

8 Verlagerte Verpflichtungen des Landes bei der Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH – Auswirkungen auf den Landeshaushalt

Der Schuldenstand des Landes bei der Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH erhöht sich stetig. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und im Interesse der Haushaltsklarheit sollte die Kreditaufnahme wieder unmittelbar durch das Land erfolgen und die Gesellschaft aufgelöst werden.

1 Vorbemerkung

Seit vielen Jahren hat das Land zur Realisierung landespolitisch bedeutsamer Vorhaben Möglichkeiten geschaffen, diese über Einrichtungen außerhalb der Landesverwaltung finanziell abzuwickeln. Diese verlagerten Verpflichtungen haben einen erheblichen Umfang angenommen. Die Transparenz der Schulden oder sonstigen Verpflichtungen, die in der Zukunft den Landeshaushalt belasten, ist konsequent sicherzustellen.

2 Ausgangslage

In Baden-Württemberg werden

- der Landesanteil für die Darlehensförderung der Studenten nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz durch die Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank – (L-Bank),
- Baumaßnahmen durch die Landesentwicklungsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (LEG) und
- das Behörden-Bauprogramm, das Bauprogramm zur Forschungsförderung und zum erhöhten Emissionsschutz landeseigener Heizwerke, das Programm zur Nachfolgebelegung ehemaliger militärischer Liegenschaften, das Sonderprogramm für den Landesstraßenbau und seit dem Jahr 2000 die Einführung der neuen Steuerungsinstrumente (NSI) durch die Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH (Baufinanz)

vorfinanziert.

Die Schulden des Landes bei diesen Unternehmen stellen verlagerte Verpflichtungen (s. Beitrag Nr. 3) dar und beliefen sich zum 31.12.2002 auf 640,8 Mio. €; davon entfielen auf die Schulden des Landes bei

- der L-Bank: 107,0 Mio. €,
- der LEG: 31,4 Mio. € und
- der Baufinanz: 502,4 Mio. €.

Die Landesschulden einschließlich der verlagerten Verpflichtungen betragen 35.704,5 Mio. €. In die statistisch bedeutsame Pro-Kopf-Verschuldung des Landes fließen nur die Schulden des Landes auf dem Kreditmarkt (35.063,7 Mio. €), aber nicht die verlagerten Verpflichtungen ein. Die so ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag zum 31.12.2002 bei 3.140 €. Würde man die verlagerten Verpflichtungen in diese Berechnung einbeziehen, so läge die Pro-Kopf-Verschuldung bei 3.200 €.

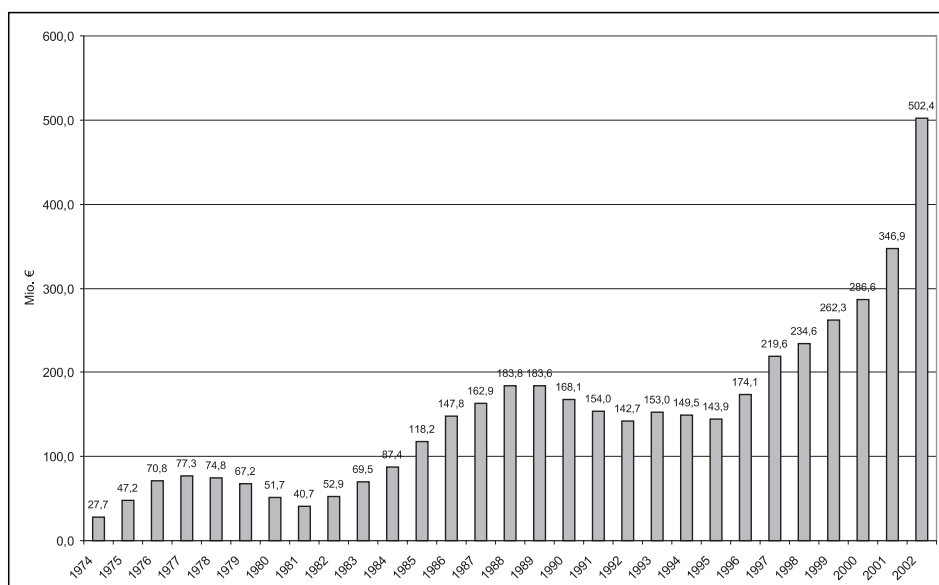
Im Zuge der Untersuchung der Straßenbauverwaltung und der Einführungskosten der NSI hat sich der RH mit der Abwicklung der Vorfinanzierung dieser beiden Landesprogramme durch die Baufinanz näher befasst.

