



GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT BADEN-WÜRTTEMBERG

GPA-Mitteilung 13/1996

Az. 902.00

29.11.1996

Haushalts- und kassenrechtliche Aspekte kreditähnlicher Rechtsgeschäfte

Bereits vor längerer Zeit hat die Gemeindeprüfungsanstalt zu den kommunalwirtschaftlichen Anforderungen an Vor- und Zwischenfinanzierungen kommunaler Baumaßnahmen (insbesondere von Baulanderschließungen) „**außerhalb des Haushalts**“ bzw. die „treuhänderische“ Abwicklung solcher Maßnahmen durch einen Dritten (der als „Treuhänder“ bei diesen Maßnahmen nach außen zwar im eigenen Namen handelt, im Innenverhältnis aber auf Rechnung der betreuten Gemeinde tätig wird) Stellung genommen und die haushalts- und kassenrechtliche Behandlung derartiger Finanzierungsverträge aufgezeigt (vgl. GPA-Mitt. 6/1986 und 9/1988 Az. 902.00, 656.50). Kennzeichnend für diese Finanzierungsverträge ist, daß die Gemeinde frühzeitig die angestrebte Leistung (die Investition) erhält, die entsprechende Gegenleistung (die Bezahlung) aber erst später bei der Abrechnung der Vorfinanzierung bzw. des „Treuhandkontos“ erbringen muß. Bei diesen Vertragsgestaltungen sind die klassischen Merkmale eines **kreditähnlichen** Rechtsgeschäfts und/oder eines Gewährvertrags erfüllt. Sie bedürfen daher nach § 87 Abs. 5 GemO bzw. nach § 88 Abs. 2 GemO der Einzelgenehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, soweit die Genehmigung nicht bereits in Abschnitt A der VwV-Freigrenzen vom 26.11.1993 (GABl. S. 1221) **allgemein** erteilt worden ist.

Die derzeitige und wohl noch einige Zeit andauernde Finanzkrise der öffentlichen Hand hat Privatinvestoren, Banken, Leasinggesellschaften und auch Kommunen nicht nur nach „neuen“ und zeitgemäßen Alternativen zur herkömmlichen Kreditfinanzierung kommunaler Investitionen (§ 87 Abs. 1 GemO i.V.m. § 78 Abs. 3 GemO) suchen lassen (vgl. z.B. GPA-Geschäftsbericht 1995/96, 43 ff. zu kommunalen Leasingfinanzierungen), sondern auch den vorstehend beschriebenen Vorfinanzierungs- und Treuhandverträgen bei vielen Gemeinden wieder neue Aktualität verschafft. Mehrere Anfragen zeigen allerdings, daß insbesondere bezüglich der haushalts- und kassenrechtlichen Behandlung von **Vorfinanzierungsverträgen** noch Unsicherheiten bestehen. Die Gemeindeprüfungsanstalt weist deshalb (nochmals) auf die wichtigsten haushalts- und kassenrechtlichen Aspekte derartiger „Sonderfinanzierungen“ hin:

Herausgeber und Druck:

Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg, Hoffstr. 1a, 76133 Karlsruhe (nur für dienstlichen Gebrauch)

- Nach dem kommunalen **Haushaltsrecht** zählen kreditähnliche Rechtsgeschäfte - wie „echte“ Kreditaufnahmen - zu den **Schulden der Gemeinde** (§ 46 Nr. 20 GemHVO). Auch sie müssen deshalb in der dem Haushaltsplan jeweils beizufügenden Übersicht über den Stand der Schulden betragsmäßig ausgewiesen werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 GemHVO; Muster hierzu in Anlage 8 zur VwV Gliederung und Gruppierung).
- Eine Pflicht zur **Veranschlagung im Haushalt** besteht jeweils nur insoweit, als aus dem (kreditähnlichen) Rechtsgeschäft resultierende Zahlungsvorgänge in dem betreffenden Haushaltsjahr **kassenwirksam** werden (§ 80 Abs. 1 GemO i.V.m. § 7 Abs. 1 GemHVO). Bei der vertraglich vereinbarten Vorfinanzierung kommunaler Investitionen durch Dritte bedeutet das, daß spätestens im Zeitpunkt der Abrechnung der Gemeinde mit dem Finanzierungspartner **alle** vorfinanzierten Einnahmen und Ausgaben - entsprechend dem Bruttoprinzip getrennt voneinander - im Haushalt (VwH, VmH) veranschlagt und in der Jahresrechnung gebucht werden müssen.
- Für die mit dem (kreditähnlichen) Rechtsgeschäft finanzierte **Investition** ist im Haushaltsplan wegen des Sachzusammenhangs mit diesem Rechtsgeschäft, das seinerseits der (umfassenderen) Einzelgenehmigung nach § 87 Abs. 5 GemO unterliegt, **keine Verpflichtungsermächtigung** i.S.v. § 86 GemHVO notwendig (vgl. hierzu auch Kunze/ Bronner/Katz, GemO für Baden-Württemberg, 4. Aufl. 1995, Rdnr. 22 zu § 86).
- Kreditähnliche Rechtsgeschäfte gehören - trotz der zunächst fehlenden Veranschlagungspflicht im Haushaltsplan (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5 GemHVO) - mit ihrem Stand zu Beginn und am Ende sowie den Zu- und Abgängen während des Haushaltsjahres zum **Mindestinhalt der Vermögensrechnung** (§ 43 Abs. 1 Nr. 3 GemHVO; Nr. 2.3.9 VwV-VmR).
- Kreditähnliche Rechtsgeschäfte erweitern keinesfalls, wie gelegentlich behauptet wird, den **Verschuldungsspielraum** der Gemeinde. Dies ergibt sich bereits daraus, daß für die gemeindegewirtschaftsrechtliche Genehmigung kreditähnlicher Rechtsgeschäfte dieselben Kriterien gelten, wie für „echte“ Kreditaufnahmen, sie in § 46 Nr. 20 GemHVO ebenfalls als Schulden definiert und insoweit - s. oben - auch in der Vermögensrechnung nachzuweisen sind (vgl. Kunze/Bronner/Katz, a.a.O., Rdnrn. 74 und 75 zu § 87).
- Die mit dem Abschluß eines kreditähnlichen Rechtsgeschäfts zunächst eintretende Herauslösung dieses Finanzierungsvorgangs aus dem Haushalt (z.B. zum Zwecke der (Einzel-) Finanzierung einer Baulanderschließung) führt **nicht** automatisch zu einem „**Sondervermögen**“ der Gemeinde. Was alles Sondervermögen der Gemeinde ist, ergibt sich abschließend aus § 96 GemO (vgl. Kunze/Bronner/Katz, a.a.O. Rdnr. 5 zu § 96). Die Kredi-

