

**5. EURORAI-Kongress Barcelona  
am 18./19. Oktober 2004**

**„New Public Management und Verwaltungsmodernisierung als  
Herausforderung für die öffentliche Finanzkontrolle“**

.....

*„Neue Verwaltungssteuerung in der Hessischen Landesverwaltung  
und die Rolle des Hessischen Rechnungshofs“*

Andreas W. Freiherr v. Gall  
Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs

## **Inhalt**

### **A) New Public Management und Neue Verwaltungssteuerung in Hessen**

- I. New Public Management und Verwaltungsmodernisierung – Bemerkungen zur Terminologie und zur Philosophie
- II. „Neue Verwaltungssteuerung“ in Hessen
- III. Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der ziel- und produktbezogenen Budgetplanung als Kernbereich der Reformen in Hessen
- IV. Herausforderungen der Neuen Verwaltungssteuerung an die Politik

### **B) Neue Verwaltungssteuerung und Hessischer Rechnungshof**

- I. Die Einführung des Neuen Rechnungswesens im Hessischen Rechnungshof
- II. Beratungstätigkeit des Hessischen Rechnungshofs im Zuge der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung
  - a. gegenüber dem Hessischen Landtag
  - b. gegenüber dem Hessischen Ministerium der Finanzen
  - c. für die übrigen Ministerien
- III. Die Prüfung und Feststellung von Eröffnungs- und Schlussbilanzen
- IV. Herausforderungen an den Hessischen Rechnungshof

## A) **New Public Management und Neue Verwaltungssteuerung in Hessen**

### I. **New Public Management und Verwaltungsmodernisierung - Bemerkungen zur Terminologie und zur Philosophie**

Wohl in den meisten Staaten besteht ein erheblicher Rationalisierungs- und Anpassungsdruck auf die staatlichen Haushalte. Welche Aufgaben der Staat selbst wahrnehmen sollte, wie er seine Verwaltung möglichst effizient und effektiv gestalten kann usw. steht zur Debatte.

In **Hessen** - und nicht nur hier - liegt das Hauptmotiv für eine **umfassende Verwaltungsreform** schon seit Jahren in der Sorge, dass Risiken die finanzielle Stabilität des Landes langfristig gefährden könnten. Es ist ja schließlich ein alter Grundsatz, dass die Mutter der Betriebswirtschaft die Knappheit der Güter ist. Was also hier geschieht, ist die Erfüllung eines ganz normalen ökonomischen Prinzips.

Ergänzend hat die Landesregierung quasi als „Sofortmaßnahme“ im Rahmen einer „Operation Sichere Zukunft“ drastische Sparmaßnahmen von über 1 Mrd EUR pro Jahr beschlossen. Dies entspricht ca. 5 % des Haushaltsvolumens. Das Heraufsetzen der wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 auf 42 Stunden bei den Beamten, die Vorgabe einer Einsparung von rd. 10.000 Beschäftigten und der Wegfall von Sonderzuwendungen sind nur einige „Highlights“. Auch das Bewusstsein der Probleme der alternden Gesellschaft hat zu dem Entschluss geführt, eine schonungslose Bestandsaufnahme der Vermögenssituation des Landes und einschneidende, langfristig wirksame Maßnahmen einzuleiten, um der Politik Anpassungsmöglichkeiten und die erforderlichen Gestaltungsspielräume zu erhalten. Die getroffenen Maßnahmen sind sicherlich nicht sehr originell, aber doch - wie sich zeigt - schnell wirksam.

Diese traditionellen Elemente einer Verwaltungsreform liegen eher im organisatorischen Bereich der Exekutive, sind gekennzeichnet durch die „top down“-Ausrichtung der Entscheidungen und dem doch sehr begrenzten Blick auf die aktuelle Liquidität des staatlichen Haushalts.

Was zeichnet dagegen New Public Management aus?

