

Auszug aus

Denkschrift 2020

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 2
Vermögensrechnung 2018



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Vermögensrechnung 2018

Die Vermögensrechnung befindet sich noch in der Phase der Optimierung. Diese ist so bald als möglich abzuschließen, denn erst auf Basis vollständiger, richtiger und ausreichend erläuterter Einzelpositionen sind aussagekräftige Mehrjahresvergleiche möglich.

1 Funktion und Bedeutung der Vermögensrechnung

Die Landesregierung veröffentlichte im Dezember 2019 die Vermögensrechnung zum Stichtag 31. Dezember 2018. Diese bildet stichtagsbezogen den Wert des Vermögens und der Schulden des Landes ab. Durch die jährliche Wertfortschreibung der Vermögensrechnungspositionen können Mehrjahresvergleiche vorgenommen und die Vermögens- und Schuldenentwicklung aufgezeigt werden.

Seit dem Haushaltsjahr 2017 gilt die Vermögensrechnung als entlastungsrelevanter Vermögensnachweis im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung und § 114 Absatz 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung.

Gemäß Artikel 79 Absatz 4 Landesverfassung und § 14 Absatz 1 Nummer 4 Landeshaushaltsordnung sind das Vermögen und die Schulden des Landes in einer Anlage zum Staatshaushaltsplan nachzuweisen. Bisher erfolgte dieser Nachweis in der „Vermögensübersicht des Landes“. Diese wurde im Doppelhaushalt 2020/2021 von der Vermögensrechnung abgelöst.

Die Grundsätze zur Aufstellung der Vermögensrechnung sind in der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen über die Vermögensrechnung des Landes festgelegt. Diese orientiert sich an den Vorschriften des Handelsgesetzbuches unter Berücksichtigung der Besonderheiten öffentlicher Haushalte gemäß den Standards staatlicher Doppik.

2 Inhalt der Vermögensrechnung

2.1 Vollständigkeit der Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung des Landes bildet einige Bilanzpositionen noch nicht vollständig ab. Das Rechenwerk wird sukzessive ergänzt. Beispielsweise enthält die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2018 laut den Erläuterungen 49 Prozent des Gesamtbestands der Kunstgegenstände und Sammlungen.

2.2 Aggregierte Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2018

Das Volumen der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2018 beträgt 250,4 Mrd. Euro. Es erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 17,7 Mrd. Euro (7,6 Prozent).

Das Land verfügt über ein Vermögen von 74,6 Mrd. Euro. Hiervon entfallen auf das Anlagevermögen 62,4 Mrd. Euro und auf das Umlaufvermögen 12,2 Mrd. Euro.

Die Rückstellungen und Verbindlichkeiten betragen zusammen 250,4 Mrd. Euro. Sie übersteigen das Vermögen des Landes um 175,8 Mrd. Euro. Dieser Betrag wird auf der Aktivseite als Saldo ausgewiesen. Der Anteil des Saldos an der Vermögensrechnungssumme beträgt 70 Prozent.

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte sich der Saldo um 12,9 Mrd. Euro (7,9 Prozent). Ursächlich hierfür ist der Anstieg folgender Passivpositionen:

