

Christian Fritze

Entwicklung rechnungswesen- basierter Systeme zur Stabilisierung der Kommunal Finanzen



Springer Gabler

Entwicklung rechnungswesenbasierter Systeme zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen

Christian Fritze

Entwicklung rechnungswesenbasierter Systeme zur Stabilisierung der Kommunalfinanzen

 Springer Gabler

Christian Fritze
Gütersloh, Deutschland

Dissertation der Universität Bielefeld, 2019

ISBN 978-3-658-27479-5 ISBN 978-3-658-27480-1 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-27480-1>

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

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand am Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Unternehmensrechnung und Rechnungslegung, an der Universität Bielefeld und präsentiert Vorschläge zur Bewältigung der anhaltenden und scheinbar permanenten finanziellen Krise der Kommunen. Die Arbeit wurde im März 2019 als Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaften (Dr. rer. pol) der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielefeld vorgelegt. Gutachter waren Herr Prof. Dr. Matthias Amen (Erstgutachter) und Herr Prof. Dr. Hermann J. Richter (Zweitprüfer).

Herzlichst bedanken möchte ich mich insbesondere bei Herrn Prof. Dr. Amen für die Betreuung und Unterstützung des Forschungsvorhabens. Daneben gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Richter für die Übernahme des Zweitgutachtens sowie der Drittprüferin für die Disputation und zugleich Vorsitzenden der Prüfungskommission, Frau Prof. Dr. Christina Hoon.

Danken möchte ich darüber hinaus den Kolleginnen und Kollegen an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielefeld, die das Forschungsvorhaben durch permanente konstruktive Kritik unterstützt haben. Genauso gilt mein Dank den Kolleginnen und Kollegen an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, die mir nach meinem vorzeitigen Wechsel den Rücken für die notwendigen Fertigstellungsarbeiten freigehalten haben.

Zuletzt gilt mein größter Dank natürlich meiner Familie, die mir jederzeit und uneingeschränkt Rückhalt gegeben hat.

Gütersloh, im Juni 2019

Christian Fritze

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

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AG-KJHG	Erstes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AktG	Aktiengesetz
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
AT	Amtlicher Teil
Az.	Aktenzeichen
BAG-JH	Belastungsausgleichsgesetz Jugendhilfe
BAnz.	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
BetrAVG	Betriebsrentengesetz
BFuP	Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (Zeitschrift)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BilMoG	Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz
BiRiLiG	Bilanzrichtlinien-Gesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
dms	der moderne staat (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRS	Deutscher Rechnungslegungs Standard
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EigVO NRW	Eigenbetriebsverordnung NRW
EPSAS	European Public Sector Accounting Standards
ESUG	Gesetz zur weiteren Erleichterung der Sanierung von Unternehmen
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FamFG	Familienverfahrensgesetz
FlüAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
gem.	gemäß
GemFinRefG	Gemeindefinanzreformgesetz

GemHVO NRW	Gemeindehaushaltsverordnung NRW
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
GmbHG	GmbH-Gesetz
GO NRW	Gemeindeordnung NRW
GoB	Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung
GoF	Geschäfts- oder Firmenwert
GPA	Gemeindeprüfungsanstalt
GrStG	Grundsteuergesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HGB	Handelsgesetzbuch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HSK	Haushaltssicherungskonzept
HSP	Haushaltssanierungsplan
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
IAS	International Accounting Standard
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland
IFRS	International Financial Reporting Standard
InsO	Insolvenzordnung
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
Jg.	Jahrgang
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
KAG	Kommunalabgabengesetz
KomHVO NRW	Kommunalhaushaltsverordnung NRW
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KomGesAbschlG	Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse
KonnexAG	Konnexitätsausführungsgesetz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
KrO NRW	Kreisordnung NRW
KSP	Kapitalsicherungsplan
KWG	Kreditwesengesetz
LKRZ	Zeitschrift für Landes und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (Zeitschrift)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LOG NRW	Landesorganisationsgesetz NRW
LV NRW	Verfassung für das Land NRW
LVerbo	Landschaftsverbandsordnung

MBL	Ministerialblatt
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
NKFEG NRW	NKF-Einführungsgesetz NRW
NKFG NRW	Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW
NKFWG NRW	NKF-Weiterentwicklungsgesetz NRW
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report (Zeitschrift)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (Zeitschrift)
NZI	Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
PSVaG	Pensionsversicherungsverein auf Gegenseitigkeit
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
S.	Satz / Seite
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch
SolvV	Solvabilitätsverordnung
SpkG	Sparkassengesetz
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
StpG	Stärkungspaktgesetz
USBC	United States Bankruptcy Code
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VM	Verwaltung & Management (Zeitschrift)
VVMGOGemHVO	Verwaltungsvorschriften für die Muster für das doppische Rechnungswesen und zu Bestimmungen der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Zeitschrift)
WISU	Das Wirtschaftsstudium (Zeitschrift)
WISTA	Wirtschaft und Statistik (Zeitschrift)
WPg	Die Wirtschaftsprüfung (Zeitschrift)
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft (Zeitschrift)

ZfbF	Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (Zeitschrift)
ZInsO	Zeitschrift für das gesamte Insolvenz- und Sanierungsrecht (Zeitschrift)
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium (Zeitschrift)
ZKF	Zeitschrift für Kommunalfinanzen (zeitschrift)
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (Zeitschrift)
ZPO	Zivilprozessordnung
ZPOEG	Gesetz, betreffend die Einführung der Zivilprozeßordnung

