

Inhaltsverzeichnis

1	Kommunale Verschuldung und die Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung	1
1.1	Problemstellung	1
1.2	Forschungsfrage	3
1.3	Aufbau der Untersuchung	4
1.4	Schwerpunktbetrachtung Nordrhein-Westfalen	7
2	Funktionsweise des Systems Kommune	9
2.1	Ziele und Aufgaben der Gemeinden	9
2.2	Bildung von Konzernstrukturen	14
2.3	Finanzierung der Aufgabenerfüllung	19
3	Das geltende System zur Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung	27
3.1	Vorüberlegungen	27
3.2	Sicherung im Kontext des Haushalts- und Rechnungswesens	28
3.2.1	Kommunale Haushaltswirtschaft	28
3.2.2	Die stetige Aufgabenerfüllung als Objekt des Haushalts- und Rechnungswesens	30
3.2.3	Sicherung der dauerhaften Leistungsfähigkeit durch das Haushaltssicherungskonzept	40
3.2.4	Das Drei-Komponenten-System des Neuen Kommunalen Finanzmanagements	42
3.2.5	Produktorientierung im NKF	44
3.2.6	Das Handelsrecht als Referenzmodell der kommunalen Rechnungslegung	48
3.2.6.1	Bilanzierung und Bewertung nach HGB und im NKF	48
3.2.6.2	Kritik an der HGB-Orientierung	58
3.2.7	Kommunale Konzernrechnungslegung	62
3.2.7.1	Hintergrund	62
3.2.7.2	Der Gesamtabschluss	64
3.2.7.3	Konsolidierungskreis	67
3.2.7.4	Konsolidierung zum Gesamtabschluss	70
3.3	Sicherung durch staatliche Aufsicht	78
3.3.1	Ziele der (Finanz-) Aufsicht	78
3.3.2	Präventive Aufsicht	80
3.3.2.1	Unterrichtungsrecht und Anzeigepflicht	80

3.3.2.2	Genehmigungsvorbehalt	81
3.3.3	Repressive Aufsicht	83
3.3.3.1	Anwendungsgrundsätze	83
3.3.3.2	Beanstandung, Aufhebung, Anordnung und Ersatz- vornahme	84
3.3.3.3	Beauftragtenbestellung	84
3.3.3.4	Sonderfall: Einsatz externer Berater	88
3.4	Schlussfolgerungen zum geltenden Sicherungssystem	89
4	Finanzielle Lage der Kommunen: Status quo und Implikationen	91
4.1	Überblick in Zahlen	91
4.2	Mögliche Folgen der aktuellen Finanzsituation	100
4.3	Grundsätzliche Überlegungen zum Ursachengeflecht	103
4.4	Identifizierung institutioneller Defizite im Sicherungssystem	105
4.4.1	Risikolosigkeit der Kreditfinanzierung	105
4.4.2	Haushaltsrechtliche Regelungen zur Kreditbegrenzung	108
4.4.3	Aufsichtsrechtliche Aspekte	110
4.4.3.1	Grundsätzliche Überlegungen	110
4.4.3.2	Mängel im aufsichtsrechtlichen Ordnungsrahmen	110
4.4.3.3	Mängel in der praktischen Ausübung	112
4.4.4	Wirksamkeit des Haushaltssicherungskonzepts	115
4.4.5	Vorläufige Haushaltsführung als Konsolidierungsinstrument	116
4.4.6	Vollständigkeit der Aufgabenkonexität	117
4.4.7	Belastungen durch Sozialaufwendungen	120
4.4.8	Schlussfolgerung	121
4.5	Diskussion einer Verantwortungsübernahme durch den Staat	122
4.5.1	Einstandspflichten des Landes	122
4.5.2	Freiwillige staatliche Hilfsprogramme	126
4.6	Notwendigkeit von Stabilisierungssystemen	128
5	Stabilisierungssystem I: Entwicklung eines Vorschlags für eine kommunale Insolvenzverfahrensfähigkeit	131
5.1	Forderungen nach einer Insolvenzverfahrensfähigkeit der Gemeinden aus Forschung und Praxis	131
5.2	Kreditmarktdisziplinierung durch Basel III	134
5.3	Das Insolvenzverfahren nach der InsO im Überblick	137
5.3.1	Ziele	137
5.3.2	Insolvenzeröffnung	138
5.3.3	Insolvenzverwaltung	142
5.3.4	Insolvenzmasse	144
5.3.5	Gläubigerstellung	146