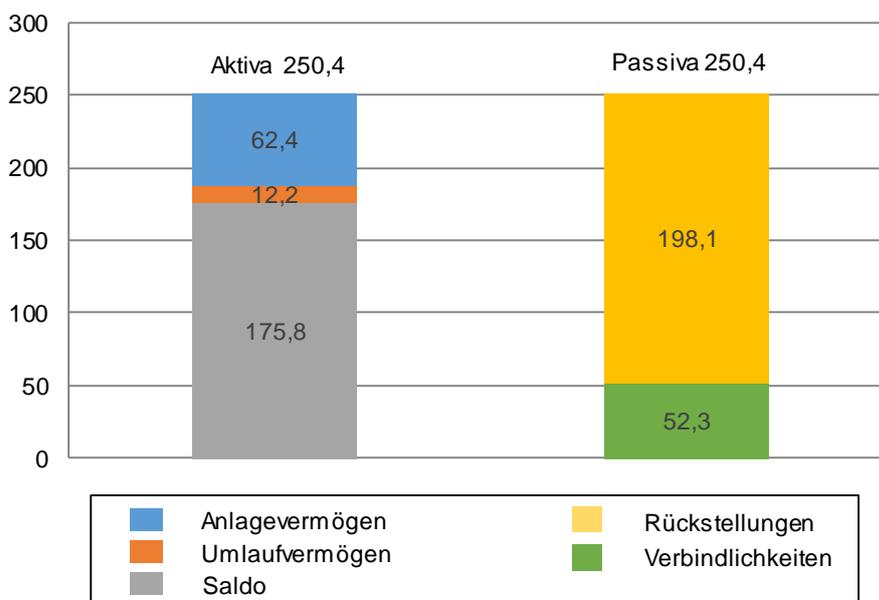
- Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen (14,2 Mrd. Euro),
- Steuer- und sonstige Rückstellungen (0,7 Mrd. Euro) und
- Verbindlichkeiten (2,8 Mrd. Euro).

Gleichzeitig erhöhte sich das auf der Aktivseite ausgewiesene Vermögen um 4,8 Mrd. Euro. Hierdurch werden 26 Prozent der Rückstellungs- und Verbindlichkeitserhöhungen (insgesamt 17,7 Mrd. Euro) kompensiert.

Geprägt wird die Vermögensrechnung von den Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen mit einem Wert von 190,7 Mrd. Euro¹. Ohne diese Rückstellungen würde die Vermögensrechnung einen positiven Saldo von 15,0 Mrd. Euro ausweisen.

In Abbildung 1 wird die Struktur des Vermögens und der Schulden des Landes zum Stichtag 31. Dezember 2018 aufgezeigt.

Abbildung 1: Struktur der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2018 (in Mrd. Euro)



¹ Zu weiteren Ausführungen zu den Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen siehe Punkt 4.

Die Vermögensrechnung zum Stichtag 31. Dezember 2018 sowie die Vergleichswerte des Vorjahres werden in Tabelle 1 in aggregierter Form aufgezeigt.

Tabelle 1: Aggregierte Vermögensrechnung² zum 31. Dezember 2018 mit Vergleich zum Vorjahr³

	In Mrd. Euro		In Prozent	
	31.12.2017	31.12.2018	Zunahme gegenüber Vorjahr	Anteile zum 31.12.2018
AKTIVA				
A. Anlagevermögen	59,0	62,5	5,8	25
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	0,01	0,02		
II. Sachanlagen	40,8	41,1	0,7	
Davon Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten	14,7	14,8	0,7	
Davon Infrastrukturvermögen, Natur- und Kulturgüter	24,0	24,1	0,4	
III. Finanzanlagen	18,2	21,3	17,0	
B. Umlaufvermögen	10,9	12,2	11,9	5
I. Vorräte	0,01	0,02		
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	9,4	10,1	7,4	
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00		
IV. Kassenbestand, Bundesbank, Guthaben bei Kreditinstituten	1,5	2,1		
Summe Vermögen	69,9	74,6	6,7	30
C. Saldo	162,9	175,8	7,9	70
Summe Aktivseite	232,7	250,4	7,6	100
PASSIVA				
A. Rückstellungen	183,2	198,1	8,1	79
Davon Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	176,6	190,7	8,0	
B. Verbindlichkeiten	49,5	52,3	5,7	21
Summe Passivseite (Schulden)	232,7	250,4	7,6	100

² Aus Platzgründen werden Aktiva und Passiva untereinanderstehend dargestellt. Rundungsbedingte Abweichungen zur Vermögensrechnung sind möglich.