In den 80er Jahren wurde New Public Management in der Staatspraxis Englands, Australiens und Neuseelands als ein Modell der politischen Steuerung von Staatsverwaltung entwickelt, das unternehmerische Ergebnisorientierung – die Einführung des „outputs“ als Planungskategorie – an die Stelle kameralistischer „input“-Orientierung setzt. New Public Management nutzt dazu viele Elemente unternehmerischer Steuerung, und zwar über Finanzplanung und –management hinausgehend auch industrielle Organisationsmodelle (z.B. Dezentralisierung und Bildung von profit centers) und Personalführungstechniken (z.B. Kontraktmanagement). Für die Verwaltung bedeutet dies vor allem Delegation von Entscheidungsbefugnissen und hierbei die Zusammenführung von Sach- und Finanzverantwortung.

Bei New Public Management geht es letztlich um ein „Kunden-Lieferanten-Verhältnis“: Beim Lieferanten - also der Verwaltung mit der Regierung an ihrer Spitze - werden dabei die erforderlichen und im Rahmen der Möglichkeiten machbaren Rahmenbedingungen bereitgestellt und Aufträge erfüllt.

In jüngerer Zeit konzentriert sich die Aufmerksamkeit beim New Public Management auf den finanzwirtschaftlichen Steuerungsaspekt, also die Gestaltung der „output“-orientierten Budgets, die Verwendung von Systemen des kaufmännischen Rechnungswesens, Kostenrechnung und Berichtswesen als Teil eines Management-Controlling-Systems, sowie die Nutzung von Leistungsvereinbarungen. Hinzu tritt als wesentliche Komponente die Erfolgskontrolle von Verwaltungsleistungen, auch mit dem Ziel, eine solche systematische Analyse zur Grundlage politischer Zielbildungen zu machen und die politischen Ergebnisse sog. „outputs“ in „outcomes“ mitzubewerten. Das bedeutet zugleich, Verwaltungsergebnisse im Zusammenhang mit der zugrundeliegenden politischen Strategie bis hin zu deren Formulierung und Operationalisierung zu betrachten und zu bewerten.

Für die Regierungspraxis in Hessen wird einer der wichtigsten Aspekte der Neuen Steuerung die Nutzung des kaufmännischen Instrumentariums zu einem transparenten Informationssystem über Vermögensverzehr und langfristige Risiken der Haushaltspolitik werden.

## II. „Neue Verwaltungssteuerung“ in Hessen

Hessen nennt sein New Public Management-Projekt **„Neue Verwaltungssteuerung“**. Es ist **eingebettet in eine umfassende Verwaltungsreform**, die folgende Elemente hat und die gleichzeitig als kennzeichnend für einen umfassenden New Public Management-Ansatz gelten können:

- a. Vorschriftenabbau/Deregulierung (u.a. Befristung von Gesetzen auf fünf Jahre/„Sunset Legislation“; Vorschriftenabbau, z.B. Wegfall der Baugenehmigung für kleinere Bauvorhaben; Standardabbau, z.B. Maximalgrößen für Schulklassen und Kindergärten etc.)
- b. Privatisierung von Verwaltungsaufgaben (z.B. Bau und teilweise auch der Betrieb eines Gefängnisses)
- c. Delegation/Bündelung von Verwaltungsaufgaben, Verzicht auf Verwaltungsbehörden
- d. Personalmanagement (Personalentwicklung, Personalvermittlungsbörse)
- e. E-Government
- f. Neue Verwaltungssteuerung: Steuerung der gesamten Verwaltungstätigkeit über einen Produkthaushalt ab 2008, Ablösung der Kameralistik durch das kaufmännische Rechnungswesen, Ressourcensteuerung auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung

Die Neue Verwaltungssteuerung stellt den Kern der Hessischen Reformmaßnahmen dar. Ihre Einführung verursacht eine hohe Personalbindung und einen bedeutenden Kostenaufwand. Für die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens mit an die Verwaltungserfordernisse angepassten Modulen der Unternehmenssoftware SAP R/3 wird das Land Hessen voraussichtlich etwa 240 Mio EUR aufwenden. Für die Einführung des Moduls HR sowie für sonstige Bereiche, die nicht der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens zuzurechnen sind, sind weitere 54 Mio EUR beziffert.

