

Anna Katharina Wilke

# Restrukturierung und Insolvenz von Kommunen



**Nomos**

## Schriften zur Restrukturierung

Herausgegeben von

Prof. Dr. Stephan Madaus

Prof. Dr. Bettina Nunner-Krautgasser

Prof. Dr. Christoph G. Paulus, LL. M.

RA Wolfgang Zenker

Band 19

Anna Katharina Wilke

# Restrukturierung und Insolvenz von Kommunen



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Halle-Wittenberg, Univ., Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-7743-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-2139-4 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*Für meinen Helden*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg als Dissertation angenommen. Beiträge der Literatur und Rechtsprechung konnten bis zum Winter 2020 berücksichtigt werden.

Die Arbeit entstand während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Zivilprozess- und Insolvenzrecht von Herrn Prof. Dr. Stephan Madaus in den Jahren 2017 bis 2020.

Für die nachfolgenden Seiten habe ich bereits seit langem große Freude verspürt. Sie sagen nicht nur, dass das Projekt erfolgreich beendet wurde, vielmehr kommt nun auch endlich die Zeit, in der diese Zeilen die überfällige Gelegenheit geben, all jenen geschätzten Menschen zu danken, die zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben. Mit deutlichem Nachdruck möchte ich mich deshalb nunmehr bei meinem akademischen Lehrer, meinen Weggefährten, meinen Herzensmenschen und meiner Familie bedanken.

Erster Dank gilt meinem Doktorvater *Prof. Dr. Stephan Madaus* für die wohlwollende und konstruktive Förderung meiner Projekte. Dabei hatte er nicht nur jederzeit einen guten wissenschaftlichen Ratschlag, der Bedenken nahm, er schaffte auch Promotionsbedingungen, die eine angemessene Balance zwischen Wissenschaft und Freiheit zuließen. Es war eine ganz besondere Erfahrung, Teil seines Lehrstuhlteams zu sein, aus dem nicht nur viel Lehrreiches entstand, sondern auch Freundschaften und viele schöne Momente erwachsen sind.

Herrn *Prof. Dr. Winfried Kluth* bin ich zu großem Dank für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens verpflichtet.

Meine täglichen Wegbegleiter waren meine lieben Lehrstuhlkollegen *Philipp Knauth* und *Jonah Krafczyk*. Euch gebührt großer Dank. Wir haben uns über die Jahre ergänzt, uns gegenseitig motiviert und durch schwierige Phasen getragen. An jedem einzelnen Tag habe ich mich auf Euch im Büro gefreut. Durch Eure stete Gesprächsbereitschaft und erhellende Diskussionen über „Städte und Dörfer“ habt Ihr anstrengende und kräftezehrende Phasen erträglicher gemacht. Dies nicht nur, weil Ihr auf dem Weg immer ein offenes Ohr für mich hattet, sondern auch, weil Ihr mir geholfen habt, nicht den Blick für die Dinge abseits des Weges zu verlieren. Ich

## Vorwort

möchte Euch daher ganz, ganz herzlich für die schöne Zeit und Eure Unterstützung danken.

Gleiche Worte der herzlichsten Dankbarkeit möchte ich meinem sehr guten Freund *Dr. Normen Hörnig* aussprechen, der mir auf dem Weg keine bessere Unterstützung hätte sein können. Deine ständige Diskussionsbereitschaft und unser offener geistiger Austausch verhalfen mir zu wesentlichen Schritten, die ich sodann wagte allein zu gehen. Du wusstest Anregungen so zu geben, dass sie auf fruchtbaren Boden fielen und fokussierst mich zu jeder Zeit auf das Wesentliche, gabst mir neue Blickwinkel und Vertiefungsideen. Insbesondere der historische Part der Arbeit trägt Deine Wurzeln.

Auch den wissenschaftlichen Hilfskräften, *Michelle Kluge* und *Victoria Tschepe*, gebührt Ehre und mein voller Dank. Ihr habt durch Eure Freundschaft nicht nur in großem Maße zu jeder Zeit Unterstützung bei der Literaturrecherche und Korrekturen geleistet, sondern habt auch immer eine schöne und willkommene Ablenkung vom wissenschaftlichen Alltag geschaffen.

