

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Ina Lenke, Rainer Funke,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/4968 –**

Instrumente zur Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit von Gemeinden

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Finanzlage vieler Kommunen ist dramatisch: Allein in Nordrhein-Westfalen sind nach einer Auskunft des Landesinnenministeriums 20 Großstädte, 4 Landkreise und 142 kreisangehörige Gemeinden in der Haushaltssicherung. Weitere 38 Gemeinden befinden sich im Nothaushaltsrecht. Ausgeglichene Haushalte sind in weiter Ferne. So wird z. B. für die Stadt Oberhausen der nächste ausgeglichene Haushalt für das Jahr 2022 prognostiziert. Hiermit verbunden sind tiefe Einschnitte in die Handlungsfähigkeit der Kommunen. Gemeindevertretungen fehlt häufig jeder Gestaltungsspielraum. Vielfach bleibt nur noch das Bemühen um ein einigermaßen vernünftiges Schuldenmanagement.

Nach den Gemeindeordnungen der Länder sind Kommunen für den Fall, dass ein Haushaltsausgleich nicht herbeigeführt werden kann, verpflichtet, ein Haushaltskonsolidierungs- bzw. -sicherungskonzept aufzustellen. Derartige Konzepte dienen dem Ziel, im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu erreichen. Sie bedürfen der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Das genehmigte Konzept stellt einen für die Gemeinde verbindlichen Handlungsrahmen dar, der zu meist mit tiefen Einschnitten verbunden ist. Gleichwohl wird in vielen Fällen das Ziel, innerhalb eines bestimmten Zeitraums, in Nordrhein-Westfalen z. B. im vierten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr, wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen, nicht erreicht.

In der kommunalrechtlichen Literatur wird deshalb über andere, radikalere Möglichkeiten für Gemeinden, sich von Verbindlichkeiten zu befreien, diskutiert. Unter anderem wird in einer beschränkten Insolvenzfähigkeit für Kommunen ein Instrument gesehen, Handlungsspielraum zurück zu gewinnen. Die Insolvenzfähigkeit würde hierzu auf die freiwilligen kommunalen Aufgaben beschränkt werden. Hingegen würden die verbindlichen hoheitlichen Aufgaben der Kommunen (Meldewesen, Ordnungsamt etc.) in der gesetzlich vorgeschriebenen Art weitergeführt werden. Hierbei darf jedoch nicht übersehen werden, dass die finanzielle Konsolidierung der Gemeinden zu Lasten ihrer Gläubiger gehen könnte. So liefen z. B. mittelständische, ortsansässige Unternehmen Gefahr, mit ihren Forderungen aus der Abwicklung von Aufträgen für Gemeinden ganz oder teilweise auszufallen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Finanzsituation der Kommunen ist der Bundesregierung bekannt. Als die Probleme sich infolge massiver Gewerbesteuerbrüche in den Jahren 2001 und 2002 deutlich zeigten, hat die Bundesregierung kurzfristig mit Sofortmaßnahmen und mittelfristig mit der Umsetzung der Ergebnisse der von ihr eingesetzten Gemeindefinanzreformkommission umfassend reagiert. Als Folge dieser Maßnahmen haben sich die Einnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer im Jahr 2004 nicht nur erholt, sondern sind brutto wie netto auf ihrem bisher höchsten Stand angelangt. Auf der Ausgabenseite werden die Kommunen seit dem Jahr 2005 dauerhaft bei ihren Aufwendungen für soziale Leistungen um 2,5 Mrd. Euro jährlich entlastet. Die Kommunen haben somit Handlungsspielraum zurückgewonnen. Wie sich dieses positive Ergebnis in der einzelnen Kommune auswirkt, hängt von der kommunalaufsichtsrechtlichen Praxis und der Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleiche ab. Beides liegt in der alleinigen Zuständigkeit der Länder.

1. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass es sich bei den jetzigen Haushaltskonsolidierungs- bzw. -sicherungskonzepten um taugliche Instrumente zur Sicherung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen und damit zur Absicherung des verfassungsrechtlich garantierten Rechts der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne von Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz handelt, und wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Auffassung?

Die Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen fällt nach der Finanzverfassung in die Zuständigkeit der Länder. Die Bundesregierung hat keine Anhaltspunkte dafür, dass sich die in den Ländern entwickelten und genutzten kommunalaufsichtsrechtlichen Instrumente zur Sicherung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen nicht bewährt hätten.

2. Sind der Bundesregierung andere Instrumente zur Sicherung der dauernden finanziellen Leistungsfähigkeit von Kommunen bekannt, und wenn ja, welche?

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Länder die Reformprozesse auf der kommunalen Ebene, zum Beispiel durch die Weiterentwicklung und Neugestaltung des kommunalen Haushaltsrechts, stützen und vorantreiben. Die auf Einnahmesicherung und Ausgabenentlastung der Kommunen gerichtete Reformpolitik der Bundesregierung setzt dafür den richtigen Rahmen.

3. Sehen ausländische Rechtsordnungen eine Insolvenzfähigkeit für Kommunen vor, und wenn ja, um welche Staaten handelt es sich?

Die Auswertung der Insolvenzordnungen von nahezu 40 Staaten hat ergeben, dass nur sehr wenige Staaten ein Insolvenzverfahren für Kommunen kennen. In Europa sind dies Ungarn und Lettland. In Bulgarien, Rumänien und Estland wird diskutiert, ein Gemeindeinsolvenzverfahren nach ungarischem Vorbild einzuführen.

Außerhalb Europas haben die Vereinigten Staaten von Amerika (Chapter 9 U.S. Bankruptcy Code) und Südafrika (Municipal Finance Management Act 2003) ein Schuldenbereinigungsverfahren für insolvente Kommunen.

Im Übrigen hat die Kommission der Vereinten Nationen für Handelsrecht (UNCITRAL) im Jahr 2004 Richtlinien für ein Insolvenzrecht vorgelegt, die umfangreiche Empfehlungen für die nationale Gesetzgebung auf dem Gebiet

des Insolvenzrechts enthalten (UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law). In diesen Richtlinien ist ausdrücklich ein Insolvenzrecht für Staaten und Gemeinden ausgeklammert worden. Die Insolvenzfähigkeit von Kommunen wurde nicht als eine mögliche Verfahrensoption in einem allgemeinen Insolvenzverfahren angesehen.

4. Was ist der Grund dafür, dass die Bundesländer solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die ihrer Aufsicht unterstehen, z. B. Kommunen, gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 Insolvenzordnung vom Insolvenzverfahren ausschließen können?

Die Insolvenzfähigkeit juristischer Personen, auch der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, ist Ausfluss ihrer Rechtsfähigkeit. Auch bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts kann die typische Insolvenzsituation auftreten, dass eine unzureichende Haftungsmasse unter Beachtung des Grundsatzes der Gläubigergleichbehandlung auf mehrere Gläubiger aufgeteilt werden muss, zu deren voller Befriedigung sie nicht ausreicht. Insofern ging bereits der historische Gesetzgeber des 19. Jahrhunderts von der Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts aus. Dies ergibt sich aus Artikel IV des Einführungsgesetzes zu dem Gesetz betreffend Änderung der Konkursordnung vom 17. Mai 1898 (EGKNov; RGBl. 248), der dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet hat, die Konkursfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts zu beschränken oder auszuschließen. Aufgrund dieses Vorbehalts haben die meisten Länder schon bald nach Erlass von Artikel IV EGKNov den Konkurs über das Vermögen einer Gemeinde für unzulässig erklärt. Mit § 116 Abs. 2 Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49) wurde dann die Unzulässigkeit des Konkurses über das Gemeindevermögen allgemein bestimmt. Heute sehen sämtliche Gemeindeordnungen einen Ausschluss des Insolvenzverfahrens über das Vermögen der Gemeinden und der Landkreise vor.