Abbildungsverzeichnis

1.1	Untersuchungsaufbau	6
2.1	Konzern Kommune	18
2.2	Übersicht der Deckungsmittel	20
3.1	Der Haushaltskreislauf und die rollende Planung	28
3.2	Zusammenspiel der Haushaltsgrundsätze	39
3.3	Drei-Komponenten-System	43
3.4	Produktbereiche im NKF	46
3.5	Schritte zur Gesamtabschlusserstellung	72
4.1	Entwicklung des Finanzierungssaldos der Gemeinden und Gemeindeverbände	92
4.2	Länderbezogene Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände zum 31.12.2016	93
4.3	Länderbezogene Gesamtschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände zum 31.12.2016	94
4.4	Bundesweite Entwicklung und Struktur der kommunalen Schulden	95
4.5	Bundesweite Entwicklung der kommunalen Kassenkredite zwischen 1965 und 2010	95
4.6	Haushaltsstatus der NRW-Kommunen zum 31.12.2016	99
4.7	NRW-Kommunen in der Haushaltssicherung	100
5.1	Ablauf des Insolvenzplanverfahrens	155
5.2	Bilanz mit getrenntem Vermögensausweis	190
5.3	Vorgehensweise bei der Vermögenseinteilung	193
6.1	Generationenbeitrag	245
6.2	Schrittweiser Defizitabbau	247
6.3	Liquiditätskredite pro Einwohner mit / ohne Stärkungspaktmittel	256
6.4	Ungleichbehandlung des § 75 Abs. 7 GO NRW	267
6.5	Beispielhafte Ursprungskapitalbestimmung bei bilanzieller Überschuldung	275
6.6	Beispielhafte Bestimmung des Kapitaldefizits	276
6.7	Beispielhafte Berechnung der KSP-Fristen	285
6.8	Klasse C-Verlauf	297
6.9	Eigenkapital im Gesamtabschluss	308
6.10	Zeitlicher Ablauf einer Gesamtergebnisplanung	315

Tabellenverzeichnis

3.1	Kodifizierung der GoB	53
4.1	NRW-Gemeinden und Gemeindeverbände mit den höchsten Pro- Kopf-Kassenkrediten zum 31.12.2016	97
5.1	Insolvenzverfahren für Private und Kommunen	218
6.1	Klassenübersicht	279
6.2	Die Klassen des regulativen Stabilisierungssystems	328
7.1	Systemvergleich	348



1 Kommunale Verschuldung und die Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung

1.1 Problemstellung

„Gesunde staatliche Finanzen [sind] die erste Voraussetzung für eine geordnete Entwicklung des ganzen sozialen und politischen Lebens“¹. Vor dem Hintergrund der jüngsten Staatsschuldenkrise und der nur durch internationale Hilfsleistungen und Schuldenerlasse aufrecht erhaltenen finanziellen Handlungsfähigkeit des griechischen Staates² gewinnt diese 1962 getätigte Aussage erneut an Bedeutung. Ist der Staat aufgrund mangelnder finanzieller Mittel nicht mehr in der Lage, seinen Aufgaben nachzukommen, drohen diverse, heutzutage als selbstverständlich empfundene öffentliche Leistungen wegzuberechnen - von der Sozialhilfe über die Straßeninstandhaltung bis hin zur Müllbeseitigung.

Wenngleich ein Blick auf die öffentlichen Haushalte in Deutschland seit einigen Jahren ein weitestgehend konstantes Schuldenniveau zeigt,³ offenbart eine genauere Betrachtung der Gemeindefinanzen eine besondere Entwicklung, die regelmäßiger Gegenstand öffentlicher Diskussionen ist:⁴ In den letzten Jahren hat sich das Volumen der sog. Liquiditäts- bzw. Kassenkredite sowie ihr Anteil an den Gesamtschulden der Kommunen deutlich vergrößert.⁵ Aus rechtlicher Sicht dürfen diese Kredite lediglich zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen aufge-

¹ BVERFG vom 14.11.1962, NJW 1963, 32 (33).

² Vgl. EUROPEAN STABILITY MECHANISM (2018), S. 27. Zum Verlauf der Staatsschuldenkrise vgl. ausführlich PILZ (2018), S. 7-24, READ und SCHÄFER (2017).

³ Zwischen dem 31.12.2010 und 31.12.2016 ist die gesamte Pro-Kopf-Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von 24.607 EUR auf 24.407 EUR gesunken, vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2017a), S. 14. Bei der Verschuldung in Relation zum Brutto-Inlands-Produkt ergab sich in diesem Zeitraum eine Senkung von 80,9 % auf 68,1 %, vgl. http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=sdg_17_40&plugin=1 [letzter Abruf: 11.03.2019].

⁴ Vgl. jüngst beispielsweise SPIEGEL ONLINE vom 19.01.2019: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/kommunen-haben-immer-mehr-schulden-pirmasens-ist-spitzenreiter-a-1248741.html> [letzter Abruf: 11.03.2019], FOCUS vom 25.05.2018: https://www.focus.de/regional/rheinland-pfalz/lahnstein-cuxhavener-apell-zur-bildung-eines-altschuldenfonds-dritteltung-bei-uebernahme-der-kommunalschulden_id.8986177.html [letzter Abruf: 11.03.2019].

⁵ In den zehn Jahren zwischen 2005 und 2015 ist die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte, also ohne Einbeziehung von ausgelagerten öffentlichen Betrieben, um knapp 20 Mrd. EUR auf 132 Mrd. EUR gestiegen, wobei sich diese Mehrung statistisch gesehen ausschließlich aus zusätzlichen Kassenkrediten ergeben hat. Ihr Anteil an den kommunalen Schulden ist dadurch von 21 % auf 37 % gewachsen, vgl. BOETTCHER, FREIER u. a. (2017a), S. 6, 10.

nommen werden⁶ und bilden ihrem Wesen nach damit eigentlich die Ausnahme - sie sollen beispielsweise die Zahlungen an Sozialhilfeempfänger sicherstellen, auch wenn der örtliche Großgewerbetreibende mit seiner Gewerbesteuerzahlung in Verzug gerät. Insbesondere in den westlichen Bundesländern ist das Volumen dieser Überbrückungskredite jedoch in den letzten Jahren so stark angestiegen, dass die Frage gestellt werden muss, inwieweit der laufende Verwaltungsbetrieb mittlerweile nur noch durch immer neue Liquiditätskredite aufrecht erhalten wird.⁷ Die damit verbundenen Risiken werden schnell deutlich: Verweigern die Fremdkapitalgeber aufgrund des Ausmaßes der Verschuldung irgendwann die weitere Kreditvergabe, würde ein nicht unerheblicher Teil der öffentlichen Leistungen nicht mehr aufrecht erhalten werden können. Folglich gefährdet die beschriebene Ausgangslage die Fähigkeit zur stetigen Aufgabenerfüllung der Gemeinden, die der Gesetzgeber eigentlich durch vielfältige rechtliche Vorgaben zur kommunalen Finanzwirtschaft sicherstellen will.⁸ Die eingangs zitierte geordnete Entwicklung des sozialen und politischen Lebens ist dadurch bedroht.