Von ganzem Herzen ausgesprochene Dankbarkeit möchte ich *Prof. Dr. Lucas F. Flöther* für seine beständige Unterstützung zukommen lassen, bei welchem ich während der Entstehung dieser Arbeit ebenfalls als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig war. Bereits während meines Studiums weckte er durch seine lebendige Vorlesung und seine beeindruckende Persönlichkeit nicht nur meine Begeisterung für das Restrukturierungs- und Insolvenzrecht. Als intellektuelle Autorität machte er mich auf dem Weg zu meinem Ziel durch unsere Zusammenarbeit auch jeden Tag ein Stückchen besser. Er gab mir dabei immer sowohl das nötige Selbstvertrauen zur Fertigstellung der Arbeit als auch Denkanstöße, wenn ich sie brauchte. Unter seinen fördernden Augen habe ich stetig die Möglichkeit zu wachsen und kann immer auf seinen Rat und konstruktive Kritik vertrauen. Er ist mir zu jeder Zeit ein Vorbild.

Ein ganz liebevoller Dank gilt meiner besten Freundin, *Marie-Luise Becker*, die immer ein offenes Ohr hat und mit deren Hilfe jede noch so große Hürde genommen werden kann. Du bist mir zu jeder Zeit in meinem Leben eine große Stütze. Danke, dass ich bei Dir immer mein Herz ausschütten kann und Du an meiner Seite bist.

Der letzte und zugleich größte Dank gilt von ganzem Herzen meiner Familie, die immer in liebevoller Unterstützung hinter mir steht. Meiner Mama, *Birgit Wilke*, die mich bei meinen Lebensplänen immer unterstützt, mir all meine Wünsche in noch so schweren Zeiten ermöglicht hat, meinem Bruderherz, *Moritz Wilke*, der mich jederzeit auf andere Gedanken ge-



*Vorwort*

bracht hat und mein bester Freund ist sowie meinen Großeltern, *Elvira* und *Günter Kühne*, möchte ich aus tiefstem Herzen danken. Ohne Eure ununterbrochene Unterstützung meines Lebenswegs, eurer unendlichen Liebe und unermüdlichen Geduld stünde ich heute nicht da, wo ich mich befinde. Danke für Euren steten Rückhalt und Euer Verständnis, dass Wissenschaft Zeit braucht. Ihr habt mich stets ermutigt, meinen Weg selbstbewusst zu gehen und immer für meine Träume zu kämpfen.

Halle (Saale), 2021

Anna Katharina Wilke



## Inhaltsverzeichnis

Einleitung:	Verschuldung und drohende Handlungsunfähigkeit zahlreicher deutscher Kommunen	29
A.	Problemaufriss	29
B.	Rechtfertigung und Ziel der Arbeit	34
C.	Gang der Untersuchung	38
Erstes Kapitel:	Die Kommunen im Föderalismusystem	42
A.	Föderalistischer Staatsaufbau und fiskalische Konsequenzen	42
B.	Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung	44
	I. Eigenständigkeit der Kommunen	44
	1. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und ihre Grenzen	44
	2. Aufgaben der Kommunen	47
	3. Gemeindehoheiten	50
	II. Funktionen der Kommunen	51
C.	Gegenwärtige Rechtslage der Kommunalfinanzierung	52
	I. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Finanzierung – Kommunales Finanzverfassungsrecht	52
	II. Eigenfinanzierung	53
	III. Fremdfinanzierung	56
	1. Staatliche Finanzausstattung	56
	a) Finanzielle Mindestausstattung	56
	b) Konnexitätsprinzip	58
	c) Kommunalen Finanzausgleich	59
	2. Anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft – Klassische und moderne Ansätze	61
	a) Die Finanzierung über den Kreditmarkt – Die klassische kommunale Fremdfinanzierung	61
	b) Risikolosigkeit des Kommunalkredits	64
	c) Kommunalfinanzierung aus Bankenperspektive	65
	d) Empfehlungen des Basler Ausschusses	66
		11

*Inhaltsverzeichnis*

e) Risiken der Kassenkreditfinanzierung	71
f) Entwicklungstendenzen der Kommunalkreditfinanzierung	73
aa) Vertrauensverlust	74
bb) Folgen des Vertrauensverlusts	74
g) Kommunalkreditgeschäften immanente Risiken	77
aa) Risiken	77
bb) Risikobewusstsein der Banken	79
cc) Konsequenzen	80
h) Limitsysteme	81
aa) Ausgangslage	81
bb) Methoden	83
(1) Pro-Kopf-Grenze	83
(2) Verhältniskennzahlen	84
(3) Rating	84
(4) Doppik	85
(5) Haushalt	86
(6) Regionaler Bezug	86
cc) Wertung	86
i) Refinanzierung des Kommunalkreditgeschäfts	87
j) Zukünftige Entwicklungen durch neue Finanzierungsformen der Kommunen – Moderne Tendenzen und deren Vorzüge	89
IV. Struktur der kommunalen Gläubiger	92
V. Kritische Würdigung der Finanzierungsaspekte	96
D. Kapitelzusammenfassung	98
Zweites Kapitel: Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung	99
A. Hintergrund	99
B. Versagen des alten Staatsschuldenrechts	101
C. Regelungen der neuen Schuldenbremse	103
I. Inhaltliche Neuerungen	103
II. Übergangsfrist	105
D. Europarechtlicher Hintergrund	105
I. Kommunale Selbstverwaltung auf europäischer Ebene	106