### III. Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens und der ziel- und produktbezogenen Budgetplanung als Kernbereich der Reformen in Hessen

Im Sommer 1998 fasste die Hessische Landesregierung nach einer Phase verschiedener Modellprojekte zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens in einzelnen Ministerien den Beschluss zur grundlegenden Umsteuerung von der Kameralistik auf das kaufmännische Rechnungswesen. Die doppelte Buchführung mit Kosten- und Leistungsrechnung, Produktsteuerung, dezentraler Budgetierung und Controlling sollte in allen Bereichen der Landesverwaltung eingeführt werden. Das Vorhaben wird von allen politischen Parteien im Hessischen Landtag getragen.

In keinem anderen Bundesland ist der Reformansatz so rigoros und umfassend. Angestrebt wird, den gesamten Landeshaushalt spätestens zum Haushaltsjahr 2008 umzustellen. Im folgenden Jahr wurde eine erste Struktur für das gesamte Einführungsprojekt, insbesondere eine Zeitplanung für die einzelnen Umsetzungsschritte, die Festlegung von Entwicklungsphasen eines mehrstufigen Landesreferenzmodells und ein mehrgliedriges Projektmanagement beschlossen. Auch entschied man sich für einen angepassten Einsatz der Standardsoftware SAP R/3.

Die Entwicklungsarbeiten wurden gemeinsam mit einer Unternehmensberatungsgesellschaft, in Referenzbereichen jedes Ministeriums geleistet und im Rahmen der weiteren Einführung auf die übrigen Ministeriumsbereiche einschließlich aller nachgeordneten Behörden übertragen. Dieser Prozess ist bis zur Einführung der kaufmännischen Buchführung und des Einsatzes der Kosten- und Leistungsrechnung abgeschlossen. 95 % der Landesverwaltung, bis hin zur Justiz und zum Hessischen Rechnungshof, setzen das kaufmännische Rechnungswesen mit SAP ein, **bis Ende 2004 wird die Umstellung abgeschlossen sein**. Der Umstellungsprozess betrifft alle Verwaltungsfunktionen, einschließlich der Personalverwaltung und des Immobilienmanagements, das in einen Landesbetrieb ausgegründet wurde.

Die nächsten Umsetzungsschritte sind die **Erstellung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen auf Ebene der „Mandanten“**. Es handelt sich um 65 Verwaltungsbereiche, zu denen Dienststellen oder Sachbereiche von Ministerien in einem „Buchungskreis“

zusammengefasst wurden, z. T. stellen auch einige der 769 Dienststellen des Landes eigenständige „Mandanten“ dar. Bis zum 30.6.2004 haben die ersten 13 Buchungskreise eine Eröffnungsbilanz auf den 1.1.2003 aufgestellt, einige von ihnen auch bereits die erste Schlussbilanz auf den 31.12.2003; weitere 28 Buchungskreise erstellen zurzeit die Eröffnungsbilanz auf den 1.1.2004. Die einzelnen Ministerien erstellen Teilkonzernabschlüsse, in die die Bilanzen der zugehörigen Mandanten vollkonsolidiert werden. **Für die Prüfung und Feststellung dieser Teilkonzernabschlüsse ist der Hessische Rechnungshof zuständig.**

Die Teilkonzernabschlüsse werden zum Konzernabschluss „Land“ zusammengeführt. Eine erste „**Konzernbilanz**“ soll **2007** vorliegen. Auch deren Prüfung und Feststellung wird wohl vom Hessischen Rechnungshof bestätigt werden.

Entsprechend den Grundgedanken des New Public Managements über Aufträge und Vereinbarungen zu führen - keine ganz neuen Gedanken, ist es doch spätestens seit Clausewitz zur Basis militärischer Führung geworden - müssen die Informationen vom System bereitgestellt werden, die der Anwender für seine Entscheidungen benötigt.