Sowohl die Forschung als auch Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung fordern daher regelmäßig eine Lösung des Schuldenproblems, um die stetige Aufgabenerfüllung der Kommunen (wieder) sicherzustellen.⁹ Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit mit vereinzelt Hilfsprogrammen reagiert, die besonders stark gefährdeten Gemeinden Sonderzahlungen zukommen lassen¹⁰ oder in Teilen eine Übernahme der Schulden durch das Land vorsehen.¹¹ Gleichzeitig sollen die Gemeinden durch Kostenübernahmen durch die übergeordneten Staatsebenen entlastet werden.¹² Wirkungsuntersuchungen lassen jedoch Zweifel aufkommen, ob diese Maßnahmen ausreichen, um die Verschuldung zurückzuführen und die oben beschriebenen Risiken zu reduzieren.¹³ Die Forderungen nach alternativen Lösungswegen, die sich zum Teil auch sehr stark von der etablierten Grundstruktur der

⁶ Vgl. § 89 Abs. 2 GO NRW.

⁷ Vgl. BOETTCHER, FREIER u. a. (2017a), S. 5, 10.

⁸ Vgl. insbesondere § 75 GO NRW.

⁹ Vgl. stellvertretend STÄDTETAG NORDRHEIN-WESTFALEN vom 06.06.2018: <http://www.staedtetag-nrw.de/presse/mitteilungen/085487/> [letzter Abruf: 11.03.2019]. Auf die vielfältigen Forderungen aus der Forschung wird im weiteren Verlauf der Untersuchung näher eingegangen.

¹⁰ Dies ist beispielsweise im Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen der Fall, vgl. Kapitel 6.2.3.1.

¹¹ Stellvertretend ist hier das hessische Landesprogramm Kommunaler Schutzschirm zu nennen, vgl. HESSISCHES MINISTERIUM DER FINANZEN (2014), S. 10 f.

¹² Vgl. insbesondere das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 01.12.2016.

¹³ Vgl. stellvertretend BUSCH (2017), S. 137, ORTH und TIMM-ARNOLD (2018), S. 39.

kommunalen Finanzwirtschaft unterscheiden sollen,¹⁴ werden daher nicht geringer.

1.2 Forschungsfrage

Eine Kommune kann genau wie eine Unternehmung als System charakterisiert werden.¹⁵ Es handelt sich dabei in beiden Fällen um ein offenes System, das von seiner Umwelt beeinflusst wird und diese selbst beeinflusst,¹⁶ z. B. indem Mitarbeiter (als Systemelemente) auf dem Arbeitsmarkt gewonnen oder - wie zuvor aufgezeigt - Kredite bei Banken aufgenommen werden, um im betrieblichen Transformationsprozess (kommunale) Leistungen zu erstellen, die an die Empfänger (z. B. Bürger) abgegeben werden. Das System selbst sowie dessen Systemelemente und deren Beziehungen zueinander stehen jedoch nicht im unmittelbaren Fokus der vorliegenden Untersuchung. Die im vorhergehenden Abschnitt thematisierten Forderungen nach Wegen zur Lösung des Schuldenproblems aufgreifend, bezieht sich die Arbeit stattdessen schwerpunktmäßig auf die Umwelt, insbesondere die ökonomische und politische, die auf das System einwirkt und ihm in Teilen vorgibt, wie es seine Ziele zu verfolgen hat.¹⁷ Unter die ökonomische Umwelt kann beispielsweise der Kreditmarkt und dessen (systematische) Funktionsweise gefasst werden, während die politische Umwelt u. a. über die Rechtsordnung die Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Handeln der Kommune bestimmt.¹⁸ Die Umwelt selbst kann dabei ebenfalls als System mit einzelnen Subsystemen aufgefasst werden (BAUMANN spricht vom sog. wirtschaftlichen bzw. politischen „Umsystem“¹⁹), welches im Fokus der Untersuchung steht.

Ziel der Arbeit ist es folglich, die für den Untersuchungsgegenstand der *kommunalen Finanzen* relevanten Subsysteme des wirtschaftlichen und politischen Umsystems

1. zu identifizieren und in ihrer Einwirkung auf die Kommunen zu analysieren und
2. mögliche Defizite dieser Systeme in Bezug auf das Ziel der Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung festzustellen, um so

¹⁴ Beispielhaft zu nennen ist hier die Kleine Anfrage des Landtagsabgeordneten Andre Kuper bezüglich der Ausweitung der Insolvenzordnung auf Gemeinden, vgl. LANDTAG NRW DRUCKSACHE 16/3646 vom 19.07.2013.

¹⁵ Vgl. zur Charakterisierung der Unternehmung als (offenes) System z. B. HAHN (1996), S. 8-10, ausführlich ULRICH (1970), S. 153-165. Vgl. bezogen auf die Kommune RAU (2007), S. 44 f.

¹⁶ Vgl. BAETGE (1974), S. 37, RAU (2007), S. 44.

¹⁷ Vgl. HAHN (1996), S. 18 f., ULRICH (1970), S. 166, 174 f.

¹⁸ Vgl. BAUMANN (1978), S. 34 f., 38-40.

¹⁹ BAUMANN (1978), S. 34, ähnlich HAHN (1996), S. 6 f.

3. neue Systeme zu entwickeln, durch die die Kommunalfinanzen *stabilisiert* werden können, d. h., durch die die Sicherung einer stetigen Aufgabenerfüllung wiederhergestellt werden kann.

Dabei ist das System Kommune und dessen Funktionsweise natürlich unbedingt zu berücksichtigen. Genau dieses System soll schließlich in eine bestimmte Richtung - das Bremsen der weiteren Verschuldung und der Gefährdung der eigenen Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung - beeinflusst werden, sodass dessen Reaktion auf die zu entwickelnden Stabilisierungssysteme zu antizipieren ist. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass es sich bei der Kommune genau wie bei der Unternehmung um ein dynamisches System handelt:²⁰ Die Systemelemente und ihre Beziehungen zueinander sind nicht statisch, sondern verändern sich im Zeitablauf.²¹ Bei der Entwicklung von Stabilisierungssystemen ist also beispielsweise zu berücksichtigen, dass die kommunalen Entscheidungsträger bei der Auswahl ihrer Handlungsalternativen wissen, dass sie lediglich für einen befristeten Zeitraum in ihr Amt gewählt werden.