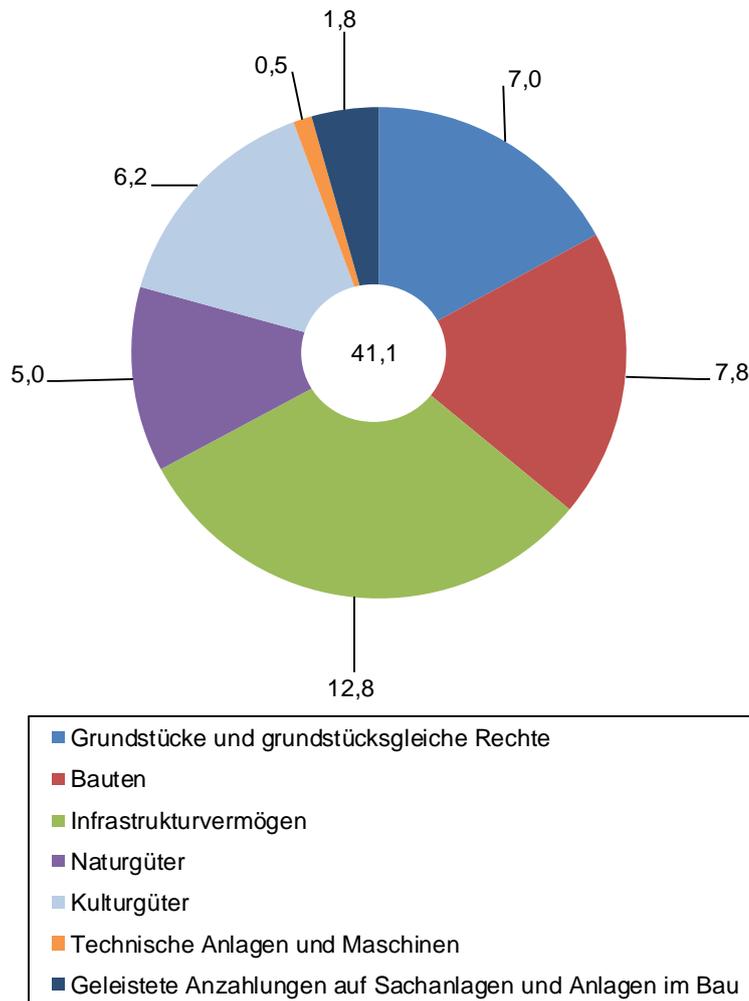
³ Die Werte der Zeile „Summe Vermögen“ werden hier nachrichtlich ausgewiesen und sind nicht direkt in der Vermögensrechnung ersichtlich.

3 Aktiva des Landes zum 31. Dezember 2018

3.1 Sachanlagevermögen

Als Bestandteil des Anlagevermögens bilden die Sachanlagen mit einem Wert von 41,1 Mrd. Euro eine bedeutende Position. Abbildung 2 veranschaulicht deren Struktur.

Abbildung 2: Struktur der Sachanlagen (in Mrd. Euro)



Innerhalb der Sachanlagen ist das Infrastrukturvermögen (z. B. Straßen, Tunnel, Brücken) mit 12,8 Mrd. Euro die größte Position.

In der Vermögensrechnung auf den 31. Dezember 2017 waren an diesem Stichtag bereits fertiggestellte Straßenbauprojekte im Umfang von rund 41 Mio. Euro noch nicht bei dieser Position, sondern unter der Vermögens-

rechnungsposition „Anlagen im Bau“ (AiB) ausgewiesen. Dies war in den Erläuterungen zur damaligen Vermögensrechnung ausdrücklich vermerkt.

Für die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2018 korrigierte das Ministerium für Verkehr dies teilweise. Allerdings ist ein Betrag von rund 17 Mio. Euro für fertiggestellte Straßenbaumaßnahmen noch immer nicht in der Position Infrastrukturvermögen, sondern bei den AiB enthalten.

Der strukturell falsche Ausweis führt u. a. dazu, dass für diese Straßen noch keine Abschreibung erfolgte. Insoweit wird das Vermögen des Landes in der Vermögensrechnung 2018 zu hoch ausgewiesen⁴. Das Ministerium für Verkehr erarbeitet derzeit ein Maßnahmenpaket, um AiB künftig zeitnäher umbuchen zu können.

Die zweitgrößte Sachanlagenposition sind die Bauten mit 7,8 Mrd. Euro⁵, gefolgt von den Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten mit 7,0 Mrd. Euro.