#### **IV. Herausforderungen der Neuen Verwaltungssteuerung an die Politik**

Zwei „große“ Fragen sind hier aufzuwerfen.

1. Gerät die Politik durch die Reform unter das Primat der Wirtschaftlichkeit?
2. Ist die Reform selbst wirtschaftlich? Welche wirtschaftlichen Risiken birgt sie?

Die erste Frage stellen heißt, sie zu beantworten.

Nicht nur auf den Fachebenen wird die Frage, ob bestimmte Leistungen effizienter oder effektiver erbracht werden können, allgegenwärtig sein und werden sich die Führungsbeamten der Fachebenen - ebenso wie das politische Leitungspersonal - ständig an den ver-

einbarten Kontrakten, also an Leistungen und Budgets messen lassen müssen. - Dieser Effekt ist beabsichtigt. -

Auch der Landtag, das Parlament, als „Einkäufer“ von Verwaltungsprodukten, die zudem der Realisierung politischer Ziele dienen, also einen „outcome“ haben müssen, wird durch die neue Kostentransparenz unter ungekannten Druck geraten. Bürger und Medien werden voraussichtlich die Sinnhaftigkeit politischer Entscheidungen verstärkt hinterfragen, wenn deren Kosten genauer bekannt sind. Wer eine neue Straße haben will, wird künftig auch das Kosten- und Politikrisiko zu tragen haben.

Die Notwendigkeit, gewünschte politische Wirkungen und die dazu einzusetzenden Instrumente und Kosten zu bewerten, stellt auch an den Haushaltsgesetzgeber hohe Anforderungen. Dabei könnte sich schon das neue Budgetierungssystem und seine Kontrolle selbst als Herausforderung für das Parlament darstellen. Der Informations-, Diskussions- und Lernprozess im Unterausschuss Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung des Haushaltsausschusses des Landtags ist jedenfalls intensiv.

Ergänzend sei hier erwähnt, dass Art und Tiefe der laufenden Informationen, die die Abgeordneten erhalten werden, noch nicht abschließend bestimmt sind. Eine Kommission des Landtags hat hierzu, ähnlich Institutionen beim amerikanischen Kongress, Zugriffsrechte auf eine beim Landtag einzurichtende, monatlich zu aktualisierende Datenbank gefordert, die Daten in einer Berichtstiefe enthalten soll, wie sie auch der Landesregierung zur Verfügung stehen. Das Finanzministerium hat einen Vorschlag in groben Umrissen vorgelegt, der einen speziellen Monatsbericht an das Parlament, mit den Merkmalen: Führungsaufgaben, Kosten und Erlöse, strategische Daten, Handlungsbedarfe, Leistungsdaten und Finanzdaten vorsieht.

Zur Wahrung des Budgetrechts des Haushaltsgesetzgebers ist es jedenfalls erforderlich, das Parlament so weit mit laufender Information zu versorgen, wie es zur Wahrung seiner „Kernkompetenz“ - was immer das heißen mag - erforderlich ist. Dass die Trennlinie zwischen dem Recht des Parlaments, das Budget zu bestimmen und dem Anspruch der „Produzenten“ auf „unternehmerische“ Freiheit bei der Vertragserfüllung zu einer „Sollbruchstelle“ werden kann, liegt auf

der Hand. Gleichwohl erscheinen diese Schwierigkeiten nicht unüberwindbar.

Die zweite Frage bewegt Politik und Öffentlichkeit.

Die bereits genannten voraussichtlichen Kosten der Einführung des SAP-gestützten Neuen Rechnungswesens von rund 240 Mio EUR und weiterer 54 Mio EUR für die Einführung des Moduls HR sowie für sonstige Bereiche, die nicht der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens zuzurechnen sind, führen zu heftigen Diskussionen darüber, ob dieser Aufwand „sich rechnet“.