1.3 Aufbau der Untersuchung

Basierend auf der Konzeption wirtschaftswissenschaftlicher Forschung nach CHMIELEWICZ²² lässt sich die vorliegende Arbeit aus wissenschaftstheoretischer Sicht in drei Stufen unterteilen:²³

1. Auf der ersten Stufe werden die zentralen, für den weiteren Untersuchungsverlauf notwendigen Begriffe und Definitionen präzisiert.²⁴ Dies erfolgt im Wesentlichen in den Kapiteln 2 und 3. Hier soll zuerst das System Kommune in Hinblick auf die kommunale Aufgabenerfüllung und deren Rahmenbedingungen definiert werden. Darauf aufbauend ist anschließend darzustellen, welche Mechanismen derzeit existieren, durch die eine stetige Aufgabenerfüllung gesichert werden soll. Die auf der ersten Stufe gewonnenen Aussagen sind folglich deskriptiver Natur.²⁵
2. Auf der nächsten Stufe werden Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge identifiziert, um daraus theoretische, d. h. erklärende Aussagen²⁶ zu gewinnen.²⁷

²⁰ Vgl. RAU (2007), S. 45.

²¹ Vgl. ULRICH (1970), S. 158-161, BAUMANN (1978), S. 27.

²² Vgl. CHMIELEWICZ (1994), S. 8 f.

²³ Vgl. Abbildung 1.1.

²⁴ CHMIELEWICZ (1994), S. 9 f., bezeichnet diese Stufe als Begriffslehre.

²⁵ Vgl. KISTNER und STEVEN (2002), S. 41.

²⁶ Vgl. KISTNER und STEVEN (2002), S. 41. Theoretische Aussagen werden häufig auch als positive Aussagen bezeichnet, vgl. beispielsweise MANKIW und TAYLOR (2016), S. 31 f.

²⁷ Diese Stufe wird auch als Wissenschaftstheorie bezeichnet, vgl. CHMIELEWICZ (1994), S. 11.

Dies ist vorwiegend Ziel des vierten Kapitels, in dem die finanzielle Entwicklung der Gemeinden genauer betrachtet und Ursachen für diese Entwicklung identifiziert werden. Hier wird also einerseits überprüft, ob der finanzielle Status quo tatsächlich als so risikobehaftet in Bezug auf eine stetige Aufgabenerfüllung, wie eingangs beschrieben, gekennzeichnet werden muss. Ist dies der Fall, sollen andererseits mögliche Defizite im geltenden Sicherungssystem identifiziert werden, die eine solche Entwicklung zugelassen haben. Letzteres geschieht primär durch das Zusammentragen, Verknüpfen und Ausdeuten der Ergebnisse anderer Forschungsarbeiten.

3. Basierend auf den gewonnen Erkenntnissen stehen im Fokus der dritten und letzten Stufe ein angestrebter Soll-Zustand und die Frage, was zur Erreichung dieses Zustands notwendig ist.²⁸ Hier werden also die erklärenden Ursache-Wirkungszusammenhänge (Kapitel 4) in ein gestaltendes Ziel-Mittel-System überführt.²⁹ Dies ist primär Gegenstand der Kapitel 5 bis 7. Wissens um die Ursachen der finanziellen Entwicklung der Gemeinden, werden hier neue Systeme entworfen und miteinander verglichen (die Mittel), durch welche eine Stabilisierung der Kommunalfinanzen erreicht werden soll (das Ziel). Am Ende dieses Prozesses stehen folglich normative Aussagen, also Handlungsempfehlungen zur Erreichung dieses Ziels.³⁰

Die erste Stufe (Kapitel 2 und 3) kann aufgrund ihrer rein deskriptiven Ausrichtung als Grundlagendarstellung bezeichnet werden, während die Stufen 2 (Kapitel 4) und 3 (Kapitel 5 bis 7) die Hauptuntersuchung bilden.

²⁸ CHMIELEWICZ unterteilt diese Stufe in die Bereiche Wissenschaftstechnologie und Philosophie. Erstgenannter Bereich bezieht sich auf die Gewinnung von Aussagen darüber, wie ein Soll-Zustand erreicht werden kann; letzterer besteht indes darin, einen konkreten, anzustrebenden Soll-Zustand auszuwählen. Vgl. hierzu CHMIELEWICZ (1994), S. 7-15.

²⁹ Vgl. FÜLBIER (2004), S. 267. Vgl. zur Ziel-Mittel-Beziehung GUTENBERG (1967), S. 29 f.

³⁰ Vgl. KISTNER und STEVEN (2002), S. 43 f.

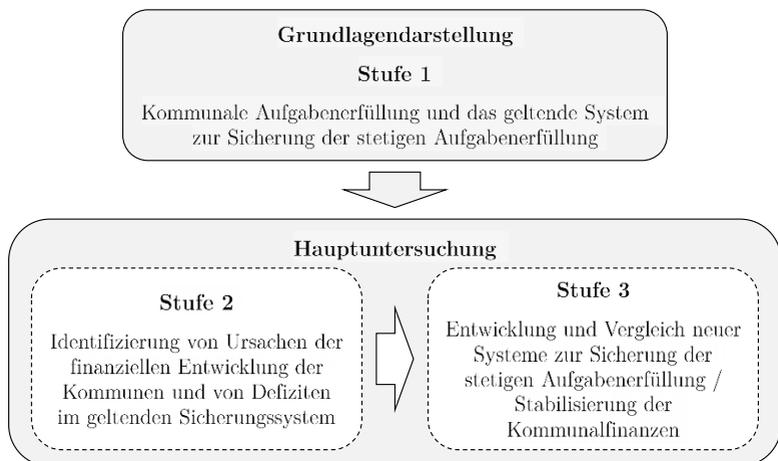


Abbildung 1.1: Untersuchungsaufbau

Da die Gewinnung von Handlungsempfehlungen das übergeordnete Untersuchungsziel bildet, wird in der vorliegenden Arbeit ein normativer Forschungsansatz verfolgt.³¹ Dadurch müssen zwangsläufig Werturteile in Form des zu erreichenden Soll-Zustands gefällt werden.³² Dies geht in Einklang mit dem überwiegenden Verständnis der Wirtschaftswissenschaft als anwendungsorientierte Wissenschaft, die auf „den Entwurf einer neuen, einer ‚besseren‘ Wirklichkeit“³³ und damit auf die Lösung von aus der Praxis aufgeworfenen Problemen abzielt.³⁴ Da in der vorliegenden Arbeit neue Theorien ausgehend von der Verknüpfung und Deutung bestehender Forschungsergebnisse entwickelt werden, lässt sich die Untersuchung zudem als theoretisch-konzeptionelle Arbeit kategorisieren.³⁵

³¹ Vgl. FÜLBIER (2004), S. 268. Rein positive Forschungsansätze gehen aufgrund ihres ausschließlichen Ziels, zu beschreiben und zu erklären, demnach nicht über die zweite Stufe hinaus.

