

Inhaltsübersicht

Vorwort	III
Autorenverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XV
<i>Georg E. Kodek</i>	
Gemeindeinsolvenz – Grundlagen und ausgewählte Einzelfragen	1
<i>Sebastian M. Kutsche</i>	
Gemeindeaufsicht bei finanziell „notleidenden Gemeinden“	43
<i>Gernot Kutusow</i>	
Rechnungslegung der Gemeinden	63
<i>Michael Potacs/Claudia Wutscher</i>	
Insolvenz eines Bundeslandes?	77
<i>Friedrich L. Cranshaw</i>	
Gemeindeinsolvenzen – Blick nach Deutschland	
Aspekte der Schuldentragung und der Schuldenbereinigung von kommunalen	
Gebietskörperschaften – Erster Teil (bis 2015/2016)	95
<i>Friedrich L. Cranshaw</i>	
Gemeindeinsolvenzen – Blick nach Deutschland	
Aspekte der Schuldentragung und der Schuldenbereinigung von kommunalen	
Gebietskörperschaften – Zweiter Teil (2015/2016 – 2020)	177

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	III
Autorenverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XV

Georg E. Kodek

Gemeindeinsolvenz – Grundlagen und ausgewählte Einzelfragen	1
I. Einführung	2
II. Bisherige Erfahrungen	3
III. Bedarf nach einem Insolvenzverfahren für Gemeinden	4
IV. Insolvenzfähigkeit und Insolvenzgründe	5
V. Erfasstes Vermögen	7
A. Grundsätzliche Parallele zwischen Exekutions- und Insolvenzunterworfenheit	7
B. Exekutionsbeschränkungen nach § 15 EO	8
1. Grundsatz	8
2. Anwendbarkeit auf das Insolvenzverfahren	9
3. Anstalten	10
4. Vorgangsweise im Exekutionsverfahren	12
C. § 16 Abs 2 F-VG	13
D. Verfassungsrechtliche Schranken	15
E. Öffentliches Gut	16
F. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	16
VI. Forderungen gegen die Gemeinde	19
VII. Gehälter und Pensionen	21
A. Einleitung	21
B. Laufende Gehälter aktiver Beamter und Vertragsbediensteter	21
C. Gehaltsrückstände	22
D. Exkurs: Beendigungsmöglichkeiten des Masseverwalters	23
E. Insolvenzentgeltsicherung	24
F. Weitere öffentlich-rechtliche Gesichtspunkte	26
G. Ergänzende Überlegungen und Zwischenergebnis	26
VIII. Schutz des Zahlungskreislaufs	28
IX. Möglichkeit der Eigenverwaltung?	29
X. Sanierungsplan	31
XI. Außergerichtlicher Ausgleich	32
XII. Exkurs: Die Rechtslage in den USA	33
A. Einleitung	33
B. Historisches	33
C. Chapter 9 im System des Bankruptcy Code	34
D. Verhältnis zur Einzelrechtsdurchsetzung und zum einzelstaatlichen Organisationsrecht	34
E. Die Regelung des Chapter 9 in Grundzügen	35
F. Ausgewählte Anwendungsfälle	38

G. Exkurs: Chapter 9 als mögliches Modell für ein künftiges Staateninsolvenzverfahren?	41
XIII. Schluss und Ausblick	42

Sebastian M. Kutsche

Gemeindeaufsicht bei finanziell „notleidenden Gemeinden“	43
I. Einleitung	43
II. Gemeindeautonomie	44
A. Selbstverwaltung	44
B. Kommunale Finanzhoheit	45
C. Finanzielle Ausstattung der Gemeinden	46
III. Gemeindeaufsicht und Gebarungskontrolle	47
A. Zuständigkeiten	47
B. Die allgemeine Gemeindeaufsicht gem Art 119a B-VG	49
C. Die Aufsichtsinstrumente	50
1. Informations- und Auskunftsrechte	50
2. Genehmigungsvorbehalte	51
3. Ersatzvornahme	54
a) Haushaltsvoranschlag durch Ersatzvornahme	54
b) Zwangsetatisierung	55
4. Verordnungsprüfung	56
IV. Zwischenresümee	56
V. Bedarfszuweisungen	57
A. Allgemein	57
B. Bedarfszuweisungsrichtlinien der Länder	59
VI. Ergebnis	61

Gernot Kutusow

Rechnungslegung der Gemeinden	63
I. Gesetzliche Grundlagen	63
II. Der Rechnungsabschluss	64
III. Auswertungsmöglichkeiten	65
A. KDZ-Quicktest	66
1. Öffentliche Sparquote (ÖSQ)	66
2. Eigenfinanzierungsquote (EFQ)	66
3. Quote freie Finanzspitze (FSQ)	67
4. Verschuldungsdauer (VSD)	67
5. Schuldendienstquote (SDQ)	67
6. Referenzwerte	68
B. Vergleichbarkeit der Kennzahlen anhand des „Kommunalen Finanz-Index“	68
C. Exkurs: „Offener Haushalt“ des KDZ	69
IV. Der mittelfristige Finanzplan	72
V. Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV Neu)	73