Der Hessische Rechnungshof hat auf Bitte des Parlaments die Kosten der SAP-Einführung und ihrer Wirtschaftlichkeit analysiert. Er hat dabei auf bestimmte Risiken hingewiesen, die sich aus der Weiterentwicklung der Software, vor allem aber auch aus Kosten externer Berater ergeben, wenn nicht eine ausreichende Zahl eigenen Personals für die Betreuung zur Verfügung steht. Zur Gesamtwirtschaftlichkeit des Projekts insgesamt konnte noch keine Aussage getroffen werden. Ein vergleichbares Großprojekt hat es bisher noch nicht gegeben.

Die „Wirtschaftlichkeit“ darf man nicht allein darauf abstellen, ob die Kosten der Umstellung des Rechnungswesens und der Einführung der Software sich z.B. durch geringeren Personal- und Sachaufwand amortisieren. Es gibt noch eine Reihe anderer nicht unbedingt in Geld zu bewertender Vorteile. Ich gebe allerdings zu, dass diese Gedanken es natürlich nicht gerade leichter machen, den Erfolg zu bewerten.

Mittel- und langfristig muss es darüber hinaus gelingen, in allen Bundesländern, im Bund und auf allen Verwaltungsebenen entsprechende Systeme der Haushaltsbewirtschaftung auf kaufmännischer Basis einzuführen. Wirklich wirtschaftlich wird die Reform, wenn in allen Verwaltungen eine vergleichbare Datenbasis erzielt wird und sich bundesweit ein Gesamtnetz entwickelt. Die Verwaltungen sind zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen so verflochten, dass eine Insellösung nur Stückwerk ist.

Was macht es auf Dauer für einen Sinn, z.B. die Kosten des Baus einer Autobahn auf Landesebene genau zu ermitteln, aber keine Klarheit über die Kosten, die dem Bund bei seiner Planung und u.U. auch noch später entstehen, zu haben.

Dabei handelt es sich um einen mühsamen Prozess. Auf Bund-/ Länderebene konnte nach vielen Jahren des Verhandeln 2003 eine Einigung erzielt werden, dass der von Hessen für die kaufmännische Buchführung genutzte Verwaltungskontenrahmen, der aus dem in der deutschen Industrie gebräuchlichen Industriekontenrahmen abgeleitet ist, für Bund und Länder einheitlich übernommen wird. Voraussetzung ist allerdings, dass sie die kaufmännische Buchführung einführen oder zumindest eine Kosten- und Leistungsrechnung auf der Basis einer erweiterten Kameralistik. Zu dem im vergangenen Jahr erwarteten Beschluss der Finanzministerkonferenz, die Kameralistik durch das kaufmännische Rechnungswesen abzulösen und für die Bundesländer und ihre Untergliederungen eine Konzernrechnungslegung vorzusehen, kam es bisher nicht. Immerhin wurde auf Arbeitsebene eine Verständigung darüber erreicht, für Zwecke der Kosten- und Leistungsrechnung einen bundesweit einheitlichen Produktrahmenplan zu entwickeln. Viele Bundesländer wollen Hessen folgen, aber mit einer bundesweiten Vereinheitlichung soll erst in 10 bis 15 Jahren zu rechnen sein.

Auch in Hessen ist es bislang noch eine offene Forderung der Politik, dass die hessischen Kommunen das landesweite Rechnungswesen mitübernehmen (Kompatibilität des Zahlenwerks/Kosteneffizienz gleichartiger Systemeinführung). Auch der Rechnungshof fordert bisher noch ohne Erfolg, dass die hessischen Universitäten das landesweite Rechnungswesen einschließlich der Software mitübernehmen. Hier steht allerdings mehr die Frage der Einführung eines einheitlichen Systems im Vordergrund und nicht die Frage, ob überhaupt!