Kulturgüter werden mit 6,2 Mrd. Euro⁶, Naturgüter mit 5,0 Mrd. Euro und Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und AiB mit 1,8 Mrd. Euro beziffert.

Bei den AiB ist eine deutliche Werterhöhung um 38 Prozent zu verzeichnen. Bei den Kulturgütern wirkt sich die fortlaufende Nachaktivierung bisher nicht erfasster Kunstgegenstände und Sammlungen wertsteigernd aus (Zunahme um 7 Prozent).

Unter der Position „Naturgüter“ wird das Waldvermögen des Landes ausgewiesen. Dessen Wert verringerte sich im Vergleich zum Vorjahr um 275 Mio. Euro (5 Prozent). Dies ist - wie in den Erläuterungen zur Vermögensrechnung ausgeführt - auf die Entwicklung der Preise auf dem Holzmarkt zurückzuführen. Ein weiterer Grund ist, dass der Wert des Holzbestands in der Kernzone des Nationalparks Schwarzwald auf null abgeschrieben wurde. Dies macht rund 43 Mio. Euro aus.

⁴ Im Bereich des staatlichen Hochbaus sind vergleichbare Tatbestände festzustellen. Hierauf wird im Beitrag Nr. 3 gesondert eingegangen.

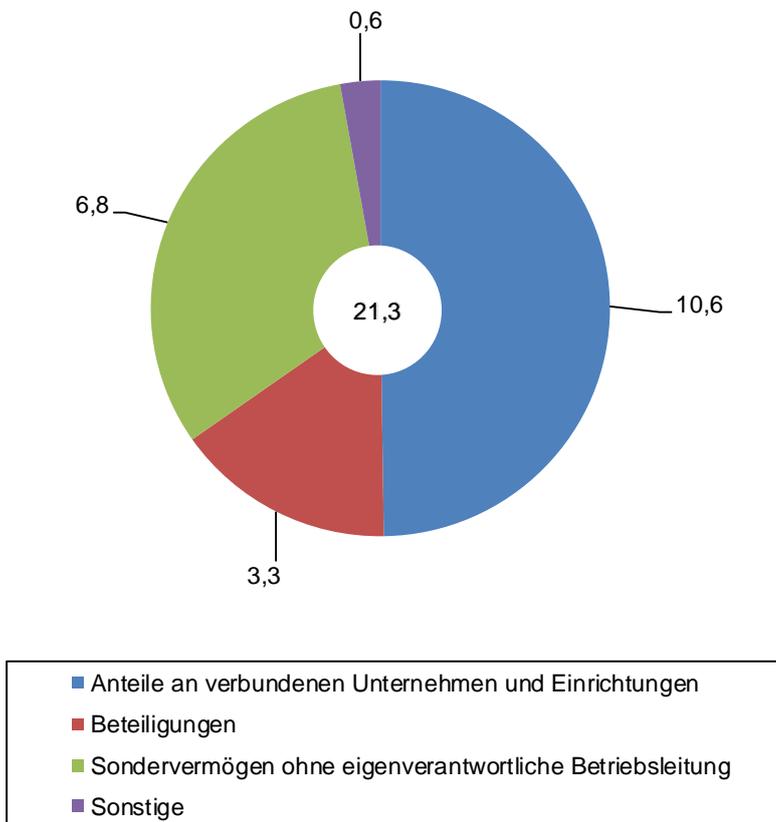
⁵ Feststellungen zu dieser Position werden in Beitrag Nr. 3 dargestellt.

⁶ Rundungsdifferenz zur Vermögensrechnung.

3.2 Finanzanlagevermögen

Ein weiterer wesentlicher Teil des Anlagevermögens ist das Finanzanlagevermögen mit 21,3 Mrd. Euro. Abbildung 3 veranschaulicht dessen Struktur.

Abbildung 3: Struktur der Finanzanlagen (in Mrd. Euro)



Die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen bilden mit 10,6 Mrd. Euro die größte Finanzanlagenposition. Hierin enthalten sind auch Landesbetriebe und wie Landesbetriebe geführte Einrichtungen mit einem Wert von 2,4 Mrd. Euro.

