis von Zahlungsströmen, die selbstverständlich auch ein doppeltes Rechnungswesen liefert.

Das gemeinsame Grundverständnis besteht darin, dass die Einführung eines doppelten Rechnungswesens nach einem einheitlichen Standard die Aufstellung einer belastbaren

Vermögensrechnung auch mit einer - sofern erwünscht - weiterhin kameralen Ausrichtung der Haushaltsbewirtschaftung zulässt.

- Die Einführung muss jedoch verbunden werden mit einer einheitlichen Umsetzung des doppelten Rechnungswesens auf den unterschiedlichen Ebenen nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa.

Dies allein schafft in meinen Augen die gebotene Transparenz und Vergleichbarkeit der Rechnungslegung im öffentlichen Raum der EU.

- Lassen Sie mich dabei auch kurz auf das Thema *IPSAS (International Public Sector Accounting Standards)* als Referenz- und Bezugsgröße im Rahmen der aktuellen EPSAS-Diskussion eingehen. Die Handlungslinien von Bundestag und Bundesrat, im Rahmen der anstehenden Entwicklung von EPSAS nach Möglichkeit weitgehend tradierte nationale Rechnungslegungs-grundsätze zu berücksichtigen, ist und bleibt unverändert unser aller Ziel. Wie Sie wissen, stellt Hessen seine testierte Landesbilanz seit 2009 in enger Anlehnung an die handelsrechtlichen Vorgaben des HGB auf. Gleichwohl dürfen wir nicht die Augen davor verschließen, dass Deutschland als nur eines von derzeit 28 Mitgliedstaaten den

Diskussionsprozess begleitet und mit den IPSAS ein für öffentlich-rechtliche Einrichtungen konzipierter Satz internationaler Rechnungslegungsstandards existiert und EUROSTAT erkennen lässt, dass dieser Bezugsrahmen für die Entwicklungsarbeiten durchaus in Betracht kommt.

Das Land Hessen ist weit davon entfernt, die aus den IFRS abgeleiteten Standards für den öffentlichen Raum unreflektiert als EPSAS zu definieren und zu übernehmen.

Wir bevorzugen das gute alte HGB und die dort verankerten Grundsätze, wie etwa das Vorsichtsprinzip, das Realisationsprinzip und das Imparitätsprinzip.

Wir halten es allerdings nicht für klug, es bei der Diskussion um die IPSAS beim bloßen Positionieren und den Austausch

unterschiedlicher Sichtweisen auf theoretischem Niveau zu belassen. Daher haben wir uns entschlossen, den Diskussionsprozess auf der Grundlage praktischer Erfahrungen zu erweitern.

Zu diesem Zweck wird **das Land Hessen einmalig für das Jahr 2019 einen kompletten *IPSAS-Abschluss* mit Bilanz und Ergebnisrechnung aufstellen.** Der Erkenntnisgewinn, den wir uns aus diesem bereits angestoßenen Projekt mit einem (testweisen)

IPSAS-Abschluss ziehen, wird nach meiner festen Überzeugung unmittelbar Eingang finden in die künftigen Erörterungen auf Bund-Länder-Ebene sowie in die Meinungsbildung der deutschen Vertreter der EPSAS-Workinggroup. Wir folgen mit diesem Plan einem einfachen Leitbild: Mitgestalten ist besser als Zuschauen und praktische Erfahrungen sind wertvoller als theoretische Debatten.

#### 4.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

lassen Sie mich zum Schluss auf den vierten und letzten Punkt meiner Rede kommen und auf die Haushaltsaufstellung eingehen. Hier muss ich etwas Wasser in den Wein (der Euphorie und Erfolgsbotschaften) gießen: Auch nach mittlerweile zehnjährigem Praxisbetrieb und einer insoweit kontinuierlichen Erprobungsphase **besteht für uns noch keine hinreichende Klarheit, ob für Zwecke der Haushaltsaufstellung die Kameralistik der Doppik tatsächlich unterlegen ist.**

Mit der Doppik sind in Hessen zugleich die Grundlagen für eine Kosten- und Leistungsrechnung und damit die Voraussetzungen für einen Produkthaushalt geschaffen worden. Doppik und Produkthaushalt bieten unstreitig ein quantitativ und qualitativ deutlich erweitertes Informationsangebot.