Ein letzter Punkt, der zum Thema Wirtschaftlichkeit der Reform kurz anzusprechen ist, könnte mit „Chancen und Risiken der Transparenz“ oder „Rating und damit Kreditkosten“ überschrieben werden. Die Darstellung von Haushaltsrisiken, insbesondere der Ausweis der Pensionsverpflichtungen, könnte vordergründig mit Bewertungsnachteilen bei der Beurteilung der Kreditwürdigkeit des Bundeslandes Hessen verbunden sein. Wahrscheinlich wird aber diese Transparenz entsprechende Analysen von anderen öffentlichen Kapitalnachfragern nach sich ziehen. Eine Verteuerung der Finanzierung am Kapitalmarkt stellt sich dennoch durchaus als Risiko dar. Sie wird umso eher abzuwenden sein, als das betriebswirtschaftliche Rechenwerk Fortschritte in der Haushaltskonsolidierung deutlich macht.

## **B) Neue Verwaltungssteuerung und Hessischer Rechnungshof**

### **I. Die Einführung des Neuen Rechnungswesens im Hessischen Rechnungshof**

Der Hessische Rechnungshof hat selbst in diesem Jahr die kaufmännische Buchführung mit SAP R/3 und die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt. Er hat vier Produkte definiert (Externe Finanzkontrolle, Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Überörtliche kommunale Prüfung und Fach- und Vollzugssteuerung). Die Mitarbeiter des Rechnungshofs führen Mengen- und Zeitaufschreibungen. Ausgenommen sind die Mitglieder des Kollegiums mit Rücksicht auf die Wahrung ihrer richterlichen Unabhängigkeit. Ein unterjähriges Controlling mit Monatsberichten wurde eingeführt. Auf der Basis der Berichtsdaten des Jahres 2004 wird im nächsten Jahr eine Plankostenrechnung für das Haushaltsjahr 2006 erstellt werden. Bisher ist der Einführungsprozess der Neuen Verwaltungssteuerung beim Rechnungshof reibungslos verlaufen.

### **II. Beratungstätigkeit des Hessischen Rechnungshofs im Zuge der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung**

Der Hessische Rechnungshof hat die Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung von Anfang an beratend begleitet:

#### **a. gegenüber dem Hessischen Landtag**

Der Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags und sein Unterausschuss Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung befassen sich intensiv mit einzelnen Abschnitten der Projektumsetzung. Gemeinsam mit dem Finanzministerium informiert der Hessische Rechnungshof die Politiker über Herangehensweisen und Probleme, z.B. über Bewertungs- und Bilanzierungsverfahren, Produkthaushalte etc.

Voraussichtlich im Herbst diesen Jahres wird der Hessische Rechnungshof einen Erfahrungsbericht über die ersten Bilanzprüfungen, die er bei zwei Pilotbehörden (Sozialministerium, Kultusministerium) vornimmt, geben. Daneben werden viele Be-

ratungswünsche aus dem Landtag an den Hessischen Rechnungshof herangetragen, wie auch die Prüfung über die Einführung von SAP R/3 auf ein Ersuchen des Haushaltsausschusses zurückging.

b. gegenüber dem Hessischen Ministerium der Finanzen

Die Beratungstätigkeit gegenüber dem Finanzministerium ist intensiv. Der Hessische Rechnungshof ist vor dem Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung zu hören. Schon deshalb ist er an den Standardsetzungen im Rahmen der NVS in Hessen beteiligt. So beriet der Hessische Rechnungshof das Finanzministerium als zuständiges Ressort insbesondere bei Ansatz- und Bewertungsfragen, in den Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen.

Der Rechnungshof äußerte sich u.a. zur Frage, ob die Bilanzierung vorerst entsprechend den nationalen Regelungen des „Handelsgesetzbuches“ oder nach „IAS/IFRS“ bzw. den entsprechenden International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), soweit vorhanden, erfolgen sollte. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Zeit für die Einführung von IPSAS noch nicht reif ist.

Die Entwicklung und Anpassung von Bewertungsregelungen ist in weitem Umfang Gegenstand der Beratungen des Hessischen Rechnungshofs.

Der Teufel steckt wie so oft im Detail. Hinzu kommt, dass für die Bewertung staatlichen Vermögens nicht immer auf Regelungen der „freien Wirtschaft“ zurückgegriffen werden kann.