3 Finanzierungen über die Baufinanz

An der Baufinanz, die im Jahre 1973 mit dem Namen „Finanzierungsgesellschaft für Öffentliche Bauten mbH“ gegründet wurde, ist das Land zu 99,90 % am Stammkapital in Höhe von 255.646 € beteiligt; die restlichen 0,10 % hält die Landeskreditbank. Die Baufinanz hatte ab dem 01.01.1973 die Finanzierung des Behörden-Bauprogramms übernommen. Im Laufe der Zeit kamen weitere Programme, wie das Menschen-Bauprogramm, das Bauprogramm zur Forschungsförderung und zum erhöhten Emissionsschutz landeseigener Heizwerke sowie das Programm zur Nachfolgebekämpfung ehemaliger militärischer Liegenschaften, hinzu. Seit dem Jahr 1997 werden auch die Sonderprogramme für den Landesstraßenbau über die Baufinanz vorfinanziert. Nachdem im Februar 2000 die Firma in „Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH“ geändert wurde, finanziert die Baufinanz seit 2000 auch die Einführung der NSI vor. Aus dem Schaubild ist der Verlauf der Verpflichtungen des Landes bei der Baufinanz ersichtlich.

Schaubild

Entwicklung des Schuldenstands bei der Baufinanz



Lag der Schuldenstand des Landes bei der Baufinanz zum 31.12.1995 noch bei 143,9 Mio. €, so steigerte er sich bis zum Ende des Jahres 2002 auf das 3,5-fache, d. h. auf 502,4 Mio. €. Der Schuldenstand über die einzelnen über die Baufinanz abgewickelten Programme stellt sich zum 31.12.2002 wie folgt dar:

- Hochbau: 163,3 Mio. €
- Straßenbau: 242,7 Mio. €
- NSI: 96,4 Mio. €

Weitere Steigerungen sind mit der Finanzierung der bereits beschlossenen Programme impliziert, ein Ende ist nicht absehbar. Die Ausweitung der Sonderfinanzierungen, die auch zur wachsenden Verschuldung des Landes beitragen, hat den RH veranlasst, die sich hieraus ergebenden Konsequenzen aufzuzeigen und eine Übernahme der verlagerten Schulden in den Landeshaushalt vorzuschlagen.

4 Vorteile der Sonderfinanzierung aus Sicht der Verwaltung

Nach Auffassung der Landesregierung können bei einer Abwicklung über die Baufinanz die einzelnen Baumaßnahmen wegen der Planungssicherheit bei der Finanzierung mit optimalem Bauablauf wirtschaftlich und sparsam durchgeführt und fertig gestellt werden¹.

Für den Bereich des Straßenbaus hat der RH dies näher untersucht. Die Maßnahmen des Landesstraßenbaus, die über den Haushalt finanziert werden, unterliegen den Unwägbarkeiten der Planaufstellung, Limitkürzungen, globalen Minderausgaben, haushaltswirtschaftlichen Sperren, Betriebsmittelbewirtschaftungen, Ausgabereinstreichungen und sonstigen Kürzungsaufgaben². Demgegenüber ermöglicht die Bereitstellung der Finanzierungsmittel über die Baufinanz einen kurzfristigen Beginn sowie die kontinuierliche Durchführung und den Abschluss von Straßenbaumaßnahmen entsprechend dem planungsrechtlichen Stand und den baulichen Gegebenheiten.

Dies gilt im Wesentlichen auch für den Bereich des staatlichen Hochbaus. Ohne die Sonderfinanzierung über die Baufinanz wären die dringend erforderliche Ablösung unzureichender Behördenunterbringung sowie die Erneuerung vieler wichtiger Forschungseinrichtungen nur mit gewissen Einschränkungen möglich gewesen.

5 Sonderprogramme

5.1 Darstellung und Abwicklung der Sonderprogramme

Die Ermächtigung der Sonderfinanzierungen sind im maßgeblichen StHG verankert. In den jeweiligen StHpl. werden die Maßnahmen für den Hochbau, den Straßenbau und das NSI-Projekt bisher unterschiedlich veranschlagt.

5.1.1 Hochbau

In den jeweiligen StHG wird die Finanzierungsermächtigung des FM für die Hochbauprogramme auf einen bestimmten Betrag festgelegt. Der Schuldenstand des Landes aus der Finanzierung dieser Bauprogramme darf dabei einen bestimmten Betrag nicht übersteigen; im Jahr 2002/2003 lag dieser bei 400 Mio. €. Die Bauvorhaben werden von der Hochbauverwaltung des Landes geplant, erstellt und abgerechnet. Das Land beabsichtigt, der Baufinanz die ihr entstehenden Aufwendungen für die Vorfinanzierung der Projekte im Laufe von etwa 20 Jahren durch entsprechende jährliche Zins- und Tilgungsleistungen zurück zu erstatten. Der Finanzierungsaufwand für die Bauprogramme ist bei Kap. 1208 Tit. 711 15 bzw. 711 16 veranschlagt. Ergänzungen oder Änderungen der in den Erläuterungen zu den Titeln aufgeführten Bauprogramme bedürfen der Zustimmung des Finanzausschusses des Landtags.

¹ DS Nr. 13/151 vom 01.08.2001

² Vergleiche auch DS Nr. 12/5708, zu I.5: Ein Großteil der Mittel aus dem Sonderprogramm wird zunächst für die Weiterführung und Fertigstellung laufender Baumaßnahmen eingesetzt werden, weil auf den regulären Haushaltstiteln die globalen Minderausgaben und sonstigen Einsparauflagen erbracht werden müssen.