Landesbetriebe werden in der Vermögensrechnung mit ihrem Eigenkapital zum 31. Dezember 2016 erfasst. Sofern die Jahresabschlüsse für 2016 noch nicht vorlagen, wurde auf die aktuellsten verfügbaren Jahresabschlüsse zurückgegriffen. Aufgrund dieser Festschreibung werden aktuell nach dem 31. Dezember 2016 erfolgte Eigenkapitaländerungen in der Vermögensrechnung nicht abgebildet.

Der Rechnungshof hat im Beitrag Nr. 2 der Denkschrift 2019 vorgeschlagen, die Eigenkapitalwerte turnusmäßig fortzuschreiben. Nach erfolgter Prüfung will das Finanzministerium dies künftig umsetzen.

Die zweitgrößte Finanzanlagenposition ist das Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung mit 6,8 Mrd. Euro. Sie umfasst die 1999 eingerichtete Versorgungsrücklage (3,7 Mrd. Euro) und den 2007 eingerichteten Versorgungsfonds des Landes (3,1 Mrd. Euro).

Es folgen mit 3,3 Mrd. Euro die Beteiligungen des Landes, bei denen es sich um Anteile an Unternehmen und Einrichtungen mit einer Beteiligungsquote von 20 bis 50 Prozent handelt.

3.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

Die beherrschende Position innerhalb des Umlaufvermögens bilden die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände mit 10,1 Mrd. Euro. Hier-von entfallen 8,2 Mrd. Euro auf veranlagte Steuern und 1,0 Mrd. Euro auf Forderungen aus der Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen. Bei Forderungen erfolgte erstmals eine pauschale Wertberichtigung auf Basis von Erfahrungswerten.

4 Passiva des Landes zum 31. Dezember 2018

4.1 Struktur und Höhe der Passiva

Die Passiva von 250,4 Mrd. Euro setzen sich zusammen aus 198,1 Mrd. Euro Rückstellungen - davon allein 190,7 Mrd. Euro für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen - und 52,3 Mrd. Euro Verbindlichkeiten.

4.2 Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen

Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen betragen 190,7 Mrd. Euro. Mit einem Anteil von 76 Prozent an der Vermögensrechnungssumme bilden sie die größte Vermögensrechnungsposition.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen um 14,2 Mrd. Euro. Dies ist eine Steigerung um 8 Prozent. Hiervon entfallen 14,0 Mrd. Euro auf Pensions- und Beihilferückstellungen für aktive Landesbeamte und Versorgungsempfänger des Landes und 0,2 Mrd. Euro auf entsprechende Verpflichtungen für Beamte, die im Zuge der Verwaltungsstrukturreform zu den Stadt- und Landkreisen wechselten.

Wie sich die einzelnen Pensionsrückstellungspositionen im Vergleich zum Vorjahr entwickelt haben, zeigt Tabelle 2 auf.

Tabelle 2: Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen im Vergleich zum Vorjahr

	31.12.2017 (in Mio. Euro)	31.12.1018 (in Mio. Euro)	Anstieg (in Mio. Euro)	Anstieg (in Prozent)
Rückstellungen für:				
Pensionsverpflichtungen Land	149.272,14	158.844,48	9.572,34	6,4
Beihilfeverpflichtungen Land	24.689,16	29.081,32	4.392,16	17,8
Pensionen und Beihilfe für Fälle der Verwaltungs- strukturreform	2.594,09	2.819,84	225,75	8,7
Summe	176.555,40	190.745,64	14.190,24	8,0

Der Anstieg bei den Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen beruht nach den Erläuterungen zur Vermögensrechnung u. a. auf der Zunahme der Anspruchsberechtigten um 3.683 Personen.

Pensions- und Beihilferückstellungen werden nur für Landesbedienstete gebildet, welche die fünfjährige Mindestdienstzeit erfüllt haben. Somit wirken sich Neueinstellungen in der Vermögensrechnung erst mit einem Zeitversatz von 5 Jahren aus. Aufgrund dessen wurden in der Vermögensrechnung 2018 für 26.395 (2017: 25.910) Landesbedienstete noch keine Rückstellungen gebildet.