³² Vgl. CHMIELEWICZ (1994), S. 14.

³³ THOMMEN u. a. (2017), S. 17.

³⁴ Vgl. FÜLBIER (2004), S. 267, KISTNER und STEVEN (2002), S. 44 f. Rein theoretische Wissenschaften zielen hingegen auf wertfreie Aussagen ab und überlassen die Bestimmung der zu erreichenden Soll-Zustände der Praxis, vgl. CHMIELEWICZ (1994), S. 15, THOMMEN u. a. (2017), S. 17. Zur Diskussion der Frage, inwieweit eine Wissenschaft Werturteile einbeziehen darf bzw. ob ein Verzicht auf solche überhaupt möglich ist, vgl. beispielsweise KROMPHARDT, CLEVER und KLIPPERT (1979), S. 91-111.

³⁵ Vgl. GOLDENSTEIN, HUNOLDT und WALGENBACH (2018), S. 85, 87.

1.4 Schwerpunkt Betrachtung Nordrhein-Westfalen

Die Kommunallandschaft ist geprägt vom sog. Förderalismus, der jedem Gliedstaat im Bundesstaat eine begrenzte Eigenständigkeit zuspricht.³⁶ Dies führt dazu, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen einer Gemeinde in NRW von denen eines anderen Landes, z. B. Bayern, unterscheiden können.³⁷ Aufgrund des verfassungsrechtlichen Ziels der Gewährleistung ähnlicher Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet³⁸ sind diese Abweichungen regelmäßig beschränkt, sodass sich die vorliegende Untersuchung grundsätzlich auf alle deutschen Gemeinden beziehen kann. Allerdings ermöglicht es eine Schwerpunktsetzung auf ein Land, die Analysen auf konkrete, für alle betrachteten Kommunen identische Rechtsgrundlagen zu stützen. Da der größte Teil der Gesamtverschuldung auf nordrhein-westfälische Kommunen entfällt³⁹ und das Phänomen der hohen Kassenkredite hier besonders präsent ist,⁴⁰ bietet sich ein Fokus auf NRW an. Durch den bereits erwähnten Gleichmäßigkeitsgrundsatz sind die rechtlichen Rahmenbedingungen der anderen Länder zumindest ähnlich ausgestaltet, sodass die in der vorliegenden Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse dennoch - ggf. mit vereinzelt Anpassungen - auf die restliche Kommunallandschaft in Deutschland übertragen werden können.

³⁶ Vgl. Art. 20 Abs. 1, Art. 30 GG.

³⁷ Vgl. ENGELS und KRAUSNICK (2015), S. 54 f.

³⁸ Dieses Ziel kann aus dem Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitet werden und äußert sich u. a. in einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 72 Abs. 2 GG, vgl. HÄDE (2006), S. 565.

³⁹ Vgl. STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2018), S. 15 f.

⁴⁰ Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2017a), S. 108 f.



2 Funktionsweise des Systems Kommune

2.1 Ziele und Aufgaben der Gemeinden

Um die Beschaffenheit der kommunalen Finanzen analysieren und im späteren Verlauf der Untersuchung Systeme zur Stabilisierung dieser entwickeln zu können, bedarf es eines grundlegenden Einblicks in die Funktionsweise des Systems Kommune. Dabei ist zuerst zu betrachten, wie sich die Kommune Ziele und Aufgaben definiert⁴¹ und welche Besonderheiten sich diesbezüglich aus der Einbettung in das Wirtschaftssubjekt *Staat* ergeben.⁴²

Nach SMITH hat der Staat im Kern drei Aufgabenbereiche, für die ihm Ausgaben entstehen: die Landesverteidigung, das Betreiben des Justizwesens (insbesondere zum Schutz des Privateigentums) sowie die Bereitstellung öffentlicher Anlagen und Einrichtungen, insbesondere der Verkehrsverbindungen und des Bildungswesens.⁴³ Die Mikroökonomie sowie die öffentliche Betriebswirtschaftslehre greifen SMITHS Überlegungen auf und führen staatliche Aufgaben neben dem Schutz der Eigentumsrechte insbesondere auf ein Versagen des Marktes zurück, d. h., der Staat wird dort aktiv, wo der freie Markt nicht die gewünschten Ergebnisse erzeugen kann.⁴⁴ Dies ist z. B. der Fall, wenn die Anbieter die Nachfrager nicht über den Preis vom Konsum ausschließen können oder der Ausschluss unverhältnismäßig teuer ist (z. B. bei Straßen, Wegen und Plätzen oder der inneren und äußeren Sicherheit),⁴⁵ das Gut aus staatlicher Sicht nicht auf einem Markt gehandelt werden soll, weil dieser die Versorgungsaufgabe nicht zu akzeptablen Bedingungen leisten kann (z. B. bei der Ausweisausstellung)⁴⁶ oder das Gut zu einem Preis, den nach Gewinn strebende private Anbieter verlangen würden, aus staatlicher Sicht zu wenig nachgefragt wird (z. B. bei der Bildung).⁴⁷

⁴¹ Vgl. zur Fähigkeit der grundsätzlich selbstständigen Ziel- und Aufgabendefinition eines Systems ULRICH (1970), S. 114.

⁴² Vgl. zur volkswirtschaftlichen Definition des Wirtschaftssubjekts Staat und dessen Elementen z. B. ENGELKAMP und SELL (2017), S. 199.

⁴³ Vgl. SMITH (1978), S. 587-695. Die von SMITH ebenfalls genannten Ausgaben für die Repräsentation des Staatsoberhauptes werden von ihm nur kurz thematisiert und sollen daher außer Acht gelassen werden.

⁴⁴ Vgl. stellvertretend FRITSCH (2014), S. 325, BREDE (2005), S. 13-15.

⁴⁵ Vgl. BARTLING und LUZIUS (2014), S. 133, MROSS (2015), S. 13.