II. Die Maastricht-Kriterien und der Stabilitäts- und Wachstumspakt	106
1. Regelungsgehalt des Art. 126 AEUV	107
2. Verpflichtungen für Kommunen aufgrund des Art. 126 AEUV	108
III. Der „Fiskalpakt“	109
IV. No-bail-out-Grundsatz	111
E. Auswirkungen der Regelungen auf die kommunale Verschuldungssituation	112
I. Anwendungsbereich der grundgesetzlichen Schuldenbremse	112
1. Hinsichtlich der Rechtssubjekte	112
2. Konsequenzen	114
3. Reichweite des Kreditbegriffs	114
a) Begriff	115
b) Reichweite der „Einnahmen aus Krediten“	116
aa) Umschuldungskredite	116
bb) Kassenverstärkungskredite	117
cc) Moderne Finanzierungsmethoden	117
dd) Bürgschaften, Garantien	118
4. Landesverfassungsrechtliche Regelungen	119
II. Verhältnis von Europarecht und nationalem Schuldenbegrenzungsrecht	120
F. Kommunale Schuldenbegrenzungssatzungen	122
G. Kritische Würdigung	125
H. Kapitelzusammenfassung	127
Drittes Kapitel: Notwendigkeit eines Entschuldungsinstruments	128
A. Folgen des föderalen Staatsaufbaus – Ein Risiko?	128
B. Von der Haushaltskrise zur Krise des kommunalen Haushaltsrechts	129
C. Anreizstrukturen der Akteure	131
I. Kommunale Amtsträger	131
1. Einbindung in demokratische Strukturen	131
2. Mangelnde Disziplin	135
3. Principal-Agent-Problem	136
4. Vergeblichkeitsfalle und Mehrheitsprobleme	137
II. Kämmerer	138

*Inhaltsverzeichnis*

III. Bürger	139
IV. Kommunalaufsicht (Landkreis) und Bundesland	141
V. Regionale Kreditgeber	141
VI. Kritische Würdigung	142
D. Grundsatzproblem	143
E. Prämissen der Untersuchung	146
F. Lösungsansatz	147
G. Kapitelzusammenfassung	149
Viertes Kapitel: Gegenwärtige Anspruchsdurchsetzung gegen Kommunen	150
A. Einzelzwangsvollstreckung gegen Kommunen	150
I. Vollstreckung zivilrechtlicher Titel	151
1. Zulässigkeit	151
a) Grundsatz	151
b) Verhältnis des § 882a ZPO zu den landesrechtlichen Vorschriften	152
c) Notwendigkeit des Mechanismus	153
2. Voraussetzungen des Vollstreckungsverfahrens	154
a) Persönlicher Anwendungsbereich	154
b) Sachlicher Anwendungsbereich	154
3. Pfändungsschutz	155
a) Sinn und Zweck der Zulassungsverfügung	155
b) Voraussetzungen	156
c) Inhalt der Zulassungsverfügung	157
d) Rechtsschutz	162
e) Befriedigungsreihenfolge	162
4. Exkurs: Die Pfändbarkeit von Steuern und Abgabenforderungen	164
II. Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Titel	165
III. Kritische Würdigung	166
B. Die finanzielle Einstandspflicht des Landes für seine Kommunen	167
I. Gewährleistungspflicht und Gewährträgerhaftung	168
II. Einstandspflicht für Kommunen	168
1. Rechtssicherer Anspruch	169
2. Beistandspflicht bei extremer Haushaltsnotlage und Bedarfszuweisungen	174
3. Bloße politische Unterstützung	178

