

Carsten Schulte

Die Haftung im gemeindlichen
Konzern



PETER LANG

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	17
Einleitung	21
A. Einführung in den Untersuchungsgegenstand und Praxisbezug.....	21
B. Die aktuelle Situation der kommunalen Gebietskörperschaften.....	25
C. Gang der Untersuchung.....	28
Erster Teil: Allgemeine Fragen der Organisationsprivatisierung unter besonderer Berücksichtigung haftungsrechtlicher Fragestellungen	30
A. Einführung in die Privatisierungsthematik.....	30
B. Rechtliche Grundlagen für die Gründung kommunaler Gesellschaften.....	32
C. Strukturen und Erscheinungsformen kommunaler Wirtschaftstätigkeit.....	34
I. Der Begriff der „wirtschaftlichen Betätigung“.....	34
II. Die Vielfalt der Konzernstrukturen im kommunalen Konzern.....	36
III. Die Erscheinungsformen kommunaler Wirtschaftstätigkeit.....	37
1. Eigenbetrieb.....	37
2. Eigengesellschaften.....	39
3. Beteiligungsgesellschaften.....	40
D. Privatrechtliche Organisationsformen im gemeindlichen Konzern.....	41
I. Unternehmensformen mit unbeschränkter Haftung.....	42
1. Die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR).....	42
2. Offene Handelsgesellschaft (OHG) und Kommanditgesellschaft (KG) ..	43
II. Unternehmensformen mit beschränkter Haftung.....	44
E. Zusammenfassung.....	46

Zweiter Teil: Die Anwendbarkeit geltenden Staatshaftungsrechts im kommunalen Konzern.....	47
A. Öffentlich-rechtliche und materiell-privatrechtliche Erfüllung kommunaler Verwaltungsaufgaben.....	47
B. Funktionelle Privatisierung kommunaler Verwaltungsaufgaben.....	48
C. Organisationsprivatisierung und Anwendung von Staatshaftungsrecht.....	49
I. Ansicht der herrschenden Lehre.....	50
II. Kritik an der herrschenden Lehre.....	51
III. Beurteilung der Kritik an der herrschenden Lehre.....	52
D. Kritik an der geltenden Rechtslage.....	54
E. Zusammenfassung und Ausblick auf den weiteren Verlauf der Arbeit.....	55
Dritter Teil: Die Insolvenzfähigkeit kommunaler Eigengesellschaften.....	57
A. Die Insolvenzfähigkeit des Staates.....	57
B. Die Insolvenzfähigkeit der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände.....	58
C. Die Insolvenzfähigkeit der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.....	59
D. Die Insolvenzfähigkeit der kommunalen Eigengesellschaften.....	60

Vierter Teil: Die Einstandspflicht der kommunalen Gebietskörperschaften gegenüber ihren Eigengesellschaften.....	62
Erster Abschnitt: Die Insolvenzabwendungspflicht des kommunalen Gesellschafters nach öffentlichem Recht.....	65
A. Argumente für eine Insolvenzabwendungspflicht.....	67
I. Herleitung einer Insolvenzabwendungspflicht aus dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip.....	67
II. Herleitung einer Insolvenzabwendungspflicht aus den Grundsätzen des Gemeindefirtschaftsrechts.....	69
B. Kritische Überprüfung der Argumente zur Begründung einer Insolvenzabwendungspflicht.....	70
I. Erforderlichkeit einer Insolvenzabwendungspflicht im Hinblick auf einen möglichen Haftungsdurchgriff.....	70
II. Argument der Verpflichtung zur Erhaltung institutionalisierter Träger von Aufgaben der Daseinsvorsorge.....	71
1. Das Sozialstaatsprinzip bei der Daseinsvorsorge.....	73
a) Kommunale Aufgaben im Bereich der Ver- und Entsorgung.....	73
b) Sozialstaatsprinzip und Energieversorgung.....	74
c) Sozialstaatsprinzip und Abfallentsorgung.....	77
2. Zwischenergebnis.....	79
III. Grundsätze des Gemeindefirtschaftsrechts.....	79
1. Der öffentliche Zweck als Legitimationsgrundlage der wirtschaftlichen Betätigung kommunaler Eigengesellschaften.....	80
a) Nähere Konkretisierung des Begriffs „öffentlicher Zweck“.....	81
b) Vorrang des öffentlichen Zwecks.....	83
c) Annahme einer Einstandspflicht aus dem Vorrang des öffentlichen Zwecks.....	84
2. Zwischenergebnis.....	86
C. Ergebnis der Untersuchung einer Insolvenzabwendungspflicht.....	87