Michael Potacs/Claudia Wutscher

Insolvenz eines Bundeslandes?	77
I. Vorbemerkungen	77
II. Einstandspflicht des Bundes?	78
III. Zwangsvollstreckung gegen ein Bundesland?	80

IV. Anwendung der Insolvenzordnung?	85
A. Verfassungsrechtliche Einwände?	85
1. Kann ein Bundesland überhaupt insolvent iSd IO sein?	86
2. Steht der Staatscharakter der Bundesländer ihrer Insolvenzfähigkeit entgegen?	86
3. Steht der Anwendung der IO auf Bundesländer die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Funktion entgegen?	87
4. Widerspricht die Insolvenzfähigkeit von Bundesländern dem Prinzip der Gewaltenteilung?	87
B. Insolvenzverfahren bei Bundesländern?	88
C. Sanierungsplan bei Bundesländern?	91
V. Schlussfolgerungen	92

Friedrich L. Cranshaw

Gemeindeinsolvenzen – Blick nach Deutschland:

Aspekte der Schuldentragung und der Schuldenbereinigung von kommunalen

Gebietskörperschaften – Erster Teil (bis 2015/2016)	95
I. Einleitung: Lage der kommunalen Gebietskörperschaften bis 2015/2016	96
II. Empirische Befunde	98
A. Erscheinungsformen von Kommunen und kommunalähnlichen Haushalten in der Bundesrepublik	98
B. Öffentliche Einrichtungen mit kommunaler Nähe	100
C. Staatsverschuldung in der Bundesrepublik	100
1. Relation zwischen Verschuldungsgrad und Schuldentragfähigkeit	100
2. Verschuldung in Deutschland auf den verschiedenen Ebenen staatlicher Hoheitsträger	101
a) Gesamtstaatliche Verschuldung – Grundlagen, Jahr 2013	101
b) Verschuldung der einzelnen staatlichen Ebenen	102
c) Bund	102
d) Länder und Kommunen	103
3. Verschuldungstypologie nach Refinanzierungsinstrumenten	103
D. Die kommunale Verschuldung	104
1. Entwicklung der letzten Jahre, Ausblick	104
2. Verschuldungstypologie nach Refinanzierungsinstrumenten	104
a) Wertpapierschulden, Anleiherestrukturierung als Teilinsolvenzverfahren	104
b) Kassenkredite	105
c) Kommunalkredite	105
d) Alternative Finanzinstrumente	105
3. Kommunale Verschuldung in den Ländern am Beispiel von Kommunen in Rheinland-Pfalz	107
4. Ursachen der hohen Kommunalverschuldung	107
5. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Finanzausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften und der Streit um mangelhafte Umsetzung	108
a) Originäre Einnahmen der Kommunen	108
b) Gemeindliche Selbstverwaltung, Art 28 GG – Text	108
c) Mangelhafte Finanzausstattung	108
E. Zwischenfazit: Folgerungen bzw Fragestellungen aus dem empirischen Befund, Erkenntnisse aus den USA	109
III. Schuldenbegrenzung und Schuldenbremse	111

A. Ausgangssituation, Föderalismusreformen zur Stärkung der Verantwortlichkeiten der Ausgabenträger Bund und Länder	111
B. Normen der Finanzverfassung des Grundgesetzes zur „Schuldenbremse“ und zur Prävention gegen Haushaltsnotlagen	116
1. Art 109a GG	116
2. Art 107 GG (Auszug)	116
3. Art 109 GG (2009, Fassung nach der Föderalismusreform I und II)	117
4. Art 115 GG	118
C. Ergänzung des Grundgesetzes durch Begleitregelwerke (Hinweis)	118
1. Stabilitätsratsgesetz	118
2. „Sanierungsverfahren“ nach § 5 Stabilitätsratsgesetz (Auszug)	119
D. Zwischenfazit	119
E. Gesonderte Schuldenbremsen in Bundesländern und Kommunen?	119
IV. Insolvenzverfahrensfähigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten in Deutschland, rechtliches und historisches Umfeld im Überblick	120
A. Vorbemerkung zum Insolvenzszweck	120
B. Ziele eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen eines Staates oder einer unterstaatlichen Gebietskörperschaft	121
C. Unwirksamkeitsverdichte über öffentliche Schulden?	123
D. Zivilrecht und öffentliche Verschuldung im deutschen Zivilrecht	125
1. Angreifbarkeit der die öffentliche Hand verpflichtenden zivilrechtlichen Instrumente	125
2. Judikatur des BGH	125
E. Rechtslage zur Insolvenzfähigkeit öffentlich-rechtlicher juristischer Personen in Deutschland	130
1. Bund und Länder	130
2. Einfachgesetzliche Regelung des § 12 InsO (Bund und Länder)	132
3. Regionale und lokale Körperschaften, § 12 Abs 1 Nr 2 InsO	133
4. Kirchen	134
5. Juristische Personen des Privatrechts in staatlichem Eigentum	135
6. Historische Erfahrungen mit Kommunalinsolvenzen	136
F. Überwindung von Haushaltskrisen der Kommunen im föderalen Bundestaat de lege lata	137
1. Generierung und Anwendung von „bail out“-Strukturen als Grundsatz der Vermeidung bzw Überwindung von Haushaltsnotlagen	137
2. Neuere Diskussionen in der Bundesrepublik über die Frage der Insolvenz von Gebietskörperschaften im Bundesstaat bzw die Bewältigung von Haushaltsnotlagen	138
3. Rolle der Doppik	145
G. Die kommunale Praxis	146
H. Flankierende Vollstreckungs- und „Vermögensschutzsysteme“ zur „Insolvenzunfähigkeit“	146
1. Ausgangssituation: Rolle der Individualvollstreckung	146
2. Besicherung von Verbindlichkeiten durch die Kommune?	147
3. Vollstreckungsvoraussetzungen gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften	147
V. Refinanzierungsstrukturen kommunaler Körperschaften – ein Exkurs	149
A. Finanzierung durch öffentliche Abgaben (Steuern, Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben)	149
B. „Bail out“-Refinanzierung durch Strukturen des Finanzausgleichs?	149
1. Systematisch notwendige Lücken des „bail in“	149
2. Strukturen des Finanzausgleichs	150