Auch hinsichtlich der Haushaltsaufstellung auf doppischer Basis bleibt - insoweit eine Parallele zu unserem Start in die Doppik - festzustellen, dass das Land auf keine Blaupause zurückgreifen kann, sondern in arbeitsintensiver Erprobung selbst die Leitplanken für eine künftige

Haushaltssteuerung auf Basis eines doppelten Rechnungswesens entwickeln und setzen muss. Der Blick über die Ländergrenzen hinweg ergibt nach meinem aktuellen Kenntnisstand auch hier erneut ein differenziertes Bild:

- Während *Hamburg* bereits eine doppelte LHO verabschiedet hat,
- in *Baden-Württemberg* eine Entscheidung zur Beibehaltung der kameralen Haushaltsplanung bei gleichzeitiger Vermögens-

rechnung nach den aktuellen Standards staatlicher Doppik getroffen worden ist und

- in *Nordrhein-Westfalen* noch eine Weichenstellung aussteht,
- sind der *Bund* und die meisten *übrigen Länder* noch stark auf das kamerale Haushalts- und Rechnungswesen fokussiert.

In Hessen ist die Novellierung der Landeshaushaltsordnung auf doppischer Basis seit einiger Zeit in der Diskussion und für diese Legislaturperiode fest geplant. Der bislang im jährlichen Haushaltsgesetz konkretisierte Produkthaushalt des Landes wird in der künftigen LHO eine konkrete Grundlage erhalten.

Die bisherigen Erfahrungen im Praxisbetrieb sowie die erforderliche Flexibilität im Verlauf der Haushaltsberatungen lassen uns allerdings bislang (noch) nicht den Entschluss fassen, entsprechend der Vorgehensweise in Hamburg einen vollumfänglichen Wechsel von der kameralen Rechnung zum *ausschließlich* doppisch basierten Produkthaushalt zu vollziehen.

Zwar ist die Doppik als modernes, konsistentes und konzeptionell in sich geschlossenes System der reinen Kameralistik überlegen. Auch im mittlerweile zehnten Jahr des praktischen Betriebs eines doppisch

basierten Produkthaushalts in Hessen zeigt sich allerdings auch unverändert eine in den politischen und öffentlichen Debatten vorrangige **Relevanz zahlungsbasierter Informationen**, die - dies sei der Vollständigkeit halber erwähnt - auch bei ausschließlich doppischer Haushaltswirtschaft für finanzstatistische Zwecke nach § 49b HGrG zwingend zur Verfügung zu stellen sind.

Unsere aktuellen Überlegungen im Rahmen der anstehenden LHO-Novelle sehen daher vor, mit einer *Harmonisierung von Kameralistik und Doppik* die Flexibilität kameraler Steuerungselemente zusammen mit den

erweiterten doppischen Informationen auf Produkt- und Landesebene zu nutzen.

So wollen wir liquiditätsorientierte Steuerungsinstrumente - zum Beispiel kamerale Eckwerte - weiterhin als zentrale haushaltsrechtliche Größen normieren, ohne auf die Informationen zu verzichten, die das doppische Rechnungswesen mit seinen Aussagen zum Ressourcenverbrauch und zur Vermögenslage des Landes bietet.

Werte Gäste,

Sie sehen: Auch in Hessen ist vieles im Fluss. Ausgehend von einer ehrlichen und transparenten Darstellung unserer Vermögenslage wollen wir an einem System mitarbeiten, das die Doppik in Deutschland und Europa nach vorne bringt. Für den Beitrag, den diese Veranstaltung dafür liefert, möchte ich mich bedanken.

Wir werden damit aber keinen Erfolg haben, wenn wir uns ohne jede Selbstkritik mit „unserer“ Doppik anderen Körperschaften für überlegen halten. Ja, wir brauchen einheitliche Mindeststandards für ein doppelisches Rechnungswesen in Deutschland und in Europa. Ja, solche einheitlichen Mindeststandards verbessern die Chancen für eine nachhaltige, generationengerechte Finanzpolitik. Allerdings dürfen wir eines nicht vergessen:

Das RW und seine Ausprägung bleibt immer nur ein bloßes Instrument, es stellt Informationen bereit, aber es führt nicht zwangsläufig zu den richtigen Entscheidungen. Schon gar nicht ersetzt es sie.

Eingedenk dessen wollen wir in Hessen auf der Basis unserer vielfältigen Erfahrungen mit der Doppik und dem Produkthaushalt einen Beitrag zu einer offenen Debatte und zu einer ehrlichen Bestandsaufnahme leisten.

Hierzu wird hoffentlich auch unser testweiser IPSAS-Abschluss einen Beitrag liefern. Ich freue mich daher auf die weiteren Debatten: heute, im EPSAS-Prozess sowie insbesondere natürlich im Konzert der Bundesländer und mit dem Bund.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!