tierung einer bestimmten Investitionsmaßnahme (z.B. des Grunderwerbs für eine Bauland-erschließung) gehört ebensowenig dazu wie der Umstand, daß beim Grunderwerb (mit dem Ziel der alsbaldigen Wiederveräußerung) Grundstücke als Durchlaufposten vorübergehend ins Gemeindevermögen eingehen. Es liegt im übrigen auch kein „Treuhandvermögen“ i.S.v. § 97 GemO vor. Darunter fällt nur Vermögen, das im Eigentum eines Dritten steht und von der Gemeinde aufgrund besonderen Rechts „treuhänderisch“ verwaltet wird. Ein „Treuhandvermögen“ liegt allenfalls, jedoch nicht im gemeindefinanzwirtschaftlichen Sinn, beim Finanzierungspartner der Gemeinde vor, der etwaige Gelder der Gemeinde strikt getrennt von seinem übrigen Vermögen nachweisen muß (z.B. bereits erfolgte „Abschlagszahlungen“ der Gemeinde zur Reduzierung des Negativsaldos auf dem besonderen Finanzierungs(Treuhand-)konto).

- Wird im Rahmen eines Vorfinanzierungsvertrags vereinbart, daß die **Abwicklung des Rechnungs- und Zahlungsverkehrs** gegenüber Dritten bezüglich der vorfinanzierten Maßnahme (z.B. die Bezahlung der von der Gemeinde geprüften, d.h. sachlich und rechnerisch nach § 10 GemKVO festgestellten, Zahlungsverpflichtungen gegenüber bauausführenden Unternehmen) durch den **Finanzierungspartner** erfolgt, liegt **keine** „Besorgung von Kassengeschäften durch eine Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung“ i.S.v. **§ 94 GemO** (i.V.m. den §§ 35 und 36 GemKVO) vor. Diese Bestimmung erfaßt nur Kassenvorgänge, die im (eigenen) haushalts- und kassenrechtlichen sowie (jahres)rechnungsbezogenen Verantwortungsbereich der Gemeinde liegen. Gerade das ist bei den zulässigerweise (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5 GemHVO) **außerhalb** des Haushalts/der Jahresrechnung abzuwickelnden kreditähnlichen Rechtsgeschäften im Zeitpunkt der Zahlungen an Dritte (noch) nicht der Fall. Der bei der Abwicklung des kreditähnlichen Rechtsgeschäfts **beim Finanzierungspartner** anfallende Zahlungsverkehr (und die dazugehörigen Buchungen) ist vielmehr diesem zuzurechnen, wobei für ihn das **Kommunalkassenrecht nicht** gilt.

Vor dem Abschluß von (in den meisten Fällen nicht unproblematischen) Sonderfinanzierungen außerhalb des Haushalts, also auch von Vorfinanzierungsverträgen mit Dritten, sollte jede Gemeinde eingehend die **Wirtschaftlichkeit** derartiger Finanzierungsangebote prüfen. Auf jeden Fall ist vor Abschluß eines solchen Vertrags ein **Vergleich** der Kosten der Sonderfinanzierung mit den Kosten einer herkömmlichen **100-%igen Kommunalkreditfinanzierung**, die z.Z. mit außerordentlich günstigen Zins- und Zinsfestschreibungskonditionen aufwarten kann, anzustellen.