Hessen ist das walddreichste deutsche Bundesland. Der größte Teil hiervon steht im staatlichen Eigentum. Der Wald kann also erhebliche Bedeutung für den Ausgleich der Bilanz haben. Entsprechend der unterschiedlichen Interessenlage im privaten und öffentlichen Sektor gibt es schon bisher unterschiedliche Bewertungsverfahren (IDW-Standard/Waldwertermittlungsrichtlinie), die jeweils auf die wirtschaftliche Nutzung abstellen. Für die Bewertung von Vermögensgegenständen in der Bilanz

ist grundsätzlich der wirtschaftliche Nutzen bzw. das verkörperte Nutzenpotenzial maßgeblich. Der Wald hat jedoch – mit seinem „Aufwuchs“ wesentlich auch einen ökologischen und einen kulturellen, einen „Erholungswert“. Solche Überlegungen - noch deutlicher bei öffentlichen Gütern bzw. Gütern im Gemeingebrauch wie Parks oder Denkmälern, denen keine Rentabilitätsziele zugeordnet werden können - stehen aber einer Bilanzierung und positiven Bewertung nicht entgegen. Es ist gerechtfertigt, den übergreifenden Belangen des Gemeinwohls, in die sich häufig schwer messbare gesamtwirtschaftliche Effekte mischen, durch eine bilanzielle Bewertung analog den üblichen einzelwirtschaftlichen Kriterien Rechnung zu tragen. Nach deutschem Handelsrecht müssen Vermögensgegenstände in der Regel mit ihrem Anschaffungswert angesetzt werden.

Hilfsweise, wenn dies - wie beim Staatswald - nicht möglich ist, werden je nach Nutzungsziel, substanzwertorientierte oder ertragswertorientierte Bewertungsverfahren eingesetzt. In Hessen hat man sich mittlerweile für eine substanzwertorientierte Waldbewertung entschieden, die Grund und Boden sowie den Aufwuchs gesondert berücksichtigt. Hierbei werden unterschiedliche Abschläge auf die von Gutachterausschüssen ermittelten Substanzwerte vorgenommen. Die Abschläge berücksichtigen u.a. Bewertungsunsicherheiten aus der multiplikativen Wirkung der Bewertung der gesamten Fläche des Staatswaldes. Beim Aufwuchs wird der Alterswert des Bestandes berücksichtigt.

Ein weiteres Beispiel für Bewertungsfragen, mit denen der Rechnungshof gegenwärtig befasst ist, ist die Bewertung von Kunstgegenständen.

Das entsprechende Bewertungsverfahren wurde in das Kontierungshandbuch aufgenommen. Dabei geht es nicht nur um den Wertansatz für die Bilder berühmter Maler, für die in aller Regel Versicherungswerte vorliegen bzw. Marktpreise ohne allzu großen Aufwand zu ermitteln sind. Für geringwertige Güter - Käfersammlungen zum Beispiel - werden vereinfachte Bewertungsverfahren angewandt.

c. für die übrigen Ministerien

Für die übrigen Ministerien leistet der Hessische Rechnungshof mittelbar Beratung durch seine die Einführung der NVS begleitenden Prüfungsverfahren. Dies gilt zum einen für die der Feststellung der Bilanzen vorangehenden Prüfungen. Zum anderen handelt es sich um Prüfungen, mit denen Instrumente der NVS, so wie sie in einzelnen Bereichen genutzt werden, untersucht und optimiert werden sollen. Beispielhaft seien hier vergleichende Prüfungen über Leistungen und Leistungskennzahlen an bestimmten Fachbereichen der hessischen Hochschulen oder über verschiedene Modelle Neuer Verwaltungssteuerung in hessischen Kommunen genannt.