Zweiter Abschnitt: Die Haftungsfolgen der eigenkapitaleretzenden Gesellschafterleistungen	88
A. Die Grundsätze der eigenkapitaleretzenden Gesellschafterleistungen.....	89
B. Die Anwendbarkeit des Eigenkapitalrechts auf kommunale Eigengesellschaften.....	94
C. Rechtsfolgen und Ergebnis.....	94
Dritter Abschnitt: Die Haftung der kommunalen Gebietskörperschaften nach Konzernrecht	97
Einleitung.....	97
A. Das Konzernrecht und die gemeindegewirtschaftrechtlichen Haftungsbegrenzungspllichten.....	102
B. Das Verhältnis von öffentlich-rechtlichem Kommunalrecht und privatrechtlichem Gesellschaftsrecht.....	104
I. Kollision von gemeindegewirtschaftsrechtlichen Vorgaben mit dem Gesellschaftsrecht.....	106
1. Ansicht der herrschenden Auffassung.....	108
2. Auffassung vom Vorrang des öffentlichen Rechts.....	109
3. Überlagerung des Gesellschaftsrechts durch das öffentliche Recht nach der Lehre vom „Verwaltungsgesellschaftsrecht“.....	110
4. Stellungnahme.....	112
a) Kritik am Vorrang des öffentlichen Rechts vor dem Gesellschaftsrecht.....	113
b) Bewertung der Lehre vom Verwaltungsgesellschaftsrecht.....	115
aa) Gesellschaftsrecht als abgeschlossenes Rechtssystem ?.....	115
bb) Parallele zum Verwaltungsprivatrecht ?.....	119
cc) Zusammenfassung.....	120
c) Lösung eines Teils der herrschenden Auffassung über Art. 31 GG ?.....	121
aa) Art. 31 GG als anwendbare Kollisionsnorm.....	121
bb) Interpretation von § 109 Abs. 1 Nr. 2 NGO als eine sogenannte kommunalinterne Regelung.....	123
cc) Interpretation des § 109 Abs. 1 Nr. 2 NGO als eine das Gesellschaftsrecht überlagernde Regelung.....	126

dd) Erforderlichkeit einer verfassungskonformen Auslegung und Auswirkungen auf die Interpretationsmöglichkeiten.....	127
5. Kritik am pauschalen Vorrang des Gesellschaftsrechts und eigener Standpunkt.....	128
II. Ergebnis und weiterer Ausblick auf die Arbeit.....	130
C. Die Konzernhaftung für kommunale Eigengesellschaften in Form der Aktiengesellschaft und GmbH.....	132
D. Die öffentliche Hand und insbesondere die kommunalen Gebietskörperschaften als Unternehmen i.S. der §§ 15 ff, 291 ff. AktG.....	135
I. Die ablehnende Haltung im älteren Schrifttum.....	136
II." Die Rechtsprechung unter besonderer Berücksichtigung der VEBA / Gelsenberg-Entscheidung vom 13.10.1977.....	138
III. Der VW / Niedersachsen-Beschluss des BGH vom 17.3.1997 - IIZB 3/96 und die aktuelle Rechtsprechung.....	142
IV. Die Auffassung im neueren Schrifttum.....	145
V. Stellungnahme.....	147
1. Der von Rechtsprechung und herrschender Literaturmeinung entwickelte Unternehmensbegriff.....	147
2. Die Einbeziehung der kommunalen Gebietskörperschaften in den Unternehmensbegriff der herrschenden Meinung.....	151
a) Stichhaltigkeit der Auffassung gegen Anwendung des Konzernrechts auf kommunale Gebietskörperschaften.....	153
b) Verfolgung eines erwerbswirtschaftlichen bzw. nichtideellen Gesellschaftszwecks und Unternehmenseigenschaft der untergeordneten Gesellschaften i.S. der §§ 15 ff. AktG.....	156
c) Zwischenergebnis.....	157
3. Die Unternehmenseigenschaft der kommunalen Gebietskörperschaften bei Steuerung des Beteiligungsbesitzes durch eine kommunale Holding-Gesellschaft.....	158
4. Folgerungen.....	160
VI. Ergebnis und Ausblick auf den weiteren Verlauf der Untersuchung.....	162
E. Die Haftungsfolgen des Konzernrechts.....	163
I. Die Zulässigkeit und die Haftungsfolgen sogenannter kommunaler Vertragskonzerne.....	164
1. Beherrschungsvertrag zwischen kommunaler Gebietskörperschaft und Eigengesellschaft.....	165
a) Beherrschungsvertrag bei der Aktiengesellschaft.....	166

