

Anwendbarkeit des kommunalen Haushaltsrechts auf die Städtebaulichen Sondervermögen

Teil 1

Grundsätzlich gelten für Städtebauliche Sondervermögen gemäß § 64 Abs. 2 und 4 KV M-V die Vorschriften über die Haushaltswirtschaft des Abschnittes 4 der Kommunalverfassung. Dabei ist aber zu beachten, dass gemäß § 64 Abs. 4 letzter Halbsatz (... **soweit gesetzlich nicht etwas anderes geregelt ist.**) die Anwendung der Doppik subsidiär ist. Soweit eine speziellere gesetzliche Regelung vorhanden ist, findet diese primär Anwendung. Gesetzlich bedeutet dabei nicht nur Kommunalverfassung. Das Baugesetzbuch (BauGB), hier wird die Grundstruktur inklusive Finanzierung der Städtebaulichen Sondervermögen geregelt. Die Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern (LHO M-V) i. V. m. der Städtebauförderrichtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StBauFR) zu § 44 LHO M-V gehören ebenfalls zu den Gesetzen, die Vorrang vor der kommunalen Doppik haben können.

Um zu verstehen, warum dieser Punkt eine wichtige Rolle spielt, ist ein Verständnis für die Systematik der Städtebauförderung von entscheidender Bedeutung. Die Rechtsgrundlagen für das Städtebauliche Sondervermögen und den Sanierungsträger sind ausschließlich das BauGB, die StBauFR sowie der Treuhändervertrag mit der Gemeinde.

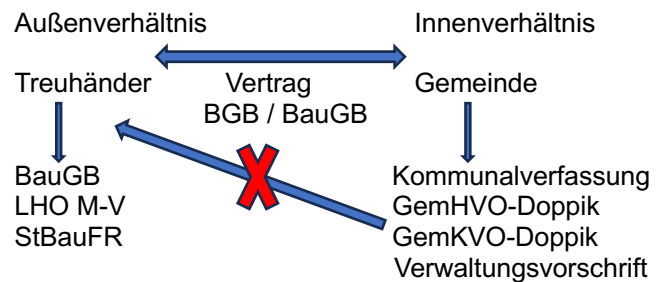
Der beauftragte Sanierungsträger arbeitet gemäß §§ 159 und 160 BauGB in eigenem Namen für Rechnung der Gemeinde. Hierzu wurde ein zivilrechtlicher Vertrag mit dem Sanierungsträger geschlossen. Die Kommunalverfassung und die GemHVO-Doppik finden auf den Sanierungsträger und die Umsetzung der Städtebaulichen Gesamtmaßnahme keine Anwendung. (Dies wurde mit Einführung der Doppik durch das damalige Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung ausdrücklich ausgeschlossen).

Im Zusammenhang mit der Anwendung von Verwaltungsvorschriften auf das Städtebauliche Sondervermögen als Sonderrechnung nach § 64 Abs. 2 KV M-V sind Außen- und Innenverhältnis zu unterscheiden.

Die Gemeinden haben Anfang der neunziger Jahre einen zivilrechtlichen Vertrag (Werkvertrag nach §§ 631 ff BGB) mit dem Sanierungsträger geschlossen. Rechtsgrundlage für die Beauftragung eines Sanierungsträgers sind die §§ 157, 159 BauGB.

Im Vertragsverhältnis zwischen dem Sanierungsträger und der Gemeinde finden ausschließlich die Vorschriften des BauGB, der StBauFR und des Treuhändervertrages Anwendung. Rechtsvorschriften des kommunalen Haushaltsrechts finden im Verhältnis zwischen Treuhänder und Gemeinde keine Anwendung. Es gibt keine rechtlichen oder vertraglichen Durchgriffsmöglichkeit. Auch eine analoge

Anwendung des kommunalen Haushaltsrechts auf den Sanierungsträger ist nicht möglich. Eine analoge Anwendung kommt nur in Betracht, soweit eine Regelungslücke besteht. Im vorliegenden Fall wurde eine Anwendung der geänderten Rechnungslegung nach dem NKHR-MV sowie eine Anpassung der Treuhänderverträge ausdrücklich ausgeschlossen. (Vgl. Leitfaden Städtebauliches Sondervermögen NKHR M-V, Punkt 2.3.3)



Auswirkungen auf den Haushaltsplan und den Jahresabschluss

Abweichende Vorschriften aus dem BauGB und der LHO M-V finden gemäß § 46 Abs. 3 KV M-V auch auf den Haushaltsplan des Städtebaulichen Sondervermögens Anwendung.