4. Folgeprobleme	181
C. Kapitelzusammenfassung	181
Fünftes Kapitel: Derzeitige Möglichkeiten zur Kommunalentschuldung	183
A. Kommunalaufsicht als Steuerungsinstrument für die Verschuldung	183
I. Ziele der Kommunalaufsicht	183
II. Möglichkeiten der Kommunalaufsicht	184
1. Haushaltsausgleich	185
a) Begriff	185
b) Überwachung des Haushaltsausgleichs	187
c) Neues Steuerungsmodell	189
2. Kreditgenehmigung	189
a) Sinn und Zweck	191
b) Investitionskredite	192
c) Kassenkredite	193
d) Auswirkungen einer fehlenden Genehmigung	196
3. Haushaltssicherungskonzept	196
4. Vorläufiger Haushalt	200
5. Einsatz eines Beauftragten	201
a) Der Beauftragte im Kommunalaufsichtsrecht	202
aa) Rechtsfigur	203
bb) Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 2 GG hinsichtlich der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung	206
(1) Notsituation	208
(2) Rechtsstaatsprinzip	208
cc) Vereinbarkeit mit Art. 28 Abs. 1 GG hinsichtlich des Demokratiegebots	209
b) „Beratender Sparkommissar“	210
c) Berater	213
6. Auflösung des Rates und Entlassung des Bürgermeisters	214
7. Haftung der Kommunalaufsicht	214
III. Kritische Würdigung	216
1. Mangelnde Steuerungswirkung	217
2. Fehlende Maßnahmen	219
3. Genehmigungsvorbehalte	219
4. Haushaltssicherungskonzepte	220

*Inhaltsverzeichnis*

5. Keine Wirtschaftlichkeitsprüfung des kommunalen Handelns	221
6. Beauftragter	221
7. Interessendivergenzen und Verantwortung	222
B. Kommunale Entschuldungsprogramme	224
I. Grundsätze der Entschuldungsprogramme	224
1. Kommunaler Schutzschirm	228
2. „Hessenkasse“	230
3. STARK-Programme des Landes Sachsen-Anhalt	231
II. Risikomanagementsysteme	234
III. Kritische Würdigung	234
C. Ergebnis	235
D. Kapitelzusammenfassung	237
Sechstes Kapitel: Konkurs von Kommunen in der jüngeren deutschen Rechtsgeschichte	239
A. Grundlagen für ein kommunales Konkursverfahren bis 1930	239
I. Zulässigkeit des Konkursverfahrens über Gemeindevermögen	239
1. Rechtslage in Preußen bis 1871	240
2. Entwicklung der Rechtslage nach 1871	242
a) Auswahl landesgesetzlicher Ausgestaltungen	243
aa) Bayern	243
bb) Hessen und Hamburg	244
cc) Thüringen	244
dd) Sachsen	245
ee) Preußen	246
b) Kritische Würdigung	249
II. Stadt Halle an der Saale	251
1. Ausgangslage der Verschuldung	251
2. Entschuldungsversuche	253
a) Administrationsverfassung von 1625	253
b) Verfassung zur Administration und Verwaltung der städtischen Güter und Einkünfte von 1643	254
c) Neuerung der Verfassung im Jahr 1654	254
d) Reglement des halleschen Kreditwesens	257
3. Kritische Würdigung	258
III. Konkurs der Stadt Glashütte	259
1. Hintergrund	260



2. Konkursantrag	262
3. Zulässigkeit des Konkursverfahrens über das Vermögen einer Gemeinde	265
4. Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Bautzen vom 3. Mai 1930	266
a) Tenor	266
b) Zugrunde liegender Sachverhalt	267
c) Überschuldungsbestimmung	268
d) Vermögensgegenstände des § 4 Satz 3 der Verordnung zur Ausführung der ZPO und KO vom 20. November 1899	269
e) Begriff der „öffentlich-rechtlichen Aufgaben“ nach Ansicht des OVG	270
f) Unentbehrlichkeit	271
aa) Unternehmungen der Stadt	273
bb) Stadtgiro- und Sparkasse	275
g) Folgewirkungen der Entscheidung	277
5. Vergleichsweise Lösung des Konkurses	278
6. Kritische Würdigung	283
IV. Konkurs der Stadt Arys	285
1. Hintergrund	285
2. Ausgangslage	285
3. Einzelzwangsvollstreckung	286
4. Vermögens- und Schuldenstruktur	291
5. Einordnung in den politischen Kontext	292
6. Zusammenbruch der Sparkasse in Arys	293
7. Konkursantrag	294
8. Konkursmasse	305
9. Moratorium	306
10. Vergleichsvorschlag	307
V. Kritische Würdigung	310
B. Die weitere Entwicklungen in den 30er Jahren	311
I. Historischer Hintergrund	312
II. Dietramszeller Verordnung von 1931	312
III. Das Verteilungsverfahren in Preußen nach § 45 der Verordnung zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 3. September 1932	315
1. Die Ausgestaltung des Verteilungsverfahrens	315
a) Zweck des Verfahrens	316
b) Verfahrenseinleitung	316

*Inhaltsverzeichnis*

c) Funktion und Aufgaben des eingesetzten Treuhänders	317
d) Ausschluss des Verfahrens	318
e) Ausgeschlossene Gegenstände	318
f) Gläubigerausschuss	319
g) Verteilungsverfahren	319
h) Rechtsmittel	319
i) Verfahrensaufhebung	320
j) Erneutes Verteilungsverfahren	320
2. Kritische Würdigung	320
IV. Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung der Haushalte der Länder und der Haushalte der Gemeinden (Sparverordnung)	321
V. Umschuldungsversuche	321
VI. Gemeindeumschuldungsgesetz	322
VII. Deutsche Gemeindeordnung	326
VIII. Richtlinien für das Schuldenwesen von Gemeinden	327
IX. Zusammenfassung	328
C. Kapitelzusammenfassung	329
Siebtens Kapitel: Insolvenzfähigkeit von Kommunen und Kollektivverfahren	330
A. Unabänderlichkeit der Festlegung der Insolvenzverfahrensunfähigkeit von Kommunen durch die Landesgesetzgeber	332
I. Status quo	332
1. Zum Begriff der Insolvenz: Materielle Insolvenz – Faktische Zahlungsunfähigkeit	332
2. Entwicklung der gesetzlichen Vorschriften und Systematik	334
3. Exkurs: Ausgleichsansprüche der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit nach § 12 Abs. 2 InsO	340
II. Zusammenfassung	342
B. Die Insolvenzunfähigkeit als Anachronismus – Änderungsbedarf der landesrechtlichen Vorschriften	342
I. Entwicklung des Insolvenzrechts – Von der Zerschlagungs- zur Sanierungskultur	343
II. Übergeordnete Gesichtspunkte des Verfassungsrechts und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	345

III. Insolvenzverfahrensfähigkeit nach den Maßstäben der Insolvenzordnung	348
1. Insolvenzverfahrensunfähigkeit	349
a) Ausgangsargumentation	349
b) Kritik	351
aa) Abweichungen zu Unternehmen	351
bb) Selbstverwaltungsgarantie	353
2. Beschränkte Insolvenzverfahrensfähigkeit	355
3. Insolvenzverfahrensfähigkeit	357
a) Sanierungsfreundliches Grundverständnis	357
b) Keine Liquidationsvariante	359
c) Weitergehende Zielsetzung als Gläubigerbefriedigung	360
d) Eingriff in Organisationshoheit	361
e) Umgang mit der Daseinsvorsorge und Verständniswandel	362
f) Folgewirkungen	363
IV. Kritische Würdigung	364
C. Rahmenbedingungen eines kommunalen Kollektivverfahrens	366
I. Einschränkungen der Insolvenzordnung im Hinblick auf eine Körperschaft des öffentlichen Rechts	366
II. Anreize eines eigenständig geregelten Verfahrens	367
1. Schutzfunktion eines Verfahrens	367
2. Nachhaltigkeit	369
3. Klarheit	370
4. Zeitfaktor und Nutzen von Regelungen	371
5. Liquidität	372
D. Kritische Würdigung	372
E. Kapitelzusammenfassung	373
Achtes Kapitel: Rechtsvergleichende Betrachtung der Regelungen zur Entschuldung von Kommunen	374
A. Ausgangsüberlegungen	375
B. Österreich	376
I. Staatsorganisationsrechtliche Grundlagen und Finanzierung	376
II. Entschuldungsmechanismus	377
III. Kritische Würdigung	381