Zur Begründung wird in der Literatur überwiegend darauf hingewiesen, bereits der öffentliche Aufgabenbereich dieser Körperschaften schließe ein Insolvenzverfahren über deren Vermögen aus. Da das Insolvenzverfahren regelmäßig die Hingabe des gesamten verbleibenden Vermögens an die Gläubiger voraussetze, würde dies das Ende der Existenz der Gebietskörperschaft bedeuten und damit die Erfüllung ihrer Aufgaben unmöglich machen. Eine Insolvenz entzöge insofern der hoheitlichen Verwaltung des Gemeinwesens ihre Grundlage. Weiter werden Bedenken aus dem Demokratieprinzip angeführt, da die Verwaltung des staatlichen Vermögens Aufgabe der verfassungsmäßigen und demokratisch legitimierten Organe sei. Über eine Kürzung von Ansprüchen, wie sie in einem Insolvenzverfahren vorgesehen sei, könne nach dem Gedanken des Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz nur die Legislative befinden. Ebenso werden auch Bedenken aus dem Gewaltenteilungsprinzip des Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz hergeleitet. Im Übrigen müssten nach § 882a ZPO die für die öffentlichen Aufgaben entbehrlichen Gegenstände bestimmt werden, was bei den vielfältigen Aufgaben einer Gebietskörperschaft kein befriedigendes Ergebnis für ein Insolvenzverfahren zulassen würde. Speziell bei den Gemeinden wird auf die verfassungsrechtliche Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltung nach Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz hingewiesen. Den Gläubigern könne durch die fehlende Insolvenzfähigkeit der Gemeinden kein Nachteil entstehen, da die Gebietskörperschaften über die steuerliche Refinanzierungsmöglichkeit gemäß Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz Fehlbeträge decken könnten. Im Übrigen wird auf die Kompetenzen der kommunalen Aufsichtsbehörden hingewiesen, welche die Insolvenz einer Gemeinde durch Aufsichtsmittel von vornherein abwenden könnten.

5. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass diese Gründe in Anbetracht der dramatischen Finanzlage vieler Kommunen und in Anbetracht der Tatsache, dass sich Kommunen heute vielfach selbst wirtschaftlich betätigen sowie nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden, unverändert gültig sind?

Die in der Antwort zu Frage 4 genannten Gründe bestehen fort. Ob die Länder deshalb von der Ermächtigung Gebrauch machen, obliegt nicht der Beurteilung durch die Bundesregierung.

6. Wäre eine beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen nach Ansicht der Bundesregierung mit dem in Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz verfassungsrechtlich garantierten Recht der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar, insbesondere im Hinblick auf die Rechte eines Insolvenzverwalters in Abgrenzung zu denen der Gemeindevertretung?

Nach Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Selbstverwaltung meint danach grundsätzlich selbständige, weisungsfreie Verwaltung durch eigene, selbstbestimmte Organe in eigenem Namen und eigener Verantwortung, allerdings unter der – mit entsprechenden Einwirkungsrechten verbundenen – Aufsicht des Staates. Würde den Gemeinden eine beschränkte Insolvenzfähigkeit zuerkannt, würde – bei einer unveränderten Übertragung der Regelungen der privatrechtlichen Insolvenz – das Recht des Schuldners, das zur Insolvenzmasse gehörende Vermögen zu verwalten und über es zu verfügen, auf den Insolvenzverwalter übergehen (vgl. § 80 Insolvenzordnung). Ob damit die kommunale Selbstverwaltung noch gewahrt wäre, erscheint nicht unproblematisch, müsste jedoch durch die nach der Verfassungsordnung für das Kommunalrecht zuständigen Landesgesetzgeber geprüft und umgesetzt werden.