### **III. Die Prüfung und Feststellung der Eröffnungs- und Schlussbilanzen**

Dem Rechnungshof wurde - wie bereits erwähnt - die Feststellung der Eröffnungs- und Schlussbilanzen der obersten Landesbehörden gesetzlich übertragen (§ 1 Abs. 1 S. 3 Hessisches Rechnungshofgesetz). Prüfungspflichtig sind zur Zeit somit nur die Teilkonzernbilanzen der Ministerien/„Ressorts“, in denen die Abschlüsse der „Mandanten“ (nachgeordnete Bereiche) konsolidiert werden. Die Erstellung einer Konzernbilanz des Landes Hessen und ihre Prüfung durch den Rechnungshof ist Gegenstand der Planungen.

Der Feststellung (Billigung) der Eröffnungs- und Schlussbilanzen geht eine Prüfung voraus. Der Rechnungshof kann hierzu - ähnlich wie bereits bei der Überörtlichen Kommunalen Prüfung – Wirtschaftsprüfer einsetzen.

Es gab und gibt auch durchaus kritische Stimmen, die meinen, dass der Rechnungshof sich hier zu weit in die Verwaltungsabläufe aktiv einmischen würde.

Für den Hessischen Rechnungshof - und nicht nur für diesen! - ist es nichts Neues, Testate für Rechnungsabschlüsse zu erteilen. Schon jetzt weist ihm Art. 144 der Hessischen Verfassung die Prüfung und Feststellung der Rechnungen über den Haushaltsplan zu. Deutschlandweit haben die Rechnungshöfe die Zahlenwerke der Jahresrech-

nungen der Länder insoweit zu bestätigen, wie sie für die Ausgleichszahlungen der Länder untereinander von Bedeutung sind.

Mitentscheidend für die Übernahme der neuen Aufgabe war aber auch für uns der Gedanke, dass, wenn wir dieses Feld nicht besetzen, andere dies tun werden und wir von wesentlichen Kernfragen ausgeschlossen wären!

#### **IV. Herausforderungen an den Hessischen Rechnungshof**

Der Hessische Rechnungshof begleitet und unterstützt mit großem Einsatz die Reformen zur Neuen Verwaltungssteuerung. Er ist überzeugt von der Notwendigkeit, alle gebotenen Maßnahmen zu ergreifen, um die finanzielle Stabilität des Landes zu erhalten – hierzu soll die grundlegende Erneuerung der Verwaltung und eine ehrliche Auseinandersetzung mit ihren Kosten und Lasten dienen. Der Hessische Rechnungshof teilt die Risiken, die das Land hierbei eingeht und steht vor denselben Herausforderungen.

Dies bedeutet vor allem, Interessen auszugleichen: die Interessen des Landes an seiner Finanzierungsfähigkeit, mithin an einer Darstellung seiner Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage, die seine Ratings nicht verschlechtert und die Finanzierungskosten in die Höhe treibt, auf der einen Seite und die Bewahrung seiner Integrität als eine unabhängige, verfassungsrechtlich gewährleistete Institution, die auch in Zukunft Glaubwürdigkeit genießen will, auf der anderen.

Den anderen, gelegentlich als Interessenkonflikt betrachteten Rollenwechsel zwischen Abschlussprüfung und späterer „klassischer“ Prüfung sehe ich in demselben Grade wie beim Verhältnis von Prüfung und Beratung. Beides ist unerlässlich, beides erfordert Distanz und Wachsamkeit.

Einen Schlussgedanken kann ich mir allerdings von meiner kleinen, doch manchmal ganz pragmatischen „Juristenwarte“ aus nicht verkneifen. Wir sollten bei aller Euphorie für Steuerungsinstrumente, Kostentransparenz und dergleichen nicht unseren gesunden Menschenverstand vergessen: Vor allem perfekten Verwaltungshandeln

muss die Frage nach der Notwendigkeit der Aufgabe stehen. Unnötige Aufgaben muss ich nicht perfektionieren. Unsinn bleibt Unsinn, auch wenn ich seine Kosten kenne. Allerdings mag der Kostendruck und die Kostentransparenz ein wenig dazu beitragen, dass wir alle ein wenig mehr über den Sinn nachdenken!