*Inhaltsverzeichnis*

C. Schweiz	382
I. Staatsorganisationsrechtliche Grundlagen und Finanzierung	382
II. Entschuldungsmechanismus	384
1. Vollstreckung	385
2. Gläubigergemeinschaftsverfahren	387
3. Beiratschaft	389
4. Nachlassvertrag	393
III. Kritische Würdigung	394
D. England	395
I. Staatsorganisationsrechtliche Grundlagen und Finanzierung	395
II. Entschuldungsmechanismus	396
III. Beispiel: Northamptonshire	398
IV. Kritische Würdigung	401
E. USA	401
I. Staatsorganisationsrechtliche Grundlagen und Finanzierung	401
II. Entschuldungsmechanismus	405
1. Entstehung des Chapter 9-Verfahrens U.S. Bankruptcy Code	405
2. Ablauf und Instrumente	407
a) Verfahrenseinleitung	408
b) Aufsicht	409
c) Automatic Stay (Vollstreckungsstopp)	411
d) Insolvenzplan als Kernelement	412
e) Planannahme und Bestätigungsentscheidung des Insolvenzgerichts	416
f) Cram-down Power	417
g) Discharge	419
III. Kritische Würdigung	420
1. Wirkungen auf die Bonds	420
2. Allgemeine Wirkungen	421
F. Puerto Rico	422
I. Staatsorganisationsrechtliche Grundlagen und Finanzierung	422
II. Entschuldungsmechanismus	424
1. Ziel	424

2. Zentrale Restrukturierungselemente des Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act (PROMESA)	425
a) Title I und II: Financial Oversight and Management Board	425
b) Verfahren nach Title III: Adjustment of Debt	429
c) Verfahren nach Title VI: Creditor Collective Action	431
d) Überblick über die weiteren Vorschriften	433
3. Kritische Würdigung	433
G. Kapitelzusammenfassung	436
Neuntes Kapitel: Die Insolvenzordnung als Entschuldungsoption für Kommunen	439
A. Uniformität und Einheitsverfahren	440
B. Bisherige Lösungsvorschläge	442
C. Der Insolvenzplan in Eigenverwaltung	444
D. Kritische Würdigung	446
1. Vergleich zum Chapter 9-Verfahren U. S. Bankruptcy Code – Ein untaugliches Vorbild?	447
2. Gruppenbildung	447
3. Unklare inhaltliche Reichweite der Vorschriften der Insolvenzordnung	448
a) Anwendungsschwierigkeiten der Insolvenzgründe	448
b) Übergang der Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis – Zwingende Eigenverwaltung	450
c) Zwecksetzung des § 1 InsO	451
d) Uniforme Reaktion der Insolvenzordnung	451
e) Reichweite von Gläubigerrechten	452
f) Ergebnisoffenheit des Insolvenzverfahrens	452
g) Fehlende Auffangoption	453
h) Zwischenfazit: Fehlende Passgenauigkeit der Vorschriften	454
4. Vergleichsrechnung	454
5. Kollektivverfahren	455
6. Reichweite der Gläubigerautonomie	456
a) Indisponible Daseinsvorsorge	457
b) Expertise	458

*Inhaltsverzeichnis*

c) Rechtssicherheit durch gesondertes Verfahren für Kommunen	458
d) Bedingte Übertragungsmöglichkeiten hinsichtlich der Planausgestaltung	459
7. Fazit	459
E. Ergebnis	460
F. Kapitelzusammenfassung	462
Zehntes Kapitel: Der kommunale Sanierungsrahmen	464
A. Das restrukturierungsrechtliche Entschuldungsinstrument	465
I. Modell des Verfahrensablaufs	465
II. Quintessenz der bisherigen Untersuchung	467
III. Grundverständnis und Funktionen des Insolvenzrechts	470
1. Common-Pool und Selbsthaftung	472
2. Ordnungs- und Friedensfunktion	473
3. Sanierungs- und Entschuldungsfunktion	473
4. Nutzung der Verfahrensfunktionen für Kommunen	476
a) Makroökonomische Ziele	476
b) Wahrung öffentlicher Güter statt Marktberreinigung	477
c) Über die Haftungsverwirklichung hinausgehende Ziele des Allgemeinwohls	477
d) Sozialpolitische Notwendigkeiten	478
e) Markteingriff für Allgemeinwohlziele	480
IV. Restrukturierungs- vs. Insolvenzprinzipien	482
1. Begriff der Restrukturierung	482
2. Differenzierungspunkte	483
a) Liquidation vs. Sanierung	483
b) Insolvenz- und Vertragsprinzipien	484
c) Aufbrechen des Common-Pool	485
d) Wertbestimmung	486
e) Tragedy of the Anticommons	487
3. Restrukturierungsansätze	489
4. Restrukturierungsinstrumente	490
5. Fazit	490
B. Der Makel des Konkurses	491
C. Zielsetzung des kommunalen Sanierungsrahmens	492
I. Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit	493
II. Sanierung durch Restrukturierung	495