Der Sanierungsträger hat gemäß § 149 BauGB i. V. m. Punkt 7.2.3.1 Abs. 3 StBauFR für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan (Kosten- und Finanzierungsübersicht) aufzustellen. Alle Planansätze sind gemäß Punkt 7.2.3.1 Abs. 3 StBauFR jährlich neu in Ansatz zu bringen.

Im Städtebaulichen Sondervermögen gibt es auf Grund der Jährlichkeit keine übertragenen Haushaltsermächtigungen. Darüber hinaus kann es im Städtebaulichen Sondervermögen auch keine Verpflichtungsermächtigungen gemäß § 54 KV M-V geben. Mit Hilfe von Verpflichtungsermächtigungen kann nur die Verwaltung ermächtigt werden, Verpflichtungen einzugehen. Ein privater Dritter (Treuhänder) kann auf Grundlage der KV M-V und der GemHVO-Doppik nicht ermächtigt werden. Eine analoge Anwendung kommt ebenfalls nicht in Betracht.

Ausschließlich der Wirtschaftsplan gemäß § 149 BauGB ist für den Treuhänder verbindlich. Sobald die notwendige Abstimmung mit der Gemeinde erfolgt ist, kann der Sanierungsträger mit seinen Tätigkeiten beginnen. Der Treuhänder muss nicht auf die Veröffentlichung (§ 47 Abs. 2 KV M-V) des doppelten Haushaltes warten. Die Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung gemäß § 49 KV M-V gelten für den Treuhänder ebenfalls nicht.

Anders als bei Haushaltssatzungen für Eigenbetriebe nach Eigenbetriebsverordnung (EigVO M-V), bei dem der Eigenbetrieb an die Haushaltssatzung gebunden

ist, besteht für den Sanierungsträger keine Bindung an den doppischen Haushalt. Dies hätte über landesrechtliche Vorschriften (StBauFR) oder über den Treuhändervertrag geregelt werden müssen.

Aus diesem Grund sollten die Gemeinden ein stärkeres Augenmerk auf den Wirtschaftsplan des Sanierungsträgers legen und diesen in analoger Anwendung von § 47 Abs. 1 KV separat beraten und beschließen. Darüber hinaus sollte mit dem Sanierungsträger vereinbart werden, dass der Wirtschaftsplan erst nach Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung als abgestimmt gilt. Die Beschlussfassung kann auch gleichzeitig mit dem doppischen Haushalt erfolgen.

Zwischenfazit:

Gemäß § 64 Abs. 2, 4 KV M-V hat die Gemeinde für jedes Haushaltsjahr gemäß § 45 KV M-V eine Haushaltssatzung zu erlassen. Inwieweit alle Vorschriften der Haushaltswirtschaft, inkl. Anlagen und amtlicher Muster auf die Sonderrechnung Anwendung finden, hängt auch von der Auslegung einzelner Rechtsvorschriften des BauGB ab. Grundsätzlich sind aber zwei zentrale Punkte zu beachten:

1. Der Sanierungsträger ist nur an den Wirtschaftsplan gebunden. Deshalb ist dieser von zentraler Bedeutung.
2. Die doppische Haushaltssatzung steht nach Beschlussfassung und Veröffentlichung im „luftleeren Raum“. Die Verwaltung kann sie nicht umsetzen, da sie keinen Zugriff auf das Sondervermögen hat. Der Sanierungsträger ist auf Grund gesetzlicher und vertraglicher Regelungen nicht an die Haushaltssatzung gebunden.

Ausnahmen sind Regelungen in der Haushaltssatzung zu den §§ 52 und 53 KV M-V. Diese können nur über die Haushaltssatzung geregelt werden.

Der Sanierungsträger hat gemäß Punkt K 2 StBauFR für jedes Haushaltsjahr eine Zwischenabrechnung vorzulegen. Umfang und Form der Zwischenabrechnung wird durch die StBauFR vorgegeben. Diese Zwischenabrechnung ist Grundlage für den Jahresabschluss gemäß § 60 KV M-V des Städtebaulichen Sondervermögens. Grundsätzlich erfolgt durch die Gemeinde nur eine Übersetzung der Einzahlungs- und Auszahlungsliste der Zwischenabrechnung in das doppische System.