Wie sich die Zahl der Anspruchsberechtigten entwickelte, zeigt Tabelle 3 auf.

Tabelle 3: Anspruchsberechtigte im Vergleich zum Vorjahr

	2017	2018	Differenz
Aktive Bedienstete Land	163.489	162.902	-587
Versorgungsempfänger Land	132.642	136.779	+4.137
Aktive Bedienstete Fälle Verwaltungsstruktur- reform	3.015	3.042	+27
Versorgungsempfänger Verwaltungsstruktur- reform	1.159	1.265	+106
Erhöhung Anspruchsberechtigte			3.683

Als weitere Ursache für die gestiegenen Rückstellungen sowohl für Pensions- als auch für Beihilfeverpflichtungen wird in den Erläuterungen die erstmalige Verwendung der neuen Generationentafeln, die der höheren Lebenserwartung Rechnung tragen, angeführt.

Weder werden weitere Gründe für den Anstieg dieser Rückstellungen genannt, noch werden die beiden vorgenannten Ursachen beziffert.

Der Rechnungshof hatte in seinen Bemerkungen zur Vermögensrechnung 2017⁷ vorgeschlagen, künftig die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Ursachen für eine Veränderung der Pensions- und Beihilferückstellungen soweit als möglich in den Erläuterungen darzulegen. Das Ministerium für Finanzen wollte dies prüfen und unter der Voraussetzung des fachlich Möglichen und eines vertretbaren Aufwands in den nächsten Vermögensrechnungen aufgreifen.

Nach Ansicht des Rechnungshofs ist dies für die Vermögensrechnung 2018 jedenfalls teilweise möglich. So konnte das Ministerium für Finanzen auf Anfrage die finanziellen Auswirkungen sowohl der neuen Generationentafeln als auch der beiden folgenden Ursachen auf Basis einer pauschalen Hochrechnung grob beziffern:

- Die für die Jahre 2019 und 2020 beschlossene Besoldungserhöhung von jeweils 3,2 Prozent. Diese war bei Erstellung der Vermögensrechnung 2018 bereits bekannt und liegt über der in der Vermögensrechnung 2017 noch unterstellten durchschnittlichen Gehaltssteigerung der letzten 10 Jahre (je 2,1 Prozent).
- Eine Erhöhung des Pauschalsatzes für die jährlichen Beihilfeausgaben von 6.370 auf 6.976 Euro aufgrund der tatsächlichen Entwicklung der Ausgaben.

Die aus den vorbenannten Ursachen resultierenden Erhöhungsbeträge werden in den Tabellen 4 und 5 aufgezeigt.

Tabelle 4: Ursachen für die Erhöhung der Pensions- und Beihilferückstellungen für Landesbeamte

Ursachen	Pensionen (in Mio. Euro)	Beihilfe (in Mio. Euro)
Neue Generationentafeln	2.283,4	478,8
Besoldungserhöhung 2019 und 2020	3.368,2	
Anstieg Beihilfepauschale		2.526,3

Tabelle 5: Ursachen für die Erhöhung der Pensions- und Beihilferückstellungen für Fälle der Verwaltungsstrukturreform

Ursachen	Pensionen (in Mio. Euro)	Beihilfe (in Mio. Euro)
Neue Generationentafeln	34,1	7,4
Besoldungserhöhung 2019 und 2020	50,3	
Anstieg Beihilfepauschale		39,0

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium für Finanzen in den Erläuterungen künftiger Vermögensrechnungen die Ursachen für die betragsmäßigen Veränderungen bei den Pensionsrückstellungen vollum-

⁷ Siehe hierzu Denkschrift 2019, Beitrag Nr. 2.

fänglich benennt. Zudem sollten die betragsmäßigen Auswirkungen der einzelnen Ursachen beziffert werden, soweit diese mit vertretbarem Aufwand ermittelbar werden können.