b)	Beherrschungsvertrag im GmbH-Konzernrecht.....	166
2.	Das Verhältnis zwischen Beherrschungsvertrag und den kommunalen Haftungsbegrenzungspflichten.....	168
a)	Haftungsbegrenzung auf einen bestimmten, der Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag.....	169
b)	Haftungsbegrenzung auf einen der Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag.....	169
c)	Wahl einer Rechtsform, die die Haftung auf einen bestimmten Betrag begrenzt.....	169
d)	Stellungnahme zu den unterschiedlichen Haftungstatbeständen im Hinblick auf die Zulässigkeit von Beherrschungsverträgen.....	170
aa)	Bewertung der Haftungsbegrenzungen, die nicht auf die Organisationsform bezogen sind.....	170
bb)	Bewertung der auf die Organisationsform bezogenen Verpflichtung zur Haftungsbegrenzung.....	175
cc)	Das kommunalrechtliche Verbot der Verlustübernahme in den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt.....	176
dd)	Zwischenergebnis.....	177
3.	Einschaltung einer Holding-Gesellschaft.....	178
II.	Die Haftungsfolgen im faktischen kommunalen Konzern.....	181
1.	Anwendbarkeit der Regelungen des faktischen Konzerns auf die kommunalen Gebietskörperschaften.....	182
2.	Regelungen für den einfachen faktischen Konzern.....	182
a)	Der einfache faktische kommunale Aktienkonzern.....	183
aa)	Rechtslage.....	183
bb)	Voraussetzungen des Nachteilsausgleichs und Rechtsfolgen.....	184
(1)	Abhängigkeit von einem Unternehmen.....	184
(2)	Veranlassung.....	185
(3)	Rechtsgeschäfte und Maßnahmen.....	185
(4)	Nachteiliger Charakter.....	186
(a)	Begriff des Nachteils.....	186
(b)	Beurteilungsmaßstab.....	187
(c)	Nachteile bei Durchsetzung öffentlicher Interesse und politischer Ziele in den kommunalen Gesellschaften.....	187
(aa)	Sämtliche Veranlassungen im öffentlichen Interesse als nachteilig i.S. von § 311 Abs. 1 AktG.....	188
(bb)	Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und Teile des Schrifttums.....	189
(cc)	Stellungnahme zur Bestimmung des Nachteilseintritts.....	190

(5) Darlegungs- und Beweislast.....	191
(6) Rechtsfolgen einer nachteiligen Einflussnahme und Schadensersatzpflicht.....	192
(7) Zwischenergebnis.....	192
b) Der einfache faktische kommunale GmbH-Konzern.....	193
aa) Unterschiede zur Situation in der Aktiengesellschaft.....	193
bb) Schädigungsverbot.....	194
c) Zulässigkeit eines Nachteilsausgleichs und kommunale Haftungs- begrenzungspflichten.....	195
d) Ergebnis über die Haftung der kommunalen Gebietskörper- schaften im einfachen faktischen Konzern.....	196
III. Die Haftungsfolgen im qualifizierten faktischen kommunalen Konzern..	197
1. Die Entwicklung der Konzernhaftungs-Rechtsprechung des Bundes- gerichtshofs im GmbH-Recht.....	198
2. Die Haftungsverfassung der kommunalen Gebietskörperschaften auf der Grundlage der Rechtsprechung seit dem „TBB“-Urteil.....	202
a) Präzisierung des Merkmals-des objektiven Missbrauchs der Konzernleitungsmacht.....	203
b) Übertragung der festgestellten Kriterien auf die kommunalen Gebietskörperschaften als herrschende Unternehmen.....	204
aa) Mehrpersonen-Gesellschaften.....	204
bb) Einmann- Gesellschaften.....	205
cc) Verfolgung eines weitergehenden Ansatzes im kommunalen Konzern.....	206
dd) Stellungnahme.....	208
3. Die Verteilung der Darlegungs- und Beweislast im qualifizierten faktischen Konzern.....	212
4. Übertragbarkeit der Rechtsprechung auf kommunale Eigengesell- schaften in Form der Aktiengesellschaft.....	214
5. Die Haftungsfolgen im qualifizierten faktischen Konzern.....	215
a) Höhe der Ausgleichsverpflichtung bei einem kommunalen Unternehmen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft.....	215
b) Höhe der Ausgleichsverpflichtung bei einer abhängigen GmbH....	216
6. Das Verhältnis zwischen der Verlustausgleichspflicht und den kommunalen Haftungsbegrenzungspflichten.....	217
7. Ergebnis über die Haftung der kommunalen Gebietskörperschaften im qualifizierten faktischen Konzern.....	218
IV. Zusammenfassung der Haftungsfolgen konzernrechtlicher Bestimmungen im kommunalen Konzern.....	219

F. Die satzungsmäßige Gewährleistung der Haftungsbeschränkung und die Konzernhaftung.....	221
I. Gesellschaftsrechtliche Schranken.....	224
II. