

## GPA-Mitteilung 6/2004

Az. 902.00; 923.5

01.07.2004

### Umfinanzierung von Grunderwerbskosten im Rahmen von „Sonderfinanzierungen“

Die GPA hat schon mehrfach zur Vor- bzw. Zwischenfinanzierung von Baulanderschließungen durch Dritte über „Sonderfinanzierungen“ außerhalb des Haushalts Stellung genommen<sup>1</sup>. Dass diese (einzelgenehmigungspflichtigen) „kreditähnlichen Rechtsgeschäfte“ (§ 87 Abs. 5 GemO) die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde nicht nachhaltig verbessern können, insbesondere ihren finanziellen Handlungsspielraum im Vergleich mit einer herkömmlichen Kreditfinanzierung im Haushalt nicht erweitern, ist inzwischen allgemein anerkannt. Eine neue kreative „Variante“ dieser vorübergehenden Auslagerung haushaltswirksamer Finanzierungsvorgänge aus dem Kämmereihaushalt gibt nunmehr Anlass, zu dieser von nicht wenigen Gemeinden weiterhin praktizierten Finanzierungsform aus gemeindegewirtschaftsrechtlicher Sicht nochmals Stellung zu nehmen:

#### Sachverhalt

Meist auf Empfehlung des vor- bzw. zwischenfinanzierenden Kreditinstituts sind einige Gemeinden im Rahmen der von der Rechtsaufsichtsbehörde genehmigten Sonderfinanzierung (zeitlich befristete Drittfinanzierung außerhalb des Haushalts) dazu übergegangen, über das vom Zwischenfinanzierer für die Durchführung der Erschließungsmaßnahme eingerichtete „Treuhandkonto“ (Kreditkonto) nicht nur die aktuell anfallenden Erschließungs- und Grunderwerbskosten abzuwickeln, sondern zusätzlich auch noch die im Erschließungsgebiet belegenen, sich bereits **im Eigentum der Gemeinde befindlichen Grundstücke** in die Sonderfinanzierung einzubeziehen. Dieser Erweiterung des Sonderfinanzierungsvolu-

---

<sup>1</sup> Zuletzt z.B. zur rechnungstechnischen Abwicklung aus Sicht des kommunalen Gesamthaushalts und im Zusammenhang mit durch das Handelsrecht geprägten Sonderrechnungen von Eigenbetrieben; GPA-Mitt. 16/2001 Az. 902.00, 923.5 bzw. GPA-Mitt. 5/2002 Az. 801.05.

mens liegt die Überlegung zugrunde, dass die bereits in früheren Jahren erworbenen Grundstücke als Teile des (Sach-)Anlagevermögens der Gemeinde nach § 87 Abs. 1 GemO seinerzeit anstelle mit Eigenmitteln auch mit einer Kreditaufnahme hätten finanziert werden können; diese damals nicht wahrgenommene Option soll nunmehr im Wege einer nachträglichen „Umfinanzierung“ zu Gunsten der jetzt dringend für den Haushaltsausgleich benötigten „Eigenmittel“ nachgeholt (rückabgewickelt) werden. Konkret wurde von den betreffenden Gemeinden deshalb der Grundstückswert (Verkehrswert) als (fiktiver) **Veräußerungserlös** im VmH in Einnahme zu Lasten des „Treuhandkontos“ (Kreditkonto) gebucht<sup>1</sup>. Durch diese Verbuchung wurde - gewollt oder unbeabsichtigt - verschleiert, dass es sich bei dieser **Einnahme des VmH** tatsächlich und wirtschaftlich um eine (zusätzliche) **Kreditaufnahme** i.S. von § 87 Abs. 1 GemO handelt.

### **Gemeindefinanzierungsrechtliche Voraussetzungen für Kreditaufnahmen**

Nach § 87 Abs. 1 GemO dürfen Kredite unter den Voraussetzungen des § 78 Abs. 3 GemO nur im VmH und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Der Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (Kreditermächtigung i.S.v. § 79 Abs. 2 Nr. 1 b GemO).

Entsprechend dem **Grundsatz der Jährlichkeit** der Haushaltsplanung (§ 80 Abs. 1 GemO) besteht zwischen den im VmH geplanten **Investitionen** und Investitionsförderungsmaßnahmen und den zu ihrer Finanzierung vorgesehenen **Kreditaufnahmen** ein gemeindefinanzierungsrechtliches **Junktim**, das nur in den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmefällen (z.B. durch die Bildung von Haushaltseinnahmeresten nach § 41 Abs. 2 GemHVO) durchbrochen werden darf. Die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung erlischt deshalb - wenn von ihr kein Gebrauch gemacht und in der Jahresrechnung (VmH) auch kein im Rahmen des § 87 Abs. 3 GemO zulässiger Haushaltseinnahmerest (HER) gebildet wird - grundsätzlich mit Ablauf des Haushaltsjahres. Die nachträgliche Zurechnung später aufgenommener Kredite auf eine bereits erloschene und möglicherweise nicht oder nicht vollständig in Anspruch genommene Kreditermächtigung ist deshalb nicht zulässig (rechtswidrig).

---

<sup>1</sup> Damit wird u.a. auch § 41 Abs. 2 GemHVO umgangen, der Haushaltseinnahmereste aus Grundstückserlösen verbietet.

### **Rechtliche Folgen einer nicht genehmigten Kreditaufnahme**

Die Genehmigung der in der Haushaltssatzung vorgesehenen Kreditermächtigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde bezieht sich **nicht** auf einzelne Rechtsgeschäfte (Kreditverträge), sondern auf den (rechnerischen) Gesamtbetrag der Kreditaufnahmen (**Gesamtbe-  
tragsgenehmigung**). Bei fehlender oder überschrittener Gesamtbetragsgenehmigung treten deshalb auch nicht die Rechtsfolgen des § 117 Abs. 1 GemO ein (rechtliche Unwirksamkeit des Rechtsgeschäfts bis zur Genehmigung, Nichtigkeit bei Versagung der Genehmigung). Die Rechtswirksamkeit der - im geschilderten Fall - nicht genehmigten Kreditaufnahme bleibt daher zunächst bestehen. Das rechtswidrige Verhalten der Gemeinde bzw. einzelner Bediensteter kann bei vorsätzlichem Handeln aber durchaus zu dienstrechtlichen oder haftungsrechtlichen Konsequenzen führen.

### **Verdeckte Kreditaufnahme - Verstoß gegen das Gebot der Haushaltswahrheit**

Nach § 7 Abs. 3 GemHVO sind Einnahmen einzeln nach ihrem Entstehungsgrund, die Ausgaben hingegen nach Einzelzwecken zu veranschlagen (und zu buchen). Das „klassische“ Gebot der Haushaltswahrheit erfordert zwingend die Beachtung dieses verbindlichen allgemeinen Veranschlagungs- und Buchungsgrundsatzes. Im vorliegenden Fall heißt das eindeutig, dass **Kreditaufnahmen** auf keinen Fall als (fiktive) **Grundstückserlöse** gebucht werden dürfen.

Die Nichtbeachtung von § 7 Abs. 3 GemO und der hierzu erlassenen, für alle Kommunen verbindlichen VwV Gliederung und Gruppierung in der jeweils geltenden Fassung führt im vorliegenden Fall nicht nur zu einer falschen Darstellung einzelner Haushaltsspositionen, sondern hat auch Auswirkungen auf wichtige Kennzahlen der Gemeindevirtschaft insgesamt, z.B. die Erfassung der kommunalen Schulden (Schuldenstandstatistik) und auf die nicht gerechtfertigte Anrechnung (nicht vorhandener „Grundstückserlöse“) als sog. „Ersatzeinnahmen“ nach § 22 Abs. 1 Satz 2 GemHVO bei der Berechnung der Mindestzuführung des VwH an den VmH. Die unzutreffende Verbuchung ins Gewicht fallender Beträge führt gerade bei den finanzschwachen Gemeinden, die in ihrer (Finanz-)Not für Sonderfinanzierungen außerhalb des Kämmererhaushalts oft besonders anfällig sind, zu einer falschen Darstellung der tatsächlichen Finanzlage.

## **Fazit**

Die GPA hält an ihrer über Jahre hinweg durch Prüfungserfahrungen gefestigten Zurückhaltung bei der Beurteilung kommunaler Sonderfinanzierungen außerhalb des Haushalts fest. Wenn dieser durchaus risikobehaftete Finanzierungsweg trotzdem bei Baulanderschließungen weiter beschränkt wird, müssen von der Gemeinde die finanzielle Tragweite stärker als bisher vorher ausgelotet und die späteren Grundstücksvermarktungschancen auf jeden Fall realistisch eingeschätzt werden.

Auch bei Sonderfinanzierungen sind die allgemeinen Bestimmungen des Gemeindefinanzierungsrechts und die überkommenen Haushaltsgrundsätze der Vollständigkeit, der Wahrheit und der Klarheit zu beachten. Kreditaufnahmen sind - anders als kreditähnliche Rechtsgeschäfte i.S.v. § 87 Abs. 5 GemO - nur im Rahmen des VmH und bei entsprechenden investiven Ausgaben zulässig. Die nachträgliche Umfinanzierung früherer Investitionsausgaben im Rahmen von Sonderfinanzierungen unter Missachtung des Jährlichkeitsprinzips widerspricht dem geltenden Recht.

SG 30/1