⁴⁶ Vgl. BREDE (2005), S. 14.

⁴⁷ Vgl. MANKIW und TAYLOR (2016), S. 324 f., BARTLING und LUZIUS (2014), S. 133.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Staat in den beschriebenen Fällen und darüber hinaus⁴⁸ tatsächlich aktiv wird und z. B. ein Gut selber produziert. Dies ist davon abhängig, welche Ziele der Staat verfolgt.⁴⁹ Als Ziele lassen sich gewollte oder angestrebte zukünftige Zustände oder Ereignisse definieren.⁵⁰ Aufgaben stellen dabei (Selbst-) Verpflichtungen zu zielgerichtetem Handeln dar, also zum Vollzug von auf die Zielerreichung gerichteten Aktivitäten.⁵¹ Die Erfüllung einer Aufgabe ist daher ein Mittel, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, sodass eine Mittel-Zweck-Beziehung besteht.⁵² Diese Beziehung kann auch auf das Verhältnis von öffentlichen Zielen und Aufgaben übertragen werden. Erstgenannte werden durch demokratisch legitimierte Vertretungskörperschaften (regelmäßig das jeweilige Parlament) autorisiert.⁵³ Die Befugnis zur Zielbildung wird im Rahmen eines demokratischen Willensbildungsprozesses dabei von der Bevölkerung auf die Vertretungskörperschaft übertragen, wobei die im Rahmen freier, geheimer und demokratischer Wahlen bestimmten Volksvertreter versuchen, Ziele basierend auf den Vorstellungen ihrer Wählerschaft zu definieren.⁵⁴ Die politisch erwünschten zukünftigen Zustände und Ereignisse konkretisieren sich anschließend gemäß (gem.) der o. g. Mittel-Zweck-Relation in öffentlichen Aufgaben.⁵⁵

Die Frage, was öffentliche Aufgabe ist und was nicht (und damit, wann der Staat handelt), ist somit allem voran eine politische und damit nicht abschließend bestimmbar.⁵⁶ Folglich existiert kein statischer Katalog von Aufgaben, die zwingend vom Staat auszuführen sind, sondern der Aufgabenumfang hängt von Zeit, Ort und der Haltung der Vertretungskörperschaft ab.⁵⁷ Dies wird auch durch eine historische Rückschau bestätigt: Kaum eine Aufgabe ist nicht bereits schon einmal staatlich organisiert worden.⁵⁸ Aufgaben werden also dann zur Sache des Staates -

⁴⁸ Neben dem erläuterten Marktversagen wird der Staat regelmäßig noch in weiteren Fällen aktiv, z. B. im Rahmen der Distributionspolitik zum Abbau von Ungleichheit in der Einkommensverteilung, vgl. FRITSCH (2014), S. 325 f.

⁴⁹ Vgl. BREDE (2005), S. 15 f.

⁵⁰ Vgl. WATZKA (2016), S. 1, HAUSCHILDT (1977), S. 9.

⁵¹ Vgl. BREDE (2005), S. 18, KAPPLER (1975), S. 88.

⁵² Vgl. BREDE (1989), Sp. 1867 f. Das Schrifttum verwendet anstelle des Aufgabenbegriffs hierbei häufig den Begriff des Handlungs- oder Sekundärziels, welches innerhalb einer Zielhierarchie der Erreichung des übergeordneten Ziels dient, vgl. z. B. LEVERMANN (1995), S. 5, MACHARZINA und WOLF (2012), S. 218.

⁵³ Vgl. BREDE (2005), S. 19.

⁵⁴ Vgl. FLEIGE (1989), S. 38.

⁵⁵ In der politischen Realität werden jedoch seltener Ziele definiert, sondern direkt Aufgaben benannt, wenn vermieden werden soll, dass die politischen Vertreter an den Zielvorgaben gemessen werden können, vgl. BREDE (2005), S. 19.

⁵⁶ Vgl. MROSS (2015), S. 12.

⁵⁷ Vgl. BREDE (2005), S. 7, BOGUMIL und JANN (2009), S. 70

⁵⁸ Vgl. BOGUMIL und JANN (2009), S. 70. Allerdings lässt eine solche Betrachtung auch Rückschlüsse auf einen gewissen Kernbestand öffentlicher Aufgaben zu, wie z. B. Justiz sowie innere und äußere Sicherheit (Polizei und Militär), vgl. GOURMELON, MROSS und SEIDEL (2018), S. 109

und damit öffentliche Aufgaben - wenn die Vertretungskörperschaft zur Auffassung gelangt, dass die Erfüllung oder die Art der Erfüllung im öffentlichen Interesse liegt. Regelmäßig werden deshalb Aufgaben zu solchen des Staates gemacht, wenn ein Anspruch auf Gleichbehandlung, soziale Gerechtigkeit o. Ä. eingefordert wird.⁵⁹

Trägerin der öffentlichen Aufgaben ist die öffentliche Verwaltung.⁶⁰ Sie ist damit für die Programmausführung zuständig: Die im politischen Willensbildungsprozess festgelegten Aufgaben werden von der Vertretungskörperschaft auf die Verwaltung übertragen, um von dieser vollzogen zu werden.⁶¹ Die öffentliche Verwaltung leitet ihre Kompetenzen somit aus rechtlichen Vorgaben und Aufgabenzuweisungen der politischen Führung ab und hat dadurch eine dienende Funktion und instrumentellen Charakter.⁶² Im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland sind zwei Ebenen der Verwaltungsorganisation vorgesehen: die des Bundes als Gesamtstaat sowie die der Länder als Gliedstaaten. Die Kommunen bilden dabei keine dritte, abzugrenzende Ebene, sondern sind rechtlich gesehen Teil der Länder.⁶³ Sie stellen jedoch die sog. mittelbare Staatsverwaltung dar, in deren Rahmen sich die Länder zur Aufgabenerfüllung nicht eigener Behörden bedienen (unmittelbare Staatsverwaltung), sondern den Vollzug rechtlich selbstständigen Organisationen - den Kommunen als Körperschaften des öffentlichen Rechts - überlassen.⁶⁴

Der Begriff Kommune stammt aus dem Lateinischen und bedeutet übersetzt *Gemeinde*.⁶⁵ Gemeinden existieren nur durch das ihnen zugewiesene Gebiet, sie stellen sog. Gebietskörperschaften dar.⁶⁶ Innerhalb dieses Gebietes sind die Gemeinden eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung.⁶⁷ Als rechtlich selbstständige juristische Person handelt die Gemeinde durch ihre Organe, namentlich den Rat (einschließlich etwaiger gebildeter Ausschüsse) und den Bürgermeister.⁶⁸ Der Rat definiert dabei die politischen Ziele der Gemeinde und leitet hieraus die gemeind-

⁵⁹ Vgl. BREDE (2005), S. 13 f.