5.1.2 Straßenbau

Auf Grund der Bestimmungen im StHG wurde das FM seit dem Jahr 1997 ermächtigt, die Baufinanz mit der Vorfinanzierung der Straßenbau-Sonderprogramme zu beauftragen. Ohne das im Jahr 2002 aufgelegte, weitere Investitionsprogramm für den Landesstraßenbau (für 2002 und 2003 jeweils 51 Mio. €) belaufen sich die Volumina der von der Baufinanz vorfinanzierten Sonderprogramme in den Jahren 1997 bis 2003 auf 360,6 Mio. €. Das Land plant, der Baufinanz den ihr für die Vorfinanzierung von Straßenbauprojekten entstehenden Aufwand (im Gegensatz zu den Hochbaumaßnahmen) schon im Laufe von etwa 10 Jahren zurückzuzahlen. Hierfür sind seit 1998 im Kap. 1004 innerhalb der Tit.Gr. 79 – Landesstraßenbau – sowohl die Investitionsausgaben als auch der Finanzierungsaufwand veranschlagt. In den Erläuterungen sind die einzelnen Straßenbauvorhaben aufgeführt.

5.1.3 Neue Steuerungsinstrumente

Auf Grund der Ermächtigung in § 4 Abs. 15 StHG 2000/2001 wurde die Baufinanz auch mit der Vorfinanzierung der Projektkosten zur Einführung der NSI bis zum Gesamtbetrag von 332,34 Mio. € beauftragt. Die Refinanzierung der Projektkosten und der Finanzierungskosten soll durch haushaltswirksame Sachmittel- und Personaleinsparungen, beginnend ab dem Jahr 2004, sichergestellt werden; die Tilgung bei der Baufinanz soll bis 2010 erfolgen. Bei Kap. 1230 Tit. 26101 sind die zur Deckung der Ausgaben erforderlichen Finanzierungsmittel der Baufinanz veranschlagt. Durch Haushaltsvermerk ist bestimmt, dass Ausgaben in Höhe der Einnahmen zulässig sind. Der Zinsaufwand für die Sonderfinanzierung ist bei Tit. 57101 etatisiert. Die bei der Baufinanz aufgenommenen Finanzierungsmittel werden zur Zeit noch nicht getilgt.

5.2 Bewertung der haushaltstechnischen Veranschlagung

Die Veranschlagung ist aus Sicht des RH haushaltsrechtlich und haushaltstechnisch weder zutreffend noch sachgerecht.

5.2.1 Grundsatz der Vollständigkeit

Nach Art. 79 Abs. 1 LV sind alle Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsplan einzustellen, bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder Ablieferungen eingestellt zu werden. Das StHG ermächtigt zwar das FM, Kredite bei der Baufinanz aufzunehmen, und auch aus der Vermögensübersicht sind die Schuldenstände des Landes bei der Baufinanz ersichtlich. Aus dem StHpl. ist im Hochbaubereich lediglich der jährliche Finanzierungsaufwand und nicht die dem Land von der Baufinanz zufließenden Mittel und das damit jährlich finanzierte Investitionsvolumen ausgewiesen. Insoweit ergibt sich dadurch ein geringeres Haushaltsvolumen. Dem Grundsatz der Vollständigkeit wird dadurch nicht ausreichend Rechnung getragen.

5.2.2 Bruttoveranschlagung und Bruttonachweis

Nach § 15 Satz 1 LHO sind die Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen und nach § 35 Abs. 1 Satz 1 LHO mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Tit. zu buchen. Diesem Grundsatz entspricht die Verfahrensweise bei der Finanzierung der Straßenbaumaßnahmen nicht. Vielmehr wird durch einen entsprechenden Haushaltsvermerk bei den Mitteln für Erhaltungsmaßnahmen (Tit. 78179), für Investitionen für Ortsumgehungen sowie Aus- und Neubau (Tit. 78579) und für den Erwerb von Grundstücken (Tit. 82279) eine Überschreitung des veranschlagten Investitionsvolumens in Höhe der aus der Kreditermächtigung von der Baufinanz bereitgestellten Mittel möglich. Einen entsprechenden Einnahmetitel enthält der StHpl. nicht, die Einnahmen sind daher nicht ausgewiesen. Im Laufe des Hj. können deshalb über den Titelansatz hinaus weitere Investitionsausgaben geleistet werden, die durch Krediteinnahmen bei der Baufinanz finanziert werden. Durch den Haushaltsvermerk ist dies zwar haushaltsrechtlich abgedeckt, aus der LHR wird dadurch aber das tatsächliche Investitionsvolumen im Landesstraßenbau nicht mehr transparent.

5.2.3 Einzelveranschlagung und Einzelnachweis

Der Schuldendienst für die Straßenbau- und Hochbaumaßnahmen ist insgesamt bei den Investitionsausgaben veranschlagt. Nach §17 Abs. 1 Satz 1 LHO sind die Einnahmen nach dem Entstehungsgrund, die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und richten sich nach den Regelungen des FM über die Haushaltssystematik. Der an die Baufinanz zu zahlende Finanzierungsaufwand setzt sich zusammen aus den Zinsen und der Tilgung des vorfinanzierten Kapitals einschließlich der Geldbeschaffungskosten und einer Vergütung für deren Verwaltungsaufwand. Die Veranschlagung und Verbuchung des gesamten Finanzierungsaufwands bei den Investitionsausgaben wirkt sich auf die verfassungsrechtliche Grenze der Kreditaufnahme nach Art. 84 Abs. 2 LV aus. Der Finanzierungsaufwand (Zins und Tilgung) stellt jedoch konsumtive Ausgaben dar. Daher wären, sofern die mit der Baufinanz abgeschlossenen Verträge als Kreditverträge angesehen werden (s. Pkt. 5.2.4), die Zinsausgaben nach der Haushaltssystematik bei den Obergruppen 56/57 und die Tilgungsausgaben bei den Obergruppen 58/59, d.h. bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst, zu veranschlagen und zu verbuchen.

5.2.4 Etatisierung der Finanzierungsmittel der Baufinanz

Die fehlende Transparenz im Bereich der Hochbau- und Straßenbaumaßnahmen wurde vom FM offensichtlich erkannt und bei der Finanzierung der Einführungskosten der NSI nicht zuletzt auf Grund frühzeitiger Hinweise des RH insoweit behoben, als die Einnahme- und korrespondierenden Ausgabebetitel sowie der Zinsaufwand separat veranschlagt wurden. Die Kreditaufnahme der Baufinanz wird im Landeshaushalt als normale Einnahme (Gruppe 261 – Schuldendiensthilfen und Erstattungen von Verwaltungskosten aus dem Inland) dargestellt. Unter Schuldendiensthilfen versteht man nach den Erläuterungen zur Obergruppe 22 Zuweisungen (öffentlicher Bereich) oder Zuschüsse (privater Bereich) zur Erleichterung des Schuldendienstes für auf dem Kapitalmarkt aufgenommene Darlehen und Anleihen, insbesondere zur Verbilligung der Zinsleistungen. Bei den mit der Baufinanz abgeschlossenen Finanzierungsverträgen handelt es sich zwar rechtlich nicht um eine „Aufnahme von Krediten“ im Sinne von Art. 84 LV, d. h. um die Begründung von Finanzschulden des Landes. Wirtschaftlich gesehen müssen nach Ansicht des RH diese Schulden und somit auch deren Begründung dem Land zugerechnet werden, zumal die Baufinanz zu 99,90 % im Eigentum des Landes steht und diese nur Maßnahmen für das Land finanziert. Ohne die Existenz der Baufinanz müssten diese Maßnahmen ansonsten vollständig über den Landeshaushalt finanziert werden. Weiterhin übernimmt das Land für die von der Baufinanz aufgenommenen Darlehen die Ausfallbürgschaft (s. Pkt. 6.4). Da es sich bei der Finanzierung über die Baufinanz somit faktisch um eine Kreditaufnahme des Landes handelt, müssten die Finanzierungsmittel bei der Gruppe 321 (Schuldenaufnahmen bei öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen) veranschlagt werden.

6 Abwicklung über die Baufinanz

Der RH hat weiterhin untersucht, ob die Abwicklung der Finanzierung über die Baufinanz für das Land wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

6.1 Allgemein

Über die Finanzierung von Programmen im Hochbau, Straßenbau oder zur Einführung der NSI wurden jeweils gesonderte Finanzierungsverträge geschlossen. Die im Laufe des Jahres anfallenden Ausgaben werden vom Land über die LOK geleistet und am Jahresende von der Baufinanz dem Land erstattet. Bisher ist vorgesehen, der Baufinanz in den folgenden 10 bis 20 Jahren die aus deren Finanztätigkeit entstehenden Aufwendungen, nämlich die Tilgungen, die Zinsen und die Geldbeschaffungskosten, sowie eine Aufwandsvergütung zurückzuzahlen. Auf Basis des Schuldenstandes bei der Baufinanz zum 31.12.2002 wären zu deren Rückzahlung bei einem angenommenen Zinssatz von 5 % folgende jährliche Beträge an die Baufinanz zu leisten:

- für Hochbauprojekte: 13,1 Mio. € (bei Tilgung in 20 Jahren)
- für Straßenbauprojekte: 31,4 Mio. € (bei Tilgung in 10 Jahren)
- für NSI: 12,5 Mio. € (bei Tilgung in 10 Jahren)
- Insgesamt jährlich: 57,0 Mio. €

6.2 Kreditaufnahme durch Kreditreferat des Finanzministeriums

Die Baufinanz refinanziert sich zur Deckung des laufenden Mittelbedarfs am Geld- und Kapitalmarkt. Die Kreditaufnahme erfolgte bis Mai 2000 durch die Gesellschaft selbst, seit Juni 2000 im Auftrag dieser Gesellschaft durch das Kreditreferat des FM. Der Schuldendienst wird durch die Baufinanz unmittelbar erledigt.

Zwischen Juni 2000 und August 2002 hat das Kreditreferat sieben Abschlüsse für die Baufinanz im Umfang von 120,8 Mio. € getätigt. Bei diesen Abschlüssen lagen die Konditionen um 1 bis 5 Basispunkte (BP) schlechter als vergleichbare Kreditabschlüsse für das Land selbst. Für die sieben Kredite muss das Land der Baufinanz voraussichtlich 26,1 Mio. € Zinsen erstatten. Hätte das Land die Kredite in eigenem Namen aufgenommen, wären über deren Gesamtlaufzeit Zinersparnisse bis zu 270.000 € erzielbar gewesen.

6.3 Zinsänderungsrisiko

Die Laufzeiten der vom Kreditreferat für die Baufinanz zuletzt aufgenommenen Kredite lagen zwischen 3 und 6 Jahren und deckten den zu den jeweiligen Zeitpunkten bestehenden Mittelbedarf der Baufinanz insgesamt ab. Die Baufinanz hatte zum Jahresende 2001 25 Kredite im Bestand, wovon fünf eine Laufzeit unter 10 Jahren und die restlichen 20 eine Laufzeit von 10 Jahren aufwiesen.

Die Aufwendungen für die Vorfinanzierung durch die Baufinanz werden in einem Zeitraum von 10 bzw. 20 Jahren in entsprechenden jährlichen Raten endgültig in den Landeshaushalt übernommen und – nach der bisherigen Veranschlagungsweise als Investitionen – dort überwiegend durch entsprechende neue Kredite langfristig endfinanziert.

Diese Vorgehensweise hat, je nach zwischenzeitlicher Entwicklung des Zinssatzes, Chancen und Risiken (Zinsänderungsrisiko). Die in den vergangenen Jahren günstige Situation auf dem Kapitalmarkt mit nachhaltiger Verminderung des Kreditzinssatzes bis zu dem derzeit außerordentlich niedrigen Niveau hat sich für das Land positiv ausgewirkt. Die Vorfinanzierung durch die Baufinanz in Zeiten höherer Zinsen wäre aber nur dann wirklich erfolgreich, wenn jetzt alle bei ihr bestehenden Verbindlichkeiten auf dem derzeit niedrigen Zinsniveau durch langfristige Kredite und durch das Land selbst endfinanziert würden. Konkret bedeutet dies, dass alle Verbindlichkeiten der Baufinanz, sofern möglich und wirtschaftlich sinnvoll, kurzfristig umfinanziert und als Endfinanzierung in den Haushalt übernommen werden. Die Kosten evtl. Vorfälligkeitsentschädigungen bzw. der leicht erhöhte Zinsaufwand durch Umwandlung in Forward-Darlehen sind jeweils zu berücksichtigen.

Für die Zukunft ist jedoch genau der gegenteilige Effekt wahrscheinlich: Selbst wenn das derzeit außerordentlich niedrige Zinsniveau noch einige Zeit anhalten wird, ist mittel- und langfristig eher mit einem wieder ansteigenden Zinsniveau zu rechnen. Dann werden sich nicht nur die vom Land der Baufinanz zu erstattenden Zinsaufwände erhöhen, sondern die von ihr vorfinanzierten Investitionen werden später bei Übernahme in den Landeshaushalt zu voraussichtlich deutlich höheren langfristigen Zinssätzen endfinanziert. Unter diesem Aspekt wäre es konsequent, alle neuen Maßnahmen ab sofort nicht mehr über die Baufinanz vorzufinanzieren, sondern diese zum derzeit noch günstigen Zinsniveau über den Landeshaushalt (konventionell oder über Leasingverträge) langfristig und endgültig zu finanzieren.

6.4 Ausfallbürgschaft, Erstattung des Verwaltungsaufwands

Für die von der Baufinanz aufgenommenen Darlehen übernimmt das Land gemäß § 5 Abs. 2 StHG 2000/01 die Ausfallbürgschaft. Der Verwaltungsaufwand für die Dienstleistung des Kreditreferats wird der Baufinanz vom FM nicht in Rechnung gestellt.

6.5 Vergütung an die Baufinanz

Die Baufinanz erhält im Rahmen der von ihr finanzierten Programme eine Vergütung, die sich aus den am Ende des Vorjahres gegen das Land bestehenden Forderungen bemisst und zwar auf Basis folgender Prozentsätze:

- Für das Behördenbauprogramm und das Bauprogramm zur Forschungsförderung lag der Prozentsatz ursprünglich bei 0,15 %, wurde dann im Jahre 1979 gestaffelt (bis 31 Mio. € 0,15 %, bis 41 Mio. € 0,10 % und über 41 Mio. € 0,05 %) und liegt seit dem Jahr 1998 generell bei 0,05 %.
- Für die Sonderprogramme im Landesstraßenbau liegt der Prozentsatz ebenfalls bei 0,05 %.
- Für die Einführung der NSI wurde dagegen ein halbiertes Vergütungssatz von 0,025 % vereinbart.

Dies ergab allein für das Jahr 2002 Vergütungszahlungen des Landes in Höhe von 227.118 €. Die bei der Baufinanz anfallenden Aufwendungen für die Geschäftsbesorgung durch die L-Bank, für die Jahresabschlussprüfung, die Bezüge der Geschäftsführung und die Aufwandsentschädigungen für die Mitglieder des Verwaltungsrats hat das Land indirekt ebenfalls zu tragen.

7 Hinweise und Empfehlungen

7.1 Abkehr von der Finanzierung durch die Baufinanz

Das FM hat auf Anregung des RH im Jahr 1998 das Kredit- und Schuldenmanagement zusammengeführt und neu organisiert. Das modern und kostenbewusst aufgebaute Kreditmanagement des Landes bringt nach Aussage des FM inzwischen jährliche Einspareffekte in Millionenhöhe³. Dadurch sind aus Sicht des RH nunmehr die Voraussetzungen gegeben, die Finanzierung der Landesausgaben wieder in einer Hand zusammenzufassen. Dies zumal die Leistung der Baufinanz allein darin besteht, die vom Kreditreferat des FM aufgenommenen Mittel zusätzlich zu den unmittelbar für den Landeshaushalt festgelegten Kreditaufnahmen dem Land zur Verfügung zu stellen und für den Schuldendienst zu sorgen. Zur Kreditaufnahme und zum Bestandsmanagement stünde beim FM eine ausreichende Personalkapazität und Infrastruktur zur Verfügung, welche die Aufgaben für die wenigen Kreditverträge mit abwickeln könnte. Die im Bereich der Baufinanz bisher anfallenden Aufwendungen könnten dadurch entfallen. Die Kreditaufnahmen zu den günstigen Landeskonditionen wären möglich.

³ Pressemitteilung Nr. 20/2002 des FM vom 08.02.2002

Bei der Übernahme der bisher getätigten Kreditaufnahmen und des Schuldendienstes durch das Land wären zwei Szenarien vorstellbar, die sowohl den Straßen- und Hochbau als auch die Einführung der NSI tangieren:

Szenario 1 – Auflösung der Baufinanz

Obwohl sich die Baufinanz in der Vergangenheit durchaus als ein geeignetes Instrument zur flexiblen Finanzierung von Investitionsmaßnahmen erwiesen hat, erscheint dem RH der jetzige Zeitpunkt sehr geeignet, die Auflösung der Baufinanz anzugehen. Neben der Vermeidbarkeit der zuvor beschriebenen Kostennachteile bei der Finanzierung und dem Wegfall der fixen Kosten der Geschäftsführung, spricht auch die längerfristig wahrscheinlich wieder ansteigende Zinsentwicklung für eine solche Auflösung. So kann vermieden werden, dass in den nächsten Jahren Projekte über die Baufinanz nur vorfinanziert werden und erst zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Zinsen voraussichtlich deutlich höher sein werden, endgültig in den Landeshaushalt zu übernehmen sind.

Unter dieser Perspektive wäre es konsequent, die Baufinanz kurzfristig aufzulösen und die Schulden bei der Baufinanz in Höhe von 502,4 Mio. € (Stand 31.12.2002) im Wege der Schuldübernahme aufs Land zu übertragen. Die Zustimmung der Gläubigerbanken wird vorausgesetzt, da das Land über eine bessere Bonität verfügt als die Baufinanz und schon jetzt als Ausfallbürgschafter haftet. Die derzeit niedrigen Zinsen könnte das Land zur Umschuldung und langfristigeren Finanzierung am Kreditmarkt nutzen, was auch dann noch wirtschaftlich wäre, wenn gewisse Vorfälligkeitsentschädigungen anfallen sollten. Unabhängig davon, ob das Land die derzeit günstige Zinsentwicklung am Markt nutzen würde, hätte die Schuldübernahme eine Erhöhung der „offiziellen“ Nettokreditaufnahme zur Folge; faktisch bleibt die Schuldenhöhe aber unverändert.