C. Typologie der Fremdfinanzierung – von der Bankenfinanzierung zur Finanzierung am Kapitalmarkt?	152
1. Verschuldungsinstrumente	152
2. Typologie der Fremdfinanzierung nach Mittelherkunft	153
3. Fremdfinanzierungen mit systemischen Risiken	153
D. Vorteile des Kommunalkredits (aus dem Blick von Bank und Kommune) ...	155
E. Kritik an dem bestehenden System der Kommunalkreditfinanzierung	157
F. Alternative Refinanzierungsstrukturen	158
1. Leasing	158
2. Phänomene der materiellen Privatisierung als Sonderform der Fremdfinanzierung bei Investitionsfinanzierungen	158
3. Erfolg und Misserfolg von PPP-Strukturen	161
4. Aktuelle und historische Beispiele der Kooperation der öffentlichen Hand mit privaten Investoren	162
VI. Zusammenfassung, Thesen	169

Friedrich L. Cranshaw

Gemeindeinsolvenzen – Blick nach Deutschland:

Aspekte der Schuldentragung und der Schuldenbereinigung von kommunalen Gebietskörperschaften – Zweiter Teil (2015/2016 – 2020)	177
I. Kommunalfinanzierung und Verschuldung	178
A. Entwicklung der kommunalen Finanzsituation seit den Jahren 2015/2016 bis zum Frühjahr 2020	178
1. Vorbemerkung	178
2. Beispiele kommunaler Gebietskörperschaften, Themenfeld kommunale Haushaltswirtschaft	178
B. Wesentliche Themenbereiche der Problemfelder der kommunalen Haushalte	179
II. Grundsteuerreform (2018, 2019, 2025)	180
A. Ausgangslage	180
B. Reform	182
III. „Digitalpakt Schule“ (2019-2024)	184
A. Zielsetzungen	184
B. Folgen, Voraussetzungen, Volumina, Umsetzung	184
IV. Bundeshilfen für Kommunen in der Haushaltskrise (2020), „Corona und Kommunen“	186
A. Lösungsvorschlag des Bundesfinanzministers zur Behebung von Verschuldungskrise und Corona-Folgen auf der Ebene der Kommunen	186
1. Beeinträchtigung der Kommunen durch „Corona“	186
2. Steuerquellen der Kommunen nach dem Grundgesetz	186
3. Lösungsvorschlag des Bundesfinanzministers im Frühjahr 2020	187
4. Kritik in der Politik, Abstandnahme von der „Altschuldenübernahme“ ...	188
B. Inhalte des am 3. 6. 2020 beschlossenen Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets (Eckpunktepapier)	189
V. Fazit	190

Autorenverzeichnis

Dr. iur. **Friedrich L. Cranshaw**, Rechtsanwalt in Mannheim, vormaliger Banksyndikus/Direktor, ua Depré RECHTSANWALTS AG, Mannheim, Mitarbeit beim CDEI Centrum für Deutsches und Europäisches Insolvenzrecht, Kiel, vormaliges Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des ZIS Zentrum für Insolvenz und Sanierung eV (bis 2017) an der Universität Mannheim.

Univ.-Prof. Dr. **Georg E. Kodek**, LL.M., Institut für Zivil- und Zivilverfahrensrecht, Wirtschaftsuniversität Wien.

Dr. **Sebastian M. Kutsche**, LL.M. (WU), Richter des Landesverwaltungsgerichtes Niederösterreich; externer Lehrbeauftragter am Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht an der Wirtschaftsuniversität Wien und Vortragender an der Verwaltungsakademie des Bundes.

Mag. **Gernot Kutusow**, Leiter der Finanzverwaltung der Stadtgemeinde Traiskirchen; Mitglied der Finanzkommission des Österreichischen Städtebundes; Dissertant am Institut für Makroökonomie an der WU Wien.

Univ.-Prof. DDr. **Michael Potacs**, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Wien.

Ass.-Prof. Dr. **Claudia Wutscher**, BA, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, Wirtschaftsuniversität Wien.