5.3.6	Verfahrensaufhebung	148
5.3.7	Besonderheiten der Verbraucherinsolvenz	149
5.3.8	Restschuldbefreiung	150
5.3.9	Insolvenzplanverfahren	151
5.4	Das Chapter 9-Verfahren des US Bankruptcy Code als möglicher Bezugspunkt	157
5.4.1	Grundlegendes und Zielsetzungen	157
5.4.2	Spezifische Verfahrenseigenschaften	160
5.4.2.1	Insolvenzantrag	160
5.4.2.2	Automatic stay	161
5.4.2.3	Insolvenzmasse	162
5.4.2.4	Insolvenzplan	163
5.4.3	Auswirkungen	165
5.4.4	Würdigung des Chapter 9-Verfahrens als Bezugspunkt eines deutschen Kommunalinsolvenzverfahrens	168
5.5	Vorschlag für ein kommunales Insolvenzverfahren	173
5.5.1	Vorbemerkungen	173
5.5.2	Verfahrensalternativen	173
5.5.3	Eröffnungsgründe	175
5.5.3.1	Vorbemerkungen	175
5.5.3.2	Zahlungsunfähigkeit	175
5.5.3.3	Drohende Zahlungsunfähigkeit	177
5.5.3.4	Überschuldung	178
5.5.3.5	Mögliche Eröffnungsgründe außerhalb der Insolven- zordnung	179
5.5.4	Insolvenzmasse	181
5.5.4.1	Problemstellung	181
5.5.4.2	Würdigung von Lösungsvorschlägen aus dem Schrift- tum	181
5.5.4.3	Entwicklung eines neuen Vorschlags für eine Defi- nition der Insolvenzmasse	188
5.5.4.4	Überlegungen zur differenzierten Vermögensbewer- tung	196
5.5.4.5	Folgen für den Tatbestand der Überschuldung als Eröffnungsgrund	201
5.5.5	Insolvenzverwaltung	203
5.5.6	Insolvenzplan	204
5.5.6.1	Grundsätzliches	204
5.5.6.2	Planinitiativrecht	205
5.5.6.3	Planannahme	205
5.5.6.4	Verbindlichkeitenerlass und Schlechterstellungsverbot	206

5.5.7	Antragsrecht	212
5.5.8	Verfahrensstillstand	213
5.5.9	Besondere Gläubigerstellungen	213
5.5.10	Erfüllungswahlrecht	214
5.5.11	Weitere Elemente eines kommunalen Insolvenzverfahrens . .	215
5.5.12	Zusammenfassende Darstellung des Systemvorschlags . . .	217
5.6	Auswirkungen einer kommunalen Insolvenzverfahrensfähigkeit . .	219
5.6.1	Finanzwirtschaftliche Sanierung und Schuldenbereinigung . .	219
5.6.2	Kreditregulierung durch den Kapitalmarkt und weitere Leistungsanpassungen durch Dritte	221
5.6.3	Leistungswirtschaftliche Sanierung und Reorganisation . . .	227
5.6.4	Schaffung von Wirtschaftlichkeitsanreizen	228
5.7	Würdigung des entwickelten Systems einer kommunalen Insolvenzverfahrensfähigkeit	230
5.7.1	Eingeschränkte ex post-Effizienz und generelle ex ante-Effizienz des Systems	230
5.7.2	Betonung des Subsidiaritätsprinzips	233
5.7.3	Stärkung der Gläubigerposition	234
5.7.4	Stärkung der Eigenverantwortung und Finanzansprüche der Gemeinde	235
5.7.5	Verteuerung der Fremdfinanzierung und weitere Zusatzbelastungen	237
6	Stabilisierungssystem II: Entwicklung eines Vorschlags für eine regulative Stabilisierung	241
6.1	Vorüberlegungen	241
6.2	Würdigung ausgewählter Systementwicklungen aus Forschung und Praxis	242
6.2.1	Kommunalschuldenbremse nach Bundes- und Ländervorbild	242
6.2.2	Generationenbeiträge	244
6.2.3	Der Stärkungspakt Stadtfinanzen	249
6.2.3.1	Grundlegende Struktur	249
6.2.3.2	Kritik am Stärkungspakt Stadtfinanzen	253
6.2.4	Übergreifende Würdigung der Entwicklungen	257
6.3	Vorschlag für eine regulative Stabilisierung	257
6.3.1	Leitgedanke: Legalitäts- statt Opportunitätsprinzip in der Aufsicht	257
6.3.2	Klassenstruktur	259
6.3.3	Bezugsgröße(n) der Klassenschwellen	261
6.3.3.1	Grundsätzliche Überlegungen	261