III. Disziplinierung	497
1. Vorhersehbarkeit	497
2. Selbstverantwortung und präventive Wirkungen	498
3. Marktdisziplinierungshypothese	499
4. Selbstregulierung des Marktes	500
5. Eintracht mit dem Haushaltsrecht	500
IV. Erzeugen von positiven Handlungsanreizen	501
D. Regelungsmöglichkeiten	503
I. Lösung de lege ferenda	503
1. Öffnungsklausel für die Anwendung der Insolvenzordnung	503
2. Eigenständige Vorschriften für Kommunen	504
II. Punktuelle Integration oder kommunales Entschuldungsgesetz?	504
III. Gesetzgebungszuständigkeit	505
E. Der kommunale Sanierungsrahmen	507
I. Vertragsdogma	509
II. Exkurs: Die richterliche Rechtsmacht – Die richterliche Vertragshilfe und das Kriegsausgleichsverfahren	510
1. Die richterliche Rechtsmacht zur Vertragshilfe	511
a) Verordnung über die Geschäftsaufsicht zur Abwendung des Konkurses	513
b) Gesetz zur Bereinigung alter Schulden	514
c) Das Kriegsausgleichsverfahren	515
d) Vertragshilfeverordnung	517
2. Fortgang nach 1945 – Erweiterte Vertragshilfe	520
3. Richterliche Vertragshilfe für Kommunen?	523
4. Faktische Grenzen der richterlichen Vertragshilfe	524
a) Grundsätzliche Idee	525
b) Grenzen	526
III. Mehrheitsmacht und Plangrundlagen für die Gläubiger	528
1. Rechtfertigung des Verfahrens	528
2. Bewertungsmaßgeblichkeit im Kristallisationsmoment – Kein Hoffnungswert	530
3. Die Bestimmung des Vergleichswertes	532
a) Buch- und Zukunftswert	533
b) „Nullwertprämisse“	534
c) Alternativszenario als Methode zur Wertbestimmung	534
aa) Kapitalmarktwertest	535

*Inhaltsverzeichnis*

bb) Abstimmungstest	536
cc) Liquidationswert aus der Möglichkeit der Zwangsvollstreckung in den Grenzen des § 882a ZPO	537
4. Zwangselement durch Mehrheitsentscheidung	538
a) Wirtschaftlicher Mehrwert	538
b) Mehrheitsentscheidung	539
aa) Erfordernis einer Mehrheitsentscheidung	539
bb) Richtigkeitsgewähr	542
c) Qualität der Mehrheit – Von Kopf- und Summenmehrheiten	544
aa) Quorum von 100 %	545
bb) Quorum von 75 %	545
cc) Quorum von 50 %	547
d) Notwendigkeit einer Fallback-Option?	547
e) Bindung des Teilkollektivs	549
f) Gerichtliche Beteiligung	550
IV. Verfahrensgrundlagen der Entschuldungslösung	550
1. Haushaltsrechtliche Grundlagen und Anknüpfungspunkte der Entschuldungslösung	551
a) Begriff der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit	551
aa) Nettoinvestitionsrate („freie Spitze“)	556
bb) Ergebnisrechnung	561
b) Haushalts- und Finanzplan	562
c) Marktwirtschaftliche Betrachtung	563
d) Ergebnis	563
2. Verfahrensbeteiligte	564
3. Zugang zum kommunalen Sanierungsrahmen	565
a) Antragsrecht	565
b) Voraussetzungen der erfolgreichen Inanspruchnahme von Restrukturierungshilfen	568
c) Wirtschaftlicher Grund zur obligatorischen Entschuldung	571
V. Restrukturierungshilfen im Einzelnen	573
1. Entschuldungsbeauftragter	574
a) Interessenausrichtung des Sanierungsrahmens	574
b) Notwendigkeit	575
c) Kompetenzen	578
aa) Schwacher Entschuldungsbeauftragter	580