4.3 Verbindlichkeiten

Anleihen und Obligationen stellen mit 16,5 Mrd. Euro die größte Verbindlichkeitenposition dar, gefolgt von den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten mit 11,3 Mrd. Euro. Zusammen mit den Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten - mit 8,6 Mrd. Euro ein Bestandteil der Sonstigen Verbindlichkeiten - ergeben diese Positionen die im Erläuterungsteil abgebildete Kreditmarktverschuldung von 36,3 Mrd. Euro.

Dort werden auch die in der Tabelle 6 abgebildeten Unterschiede zwischen der doppischen und kameraleen Schuldendarstellung veranschaulicht.

Tabelle 6: Gegenüberstellung haushaltsmäßige Verschuldung und Verbindlichkeiten der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2018

Schuldenart (kameral)	Betrag (in Mio. Euro)		Position Vermögensrechnung
Wertpapierschulden	16.452,02	16.452,02	Anleihen und Obligationen
Schulden beim nicht öffentlichen Bereich	18.981,83	11.306,24	Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten
Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	886,78	8.562,37	Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten
Summe Kreditmarktschulden	36.320,63	36.320,63	Summe Kreditmarktschulden
Kreditrahmenverträge	1.600,00		
Aufgeschobene Kreditaufnahme	8.127,74		
Verpflichtungen beim Bund und bei anderen Ländern	815,04		
Summe fundierte Schulden	46.863,41	36.320,63	Summe Kreditmarktschulden
		1.511,10	Verbindlichkeiten aus Steuern
		6.333,85	Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen
		1.231,84	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen
		4.944,49	Verbindlichkeiten aus Steuer- verteilung und Finanzausgleich
		1.996,07	Sonstige Verbindlichkeiten
Summe fundierte Schulden	46.863,41	52.337,98	Summe Verbindlichkeiten

Während die Kreditmarktschulden bei beiden Darstellungsarten denselben Betrag ausweisen, weichen sie in der Zusammensetzung voneinander ab. Werden bei der kameraleen haushaltsmäßigen Verschuldung u. a. nicht in

Anspruch genommene Kreditermächtigungen (aufgeschobene Kreditaufnahmen, Kreditrahmenverträge) berücksichtigt, werden bei der doppelten Betrachtung andere Verbindlichkeiten einbezogen.

Neben den Kreditmarktschulden werden in der Vermögensrechnung noch weitere Verbindlichkeitspositionen ausgewiesen. Hiervon entfallen 6,3 Mrd. Euro auf Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen. Die im Vergleich zum Vorjahr deutliche Zunahme von 4,0 Mrd. Euro ist auf die erstmalige vollständige Berücksichtigung kofinanzierter Förderungen zurückzuführen. Die Verbindlichkeiten aus der Steuerverteilung und dem Finanzausgleich betragen 4,9 Mrd. Euro.

5 Fazit

Die jährliche Vermögensrechnung ist Grundlage für die haushaltsjahrbezogene Entlastung der Regierung.

Daneben ist über Mehrjahresvergleiche die Darstellung von Entwicklungen einzelner Positionen möglich. Solche Vergleiche sind aber erst sinnvoll möglich, wenn die Vermögensrechnung insgesamt vollständig und richtig ist und die Aussagekraft durch entsprechende Erläuterungen und Anlagen untermauert wird.

Insoweit befindet sich das System - wie bei der Einführung angekündigt und zu erwarten - noch in der Phase der Optimierung.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen teilt die Ansicht des Rechnungshofs, dass die Vermögensrechnung weiterhin in der Einführungs- und Optimierungsphase sei. Mittlerweile seien in der Vermögensrechnung alle Bilanzpositionen enthalten, die nicht von vornherein ausgeschlossen wurden. Zwar seien die Positionen teilweise noch nicht vollständig abgebildet, man sei aber hier auf einem guten Weg.

In den Erläuterungen der Position „Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen“ (Punkt 4.2) will das Ministerium künftig auf außerordentlichen Faktoren beruhende Wertänderungen beziffern, sofern dies technisch möglich ist. Die Ursachen von Wertänderungen sollen durch verbesserte Erläuterungen schlüssig und nachvollziehbar dargestellt werden.