Ein wesentliches Problem ist dabei der abweichende Deckungsgrundsatz. Gemäß § 164a BauGB und Punkt J 2 StBauFR gibt es im Sanierungsgebiet keine Unterteilung zwischen laufenden Ein- und Auszahlungen und investiven Ein- und Auszahlungen. Alles kommt in einen Topf und wird aus diesem Topf bezahlt. Mit dieser Ausgangslage hat die Gemeinde im Anschluss einen Jahresabschluss mit Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Bilanz unter Beachtung der Deckungsgrundsätze des § 12 GemHVO-Doppik zu erstellen. Im Prinzip ist es wie bei einem Marmorkuchen. Der Vorgänger hat den hellen und den dunklen Teig zu einer homogenen Masse verrührt und die Gemeinden sollen jetzt aus genau dieser

homogenen Masse wieder einen Marmorkuchen mit zwei getrennten Schichten herstellen.

Wenn wir uns § 12 Satz 1 GemHVO-Doppik (Soweit in der Kommunalverfassung und in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, dienen ...) genau anschauen und über § 64 Abs. 4 letzter Halbsatz KV M-V zu dem Ergebnis kommen, dass für das Städtebauliche Sondervermögen ein abweichender Deckungsgrundsatz nach § 164a BauGB gilt, sind im Ergebnis die §§ 12 und 16 GemHVO-Doppik (inkl. Muster 5a und 5b) nicht anwendbar.

Analog zum Haushaltsplan ist auch die Aufstellung eines doppischen Jahresabschlusses für das Städtebauliche Sondervermögen grundsätzlich möglich. Über den korrekten Ausweis einzelner Vermögensgegenstände, Sonderposten, Rückstellungen und Verbindlichkeiten kann man sicher trefflich streiten. Ein Grundproblem lässt sich aber nicht so einfach lösen: Wenn z. B. der Sanierungsträger ein Grundstück verkauft und mit dieser investiven Einzahlung eine Ordnungsmaßnahme (laufende Auszahlung) finanziert, ist das nach BauGB völlig korrekt, im doppischen Rechnungswesen habe ich eine nicht ausgeglichene Ergebnis- und Finanzrechnung. Um dies zu verhindern, erfolgt im zweiten Schritt eine Umbuchung von Städtebaufördermitteln aus den sonstigen Sonderposten in den laufenden Bereich. Im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung fraglich, aber es führt zum gewünschten Haushaltsausgleich.

Fazit:

Seit der Einführung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens werden für das Städtebauliche Sondervermögen die unterschiedlichsten Sonderregelungen genutzt. Die beiden Grundprobleme wurden aber nie gelöst und sind auch 12 Jahre nach Umstellung auf die Doppik ein Stolperstein bei der Aufstellung der Haushaltssatzung und des Jahresabschlusses.

- Der Sanierungsträger arbeitet im eigenen Namen und ist nicht an das Kommunale Haushaltsrecht gebunden.

- Das Gesamtdeckungsprinzip des Sondervermögens ist nicht mit § 12 GemHVO-Doppik vereinbar.

Solange die Rechtsaufsichtsbehörden an einem 16 Jahre alten Leitfadens festhalten, der nicht der aktuellen Gesetzeslage entspricht, können diese Probleme auch nicht gelöst werden. (*§ 64 Abs. 4 letzter Halbsatz KV M-V gab es bei der Erstellung des Leitfadens noch nicht.*)

Teil 2 behandelt Fragestellungen zur Prüfung der Sondervermögen.

Autor:

Michael Necke, Rechnungsprüfer (IDR), Wirtschaftsjurist LL.B.

Tätigkeiten:

Kommunalaufsicht LK Uckermark, Abt. Finanzaufsicht

Mittelrheinische Treuhand Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mbH

Freiberuflicher Rechnungsprüfer (IDR)

Veröffentlichungen:

Praxiskommentar Örtliche Prüfung nach KPG M-V

Praxiskommentar Städtebauliche Sondervermögen M-V

V.i.S.d.P.:

Michael Necke, Am Strom 38, 18119 Rostock

Tel.: 0381/7789533, E-Mail: m.necke@nkhr-beratung.de