Szenario 2 – Neue Vorhaben werden unmittelbar aus dem Landeshaushalt finanziert und die Baufinanz mittelfristig aufgelöst

Die bereits in Anspruch genommenen Kredite bei der Baufinanz werden – wie vorgesehen – im Laufe der nächsten 10 bzw. 20 Jahre abgewickelt und die Gesellschaft erst danach aufgelöst. Neue Kredite werden für die Baufinanz nicht mehr aufgenommen, der Schuldenstand in Höhe von 502,4 Mio. € reduziert sich stetig; Umfinanzierungen in zinsgünstige, lang laufende Kredite des Landes wären im Einzelfall zu prüfen. Der Zinsanteil, die Geldbeschaffungskosten und die Vergütung der Baufinanz werden bei Obergruppe 57 (Zinsausgaben am Kreditmarkt) und die Tilgungsleistungen bei Obergruppe 59 (Tilgungsausgaben am Kreditmarkt) veranschlagt. Neue Programme werden ab dem Jahr 2004 wieder unmittelbar aus dem Landeshaushalt finanziert. Dies kann entweder konventionell oder durch Leasing geschehen. Auch hier würde das derzeit sehr günstige Zinsniveau für die Hochbaumaßnahmen längerfristig gesichert und in Folge der vertraglich vereinbarten Zwangstilgungen der Schuldendienst zumindest analog dem Werteverzehr reduziert. Neben einer Reihe anderer Vorteile, auf welche der RH bereits mehrfach hingewiesen hat, würde hiermit die Zinsbelastung und der Schuldenstand allmählich zurückgehen, und dennoch wären die notwendigen Investitionen sofort oder kurzfristig zu realisieren. Als Voraussetzung hierfür muss allerdings sichergestellt sein, dass die Leasingraten nicht durch zusätzliche Schuldaufnahmen geleistet werden.

7.2 Haushaltspolitische Rahmenbedingungen

Eine Abkehr von der Vorfinanzierung durch die Baufinanz dürfte allerdings nicht zur Folge haben, dass die Vorteile dieser Finanzierung in Bezug auf die Planungssicherheit und die Stetigkeit des Mittelflusses für die erforderlichen Hochbau- und Straßenbaumaßnahmen nicht mehr gegeben sind. Bei konsequenter Nutzung der haushaltsrechtlichen Instrumentarien und entsprechende politische Festlegungen, z.B. im StHG, kann die Abwicklung von Straßen- und Hochbaumaßnahmen von haushaltswirtschaftlichen Restriktionen ausgeklammert werden. Auch insoweit wäre dann die Baufinanz nicht mehr erforderlich.

8 Stellungnahme der Ministerien

Das FM und das UVM weisen auf die unter Pkt. 4 genannten Vorteile der Sonderfinanzierungen nochmals ausdrücklich hin. Bei einer herkömmlichen Haushaltsfinanzierung könnten hingegen die Mittelbereitstellung oder haushaltswirtschaftliche Restriktionen zu Einschränkungen führen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Planungen und Bauzeiten hätten.

Die Bewertung der haushaltstechnischen Veranschlagung durch den RH wird vom FM nicht uneingeschränkt geteilt. Die besondere Darstellung der Haushaltsermächtigungen in den jeweiligen StHG stelle sicher, dass das davon tangierte Finanzvolumen der uneingeschränkten Budgetentscheidung des Parlaments unterstellt sei. Die innerhalb der betroffenen Kap. des StHpl. vorgenommene Zusammenfassung bzw. Nettoveranschlagung der Finanzierungsvorgänge stehe hierzu nicht im Widerspruch. Das Haushaltsvolumen erscheine dadurch zwar rein rechnerisch geringer, als es tatsächlich ist, ein Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze wird darin allerdings nicht gesehen.

Das FM schließt sich der Auffassung des RH nicht an, dass es sich bei den mit der Baufinanz abgeschlossenen Verträgen um Kreditverträge handle. Die in den Finanzierungsverträgen getroffenen Regelungen, nach denen das Land der Baufinanz die aus deren Finanzierungstätigkeiten entstehenden Aufwendungen ersetzt und hierzu Zahlungen nach Maßgabe des StHpl. leistet, würden nicht die vertragliche Begründung von Finanzschulden im Sinne von Art. 84 LV darstellen. Dies gelte gleichermaßen für die Schulden der Baufinanz, die nach dem Art. 84 LV zu Grunde liegenden formellen Rechtsträgerprinzip dem Land nicht zuzurechnen seien. Auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sei darin kein Kreditgeschäft des Landes zu sehen, zumal sich das Land mit dieser Finanzierungsform zu keinem Zeitpunkt eine Geldquelle zum Zwecke des Haushaltsausgleichs erschlossen habe. Im Übrigen legt das FM Wert auf die Feststellung, dass die verfassungsmäßige Kreditobergrenze des Art. 84 Satz 2 LV auch bei Einbeziehung der Finanzierungen über die Baufinanz in der Vergangenheit zu keinem Zeitpunkt tangiert gewesen sei. Die im Haushalt etatisierten Investitionsausgaben seien auch nicht in die Berechnung der verfassungsmäßigen Kreditobergrenze einbezogen worden. Die bisherige Verbuchung von konsumtiven Ausgaben auf Investitionstiteln habe deshalb keinerlei Auswirkungen auf die Ermittlung bzw. Einhaltung der Kreditobergrenze gehabt.