7. Welche Auswirkungen hätte eine beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen auf die Wirtschaft, insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung von Kommunen als Auftraggeber für mittelständische ortsansässige Unternehmen?

Eine beschränkte Insolvenzfähigkeit der Kommunen könnte den Kommunalkredit verteuern und damit den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen einschränken. Dies betrifft weniger den Bereich der kostendeckenden Einrichtungen, in dem Verteuerungen des Kommunalkredits über Gebühren weitergereicht werden können, als vielmehr den hier angesprochenen Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Eine eingeschränkte finanzielle Handlungsfähigkeit führt in diesem Bereich zu einer geringeren Auftragsvergabe durch die Kommunen.

8. Welche Auswirkungen hätte eine beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen auf das Vertrauen Privater in die finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand?

Aussagen zu einer veränderten Vertrauenshaltung Privater im Hinblick auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand wären rein spekulativ.

9. Welche Auswirkungen hätte eine beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen auf deren Möglichkeit, Kredite aufzunehmen, insbesondere auf deren Rating?

Eine genaue Einschätzung, wie sich eine beschränkte Insolvenzfähigkeit für Kommunen auf deren Möglichkeit, Kredite aufzunehmen, auswirken würde, ist der Bundesregierung nicht möglich.

10. Trifft Kommunen bei Unternehmen, die in ihrem alleinigen oder mehrheitlichen Anteilsbesitz stehen, eine besondere Insolvenzabwendungs-pflicht?

Die Kommunen sind hinsichtlich ihrer in privater Rechtsform betriebenen Unternehmen durch Bundes- oder Landesrecht nicht zur Insolvenzabwehr verpflichtet.

11. Haftet eine Gemeinde aus den Grundsätzen des qualifiziert faktischen Konzerns für ein in ihrem Anteilsbesitz stehendes insolventes Unternehmen jedenfalls dann, wenn sie das Unternehmen immer wieder mit finanziellen Mitteln ausgestattet bzw. dessen Verluste ausgeglichen hat?

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) ist das Konzernrecht auf die Beziehungen der öffentlichen Hand zu ihren in privatrechtlicher Form betriebenen Beteiligungsunternehmen generell anzuwenden. Dabei ist wie folgt zu differenzieren:

Gegenüber abhängigen Gesellschaften in Form der Aktiengesellschaft besteht gemäß § 317 AktG bei Fehlen eines Beherrschungsvertrags eine Verpflichtung des herrschenden Unternehmens zum Schadensersatz, wenn dieses ein für die abhängige Gesellschaft nachteiliges Rechtsgeschäft veranlasst und den Nachteil nicht ausgeglichen hat.

Gegenüber einer abhängigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) hat die Rechtsprechung früher eine Haftung des Alleingeschafters nach den von ihr entwickelten Grundsätzen des qualifizierten faktischen Konzerns angenommen. Diese Rechtsprechung ist inzwischen aufgegeben und in mehreren Entscheidungen des BGH, die allerdings nicht die öffentliche Hand betrafen, durch eine Haftung aus existenzvernichtendem Eingriff ersetzt worden. Danach stellt es einen Missbrauch der Rechtsform der GmbH dar, wenn die Gesellschafter unter Außerachtlassung der gebotenen Rücksichtnahme auf die Zweckbindung des Gesellschaftsvermögens der Gesellschaft durch offene oder verdeckte Entnahmen Vermögenswerte entziehen und dadurch in einem ins Gewicht fallenden Ausmaß die Fähigkeit der Gesellschaft zur Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten beeinträchtigen. Nach diesen Grundsätzen dürfte bei der in der Frage genannten Fallkonstellation, wonach eine Gemeinde ein in ihrem Anteilsbesitz stehendes Unternehmen immer wieder mit finanziellen Mitteln ausgestattet bzw. dessen Verluste ausgeglichen hat, eine Haftung nicht in Betracht kommen.