bb) Starker Entschuldungsbeauftragter	580
(1) Letztentscheidungskompetenz	580
(2) Expertenvotum	582
d) Bestellung	582
2. Verhandlungsgrundlage	584
3. Restrukturierungsentscheidung im Planverfahren	585
a) Planvereinbarungen	586
b) Planverhandlungen	588
aa) Individuelle Vollstreckungs- und Durchsetzungssperre (Moratorium)	589
bb) Vertragsanpassung	591
4. Umfang der Planvereinbarung (Restrukturierungsmaßnahmen)	594
a) Grundsätze	594
b) Ausweitung der Eingriffsrechte	595
c) Aufbau des Plans	597
d) Intensität der Eingriffe	597
e) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	598
f) Einzelmaßnahmen	599
5. Planzugriffe für die Gläubiger	603
6. Restrukturierungsgrenzen	604
7. Beitrag von Nichtgläubigern	606
8. Sanierungsbeiträge der Gläubiger – Die Planeingriffe in Gläubigerrechte	607
a) Notwendigkeit der Gläubigereinbeziehung – Die Restschuldbefreiung	607
b) Intensität	610
aa) Harter Schuldenschnitt	611
bb) Weicher Schuldenschnitt	612
c) Notwendigkeit der Zwangskollektivierung – Zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung einer Mehrheitsmacht	613
d) Eingriff in Vermögensrechte, Art. 14 Abs. 1 GG	617
aa) Schutzbereich	618
bb) Eingriff	618
(1) Eingriffsform	618
(2) Anforderungen je nach Eingriff	620
(3) Rolle des Gerichts	622
e) Rechtfertigung	623
aa) Legitimer Zweck	624

*Inhaltsverzeichnis*

bb) Geeignetheit	624
cc) Erforderlichkeit	624
dd) Angemessenheit	625
f) Kompensation des Eingriffs	628
g) Gleichbehandlungsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG	629
h) Neue Finanzierungen und Prioritäten	630
9. Zusammenfassung	631
VI. Beteiligtenorganisation und Rollen	632
1. Gläubigerausschuss	632
2. Das Gericht als Kontrollinstanz	632
a) Hintergrund der Verortung beim Amtsgericht	633
b) Funktion	634
aa) Allgemein	634
bb) Im Einzelnen	635
(1) Moratorium	635
(2) Bestätigungsentscheidung zum Gläubigerschutz und Überwachung	635
3. Stellung der Aufsichtsbehörde im Verfahren	637
4. Haftungsfragen	637
5. Verfahrensdauer	637
F. Gesetzesentwurf – „Gesetz zur nachhaltigen Sanierung und Wiederherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Kommunen“ (Kommunales Restrukturierungsgesetz – KomResG)	638
G. Paradigmenwechsel – Folgen der Restrukturierungsfähigkeit von Kommunen und der Möglichkeit zur Nutzung des Sanierungsrahmens	647
I. Bepreisung	648
II. Wertberichtigung	651
III. Rating	652
IV. Offenlegungspflicht	656
V. Eigenkapitalunterlegung	656
VI. Sicherheitenbestellung	657
VII. Rekapitalisierung der Geldinstitute	658
VIII. Umlage zum Insolvenzgeld	658
H. Kapitelzusammenfassung	659

Elftes Kapitel: Schlussbetrachtung	662
Anhang	669
A. Das Verteilungsverfahren in Preußen nach § 45 der Verordnung zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 3. September 1932	669
I. Zweck des Verteilungsverfahrens	669
II. Antrag der Aufsichtsbehörde	669
III. Entscheidung der Beschlußbehörde	670
IV. Durchführung des Verteilungsverfahrens	671
V. Aufgebotsverfahren	672
VI. Gläubigerausschuß	673
VII. Von der Verteilung ausgeschlossene Gegenstände	673
VIII. Unzulässigkeit der Verteilung	674
IX. Vorwegbefriedigung	675
X. Rechtsmittel	675
XI. Kosten des Verfahrens	676
XII. Aufhebung des Verteilungsverfahrens	676
XIII. Erneuter Antrag auf Einleitung eines Verteilungsverfahrens	677
XIV. Ausführung und Inkrafttreten der Verordnung	677
B. Landesrechtliche Regelungen zur Insolvenzverfahrensunfähigkeit von Gebietskörperschaften nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO sowie zur Einzelzwangsvollstreckung	678
I. Baden-Württemberg	678
II. Bayern	679
III. Berlin	680
IV. Brandenburg	681
V. Bremen	682
VI. Hessen	682
VII. Hamburg	683
VIII. Mecklenburg-Vorpommern	684
IX. Niedersachsen	685
X. Nordrhein-Westfalen	686
XI. Rheinland-Pfalz	687
XII. Saarland	688
XIII. Sachsen	689
XIV. Sachsen-Anhalt	690
XV. Schleswig-Holstein	691
XVI. Thüringen	692

*Inhaltsverzeichnis*

C. Verbot der Sicherheitenbestellung	693
Literaturverzeichnis	695
A. Schriftum	695
B. Tagespresse	725
C. Studien, Reporte, Statistiken	731
D. Archivalien	734
E. Stellungnahmen	734