Das Zinsänderungsrisiko könnte für die Baufinanz nur dann ausgeschlossen werden, wenn eine Programmfinanzierung in der Weise durchgeführt würde, dass Endfälligkeit des Kredites und Übernahmezeitpunkt in den Landeshaushalt identisch wären. Wenn sich dadurch die durchschnittliche Restlaufzeit der Darlehen erhöhen würde, wären allerdings höhere Zinsen die Folge, weil die Langfristzinsen über den Kurzfristzinsen liegen. Das Zinsänderungsrisiko ließe sich dadurch vermindern, wenn die Endfälligkeiten der Darlehen über einen Zeitraum von mehreren Jahren verteilt werden. Dies habe die Baufinanz auch so gehandhabt. Angesichts der Unvorhersehbarkeit der künftigen Zinsentwicklung ließe sich die Höhe des Zinsänderungsrisikos nicht exakt genug bestimmen, um eine fundierte Aussage über die „richtige“ Restlaufzeit bzw. den „richtigen“ Aufnahmezeitpunkt treffen zu können.

Das Risiko der Anschlussfinanzierung ließe sich deshalb nicht vermeiden, da das Land auf absehbare Zeit Kredite aufnehmen und Anschlussfinanzierungen vornehmen müssen.

Die vom RH vorgeschlagenen Grundsätze für die Veranschlagung und Transparenz im StHpl. wird das FM aufgreifen. Unter Berücksichtigung der abweichenden haushaltsrechtlichen Bewertung der Finanzierungsvorgänge im Zusammenhang mit der Baufinanz wird das FM die finanzierten Landesausgaben als Investitionen (Gruppe 711), die Finanzierungsbeiträge der Baufinanz als Einnahme (Gruppe 281 – Sonstige Erstattungen aus dem Inland bzw. Gruppe 342 – Sonstige Zuschüsse für Investitionen aus dem Inland) und den Finanzierungsaufwand des Landes an die Baufinanz als Zuschuss (Gruppe 671 – Erstattungen an Sonstige im Inland) veranschlagen. Damit würden, wie vom RH gefordert, das Investitionsvolumen und die Finanzierungskosten im Haushaltsplan und der LHR ersichtlich.

Der Vorschlag des RH, die Baufinanz aufzulösen und die Kreditaufnahme sowie den Schuldendienst auf das Land zu übertragen, werde vom FM nicht aufgegriffen. Die Vorfinanzierung über die Baufinanz biete für die Verwaltung Vorteile in Bezug auf Planungssicherheit und Stetigkeit des Mittelabflusses für die erforderlichen Straßen- und Hochbaumaßnahmen, die mit einer herkömmlichen Haushaltsfinanzierung nicht möglich seien. Bei einer kompletten Übernahme der Finanzierung durch das Kreditreferat des FM würde sich dort die Arbeitsbelastung deutlich erhöhen (Dokumentation, Schuldendienst, Übernahme des Kreditportfolios und Bestandsmanagement) und zu zusätzlichen Kosten beim Land führen.

Die vom RH genannte Finanzierungsvariante Leasing nutze das Land schon bisher bei Hochbaumaßnahmen, wenn sie für das Land im Einzelfall wirtschaftliche Vorteile böte und die haushaltsmäßigen Voraussetzungen geschaffen seien.

9 Schlussbemerkung

Die sich aus den Sonderfinanzierungen für die Abwicklung insbesondere der Baumaßnahmen ergebenden Vorteile können auch anderweitig gewährleistet werden. Das Haushaltsrecht ist flexibel genug durch entsprechende politische Festlegungen die Abwicklung von Straßen- und Hochbaumaßnahmen von haushaltswirtschaftlichen Restriktionen auszunehmen, falls das Land dies will.

Formal rechtlich handelt es sich bei den mit der Baufinanz abgeschlossenen Finanzierungsverträgen nicht um die vertragliche Begründung von Finanzschulden im Sinne von Art. 84 LV. Da aber die Baufinanz zu 99,90 % im Eigentum des Landes steht und diese mit den Finanzmitteln allein und ausschließlich Maßnahmen des Landes vorfinanziert, sind in wirtschaftlicher Hinsicht und im Ergebnis deren Vorfinanzierungen mit einer Kreditaufnahme des Landes vergleichbar. Der RH weist deshalb diese Verpflichtungen seit den 70er-Jahren als Teil der Gesamtverschuldung des Landes aus. Der RH ist weiter der Auffassung, dass das derzeit historisch niedrige Zinsniveau genutzt werden sollte, um die bei der Baufinanz bestehenden Verpflichtungen abzulösen und zu günstigen Landeskonditionen langfristig end zu finanzieren. Hierbei hatte der RH nicht so sehr (das kleinere) Zinsänderungsrisiko bei der Baufinanz selbst, sondern das weit aus größere Risiko bei der endgültigen Übernahme in den Landeshaushalt im Blick.

Der RH hält an seinem Vorschlag, die Baufinanz aus wirtschaftlichen Gründen aufzulösen und zukünftig die Kreditaufnahme und das Schuldenmanagement insgesamt im FM abzuwickeln, fest, zumal hierdurch die aus Gründen der Haushaltstransparenz und -klarheit problematische Finanzierung über verlagerte Verpflichtungen wesentlich verringert würde.