⁶⁰ Vgl. IPSEN (2017), S. 58.

⁶¹ Vgl. KEGELMANN (2007), S. 49.

⁶² Vgl. KEGELMANN (2007), S. 50.

⁶³ Vgl. KLOEPFER (2012), S. 35, KÄMMERER (2017), S. 63

⁶⁴ Vgl. BURGI (2015), § 2 Rn. 4, 5, BOGUMIL und JANN (2009), S. 103. Eigene Landesbehörden sind z. B. Landräte, Finanzämter und Kreispolizeibehörden als untere Landesbehörden nach § 9 Abs. 2 LOG NRW und die Landesregierung, der Ministerpräsident und Ministerien als oberste Landesbehörden nach § 3 LOG NRW.

⁶⁵ Rechtlich gesehen wird der Gemeindebegriff nochmal stark ausdifferenziert, z. B. in kreisangehörige Gemeinden und Städte, kreisfreie Städte usw., vgl. § 4 GO NRW. In der vorliegenden Arbeit wird auf diese Unterscheidung nicht weiter eingegangen, sodass die Begriffe Kommune, Gemeinde und Stadt synonym verwendet werden. Rechtliche Besonderheiten der Gemeindeverbände (insbesondere Kreise nach KrO NRW und Landschaftsverbände nach LVerbO), die von den Regelungen der Gemeinden abweichen bzw. darüber hinausgehen, sollen in der weiteren Betrachtung keine Berücksichtigung finden.

⁶⁶ Vgl. § 1 Abs. 2 GO NRW.

⁶⁷ Vgl. § 2 GO NRW.

⁶⁸ Vgl. BURGI (2015), § 5 Rn. 9.

lichen Aufgaben ab, deren Vollzug er kontrolliert.⁶⁹ Bei der Zielfindung ist zu beachten, dass den Kommunen per Gesetz auferlegt ist, das Gemeinwohl der Bürger in ihrem Gebiet zu fördern.⁷⁰ Dieses Oberziel bildet den Rahmen, innerhalb dessen die Zielbildung und anschließende Aufgabenableitung erfolgen kann.⁷¹ Der eigentliche Vollzug, also die Aufgabenerledigung, obliegt der Gemeindeverwaltung als Exekutiveinheit mit dem Bürgermeister an der Verwaltungsspitze.⁷²

Prägendes Merkmal der Kommunen ist die ihnen durch Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich zugesprochene Selbstverwaltungsgarantie, die es ihnen erlaubt, alle örtlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich im Rahmen der Gesetze zu regeln. Durch diese Kompetenz verfügen die Gemeinden über eine lokale Allzuständigkeit mit nicht festgelegtem Aufgabenkatalog.⁷³ Sie nehmen Aufgaben für den Bund und das Land wahr sowie solche in eigener Angelegenheit.⁷⁴ Erstgenannte beruhen auf der die mittelbare Staatsverwaltung prägenden Überlegung, dass die Gemeinden als dem Bürger am nächsten stehende Stufe der öffentlichen Verwaltung die Aufgaben u. U. besser erledigen können.⁷⁵ In der nordrhein-westfälischen Landesverfassung und der Gemeindeordnung ist dabei ein monistisches Aufgabenmodell vorgesehen, das nicht zwischen originär kommunalen und staatlich übertragenen Aufgaben unterscheidet: Sämtliche von der Gemeinde wahrgenommenen Aufgaben sind rechtlich gesehen kommunale, wenngleich sie möglicherweise umfassenden staatlichen Weisungsrechten unterliegen.⁷⁶ Die Aufgaben werden demnach in drei verschiedene Kategorien eingeteilt:⁷⁷

- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, vgl. § 3 Abs. 2 GO NRW.
- Weisungsfreie Pflichtaufgaben, vgl. § 3 Abs. 1 GO NRW.
- Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, vgl. § 2 GO NRW.

Die drei Aufgabentypen sind durch aufsteigende Freiheitsgrade hinsichtlich des *Ob* und *Wie* der Aufgabenerfüllung gekennzeichnet. Die Pflichtaufgaben nach Weisung sind staatlich definiert und auch die Bearbeitung der Aufgabe ist entsprechend vorgegeben, sodass die Gemeinde vollständig den staatlichen Weisungen unterworfen ist.⁷⁸ Im Gegensatz zum in einigen anderen Landesverfassungen verfolgten dualistischen Aufgabenmodell, welches eine rechtliche Trennung der kommunalen Auf-

⁶⁹ Vgl. KEGELMANN (2007), S. 46.

⁷⁰ Vgl. § 1 Abs. 1 GO NRW und SALITERER (2009), S. 82.

⁷¹ Vgl. FLEIGE (1989), S. 42.

⁷² Vgl. § 62 Abs. 1, 2 GO NRW.

⁷³ Vgl. HURLEBAUS (2013), S. 9.

⁷⁴ Vgl. BOGUMIL und JANN (2009), S. 104.

⁷⁵ Vgl. SCHWARTING (2010), S. 41.

⁷⁶ Vgl. ENGELS und KRAUSNICK (2015), S. 79, 83 f.

⁷⁷ Vgl. SODAN und ZIEKOW (2018), § 58 Rn. 10.