6.3.3.2	Das doppische Jahresergebnis als zentrale Bezugsgröße	261
6.3.3.3	Würdigung des Eigenkapitals und des Überschuldungstatbestands	263
6.3.3.4	Schlussfolgerungen	272
6.3.4	Klasse A: Geordnete Haushaltswirtschaft	279
6.3.5	Klasse B: Ungleichmäßige Haushaltswirtschaft	280
6.3.6	Klasse C: Eigenkapital verzehrende Haushaltswirtschaft	283
6.3.6.1	Klassenschwelle	283
6.3.6.2	Pflicht zur Aufstellung eines Kapitalsicherungsplans	284
6.3.6.3	Genehmigungserfordernis und Sanktionsmechanismus	286
6.3.6.4	Rechtliche Zulässigkeit einer automatisierten Beauftragtenbestellung	288
6.3.6.5	Beauftragtenkompetenzen und Einsatzdauer	289
6.3.6.6	Individuelle Finanzhilfen	290
6.3.6.7	Berücksichtigung von landesseitigen Fehlanreizen	294
6.3.6.8	Beratungsmandat	296
6.3.6.9	Schlussfolgerungen	296
6.3.7	Klasse Ü: Übergangsklasse bei Erstanwendung	301
6.3.8	Überlegungen zur Erweiterung der Bezugsgröße	303
6.3.8.1	Defizite des Kernverwaltungs-Jahresergebnisses als Bezugsgröße	303
6.3.8.2	Erweiterung durch Konzernbetrachtung	305
6.3.8.3	Entstehung und Zusammensetzung des Gesamtergebnisses	306
6.3.8.4	Eigenkapitalveränderungen auf Konzernebene	308
6.3.8.5	Verpflichtung zum Haushaltsausgleich auf Konzernebene	310
6.3.8.6	Anpassung der Aufstellungspflichten	311
6.3.8.7	Notwendigkeit einer Gesamtergebnisplanung	312
6.3.8.8	Modifikation der Klassen	316
6.3.8.9	Konzernplanung auf Segmentbasis	319
6.3.9	Zusammenfassende Darstellung des Systemvorschlags	324
6.4	Gesamtwürdigung des regulativen Stabilisierungssystems	328
7	Vergleich der Stabilisierungssysteme	333
7.1	Kriterienkatalog	333
7.2	Vergleichende Würdigung	335
7.2.1	Ex post-Effizienz	335
7.2.2	Ex ante-Effizienz	336

7.2.3	Umstellungsaufwand	337
7.2.4	EPSAS-Kompatibilität	338
7.2.5	Berücksichtigung der Aufgabenauslagerung	343
7.2.6	Einbeziehung des Landes	343
7.2.7	Eingriffe in die Selbstverwaltungsgarantie	344
7.2.8	Akzeptanz im legislatorischen Entscheidungsfindungsprozess	345
7.3	Gesamtergebnis	346
8	Fazit	349
8.1	Untersuchungsablauf und zentrale Ergebnisse	349
8.2	Bedeutung der Ergebnisse für Forschung und Praxis	353
8.3	Ausblick	354
	Literaturverzeichnis	357
	Rechtsquellenverzeichnis	391
	Rechtsprechungsverzeichnis	399
	Verzeichnis der sonstigen Quellen	401