⁷⁸ Vgl. BURGI (2015), § 8 Rn. 21.

gaben in staatliche Übertragungen und eigene Aufgaben vorsieht, ergibt sich die Weisungsbefugnis in NRW dabei nicht aus dem staatlichen Charakter der Aufgabe; stattdessen konstituiert sie sich im hier vorgesehenen monistischen Aufgabenmodell aus einer gesetzlichen Grundlage.⁷⁹ Im Umkehrschluss ist ohne gesetzliche Grundlage keine Weisung und überhaupt erst gar keine Aufgabeverpflichtung möglich.⁸⁰ Dieser Grundgedanke gilt auch für die weisungsfreien Pflichtaufgaben, die zusammen mit den freiwilligen Aufgaben den Block der sog. Selbstverwaltungsaufgaben bilden.⁸¹ Bei den weisungsfreien Pflichtaufgaben fällt die Art und Weise der Erfüllung (das *Wie*) in die Verantwortlichkeit der Kommune, während sie im Bereich der freiwilligen Aufgaben selbst bestimmen kann, ob und - wenn ja - wie sie diese Aufgaben wahrnimmt.⁸² Grundlage ist das sog. Aufgabenfindungsrecht, welches aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet werden kann.⁸³

Wie die öffentlichen Aufgaben im Allgemeinen, sind auch die Aufgaben der Gemeinden nicht abschließend bestimmbar. Aufgrund der Nähe zum Bürger, des örtlich begrenzten Wirkungskreises sowie der Gemeinwohlorientierung handelt es sich primär um Aufgaben der sog. örtlichen Daseinsvorsorge, d. h. die Bereitstellung von für das menschliche Dasein notwendigen Gütern in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereichen.⁸⁴ Im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sind die gemeindlichen Aufgaben von der politischen Haltung des Rates abhängig. Die Pflichtaufgaben (insbesondere diejenigen mit Weisungsbefugnis) werden hingegen mittelbar von der Ausrichtung der übergeordneten und übertragenden Vertretungskörperschaft bestimmt. Beide Aufgabenbereiche stehen somit nicht auf Dauer fest.⁸⁵ Dennoch lässt sich durchaus eine Reihe von Aufgaben identifizieren, die ty-

⁷⁹ Vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 GO NRW.

⁸⁰ Vgl. SODAN und ZIEKOW (2018), § 58 Rn. 10.

⁸¹ Vgl. BURGI (2015), § 8 Rn. 20, BÄTGE (2016), S. 32 f.

⁸² Vgl. BOGUMIL und JANN (2009), S. 105.

⁸³ Vgl. BURGI (2015), § 8 Rn. 13.

⁸⁴ Vgl. SALITERER (2009), S. 38 f., 82, HURLEBAUS (2013), S. 9.

⁸⁵ Historisch betrachtet lässt sich diese Zeitgebundenheit bestätigen: Um 1900 fand z. B. eine starke Kommunalisierung von Aufgaben statt, um die schlimmsten sozialen und ökologischen Folgewirkungen der industriellen Revolution zu kompensieren. In den 1960er-Jahren herrschte ebenfalls ein starker Aufgabenausbau vor, nun bedingt durch die positive wirtschaftliche Lage der Nachkriegszeit und eine interkommunale Konkurrenzsituation, in der Nachbarstädte mit immer größer dimensionierten Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen um die Bürgergunst rangen. Um die Jahrtausendwende zeichnete sich allerdings ein anderes Bild ab: In Anbetracht schwindender finanzieller Mittel wurde der Aufgabenausbau beschnitten bzw. zurückgefahren, da viele Leistungen mittlerweile über die Sicherstellung eines menschenwürdigen Mindeststandards hinausgingen. Vgl. hierzu insbesondere SECKELMANN (2008), S. 278 f.

pischerweise von Kommunen wahrgenommen werden.⁸⁶ Folgende Beispiele sind zu nennen:⁸⁷

- Pflichtaufgaben nach Weisung: Melderecht, Bauaufsicht, Denkmalschutz, Zivildienst und Gefahrenabwehr usw.
- Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben: Schulträgerschaft, Bauleitplanung und Baulanderschließung, Bau und Unterhaltung von Gemeindestraßen usw.
- Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben: Wirtschaftsförderung, Kultur- und Sportangelegenheiten, Betrieb von Sparkassen usw.

Da sich kommunalen Aufgaben insbesondere auf den Bereich der örtlichen Daseinsvorsorge beziehen, bestimmt die lokale sozioökonomische Situation die konkrete Nachfrage nach diesen Leistungen und steckt so den Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung ab.⁸⁸

2.2 Bildung von Konzernstrukturen

Ausfluss der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG ist u. a. eine Organisationshoheit der Gemeinden.⁸⁹ Diese spricht ihr grundsätzlich das Recht zu, im Rahmen der Aufgabenerfüllung aus unterschiedlichen Organisationsformen zu wählen.⁹⁰ Die Gemeinde muss ihre Aufgaben daher nicht zwangsläufig unmittelbar durch die Kernverwaltung (in Form der Ämter, Dezernate oder Fachbereiche der Verwaltung) vollziehen, sondern kann sich hierfür anderer rechtlich selbstständiger oder unselbstständiger Unternehmen oder Einrichtungen bedienen, auch bezeichnet als mittelbare Aufgabenerfüllung.⁹¹ Eine Regulierung erfährt diese Wahlfreiheit durch die §§ 107 bis 115 GO NRW, nach denen in Abhängigkeit der intendierten Organisationsform unterschiedliche Voraussetzungen zu erfüllen sind.

Der Katalog der möglichen Organisationsformen zur mittelbaren Aufgabenerfüllung umfasst sowohl solche öffentlich-rechtlicher Natur als auch privatrechtliche Organisationsformen. Bei erstgenannten sind vorrangig der Eigenbetrieb sowie die Anstalt

⁸⁶ Hierfür spricht allein der Ortsbezug des Art. 28 Abs. 2 GG, vgl. SECKELMANN (2008), S. 269.

⁸⁷ Vgl. ausführlich SODAN und ZIEKOW (2018), § 8 Rn. 21, BÄTGE (2016), S. 32-34, SALITERER (2009), S. 41, BOGUMIL und JANN (2009), S. 104 f.

⁸⁸ Vgl. BOETTCHER (2012), S. 68.

⁸⁹ Vgl. KEGELMANN (2007), S. 46.

⁹⁰ Vgl. HERRMANN (2012b), S. 16.

⁹¹ Vgl. CRONAUGE (2016), S. 29 f. Der Gesetzgeber unterscheidet bei alternativen Organisationsformen zwischen solchen, die einer wirtschaftlichen Betätigung nachgehen - bezeichnet als *Unternehmen* - und solchen mit nicht-wirtschaftlicher Tätigkeit, den *Einrichtungen*, wie z. B. Theatern, Stadthallen und Kurparks. Vgl. zur Abgrenzung § 107 Abs. 1 S. 2 GO NRW.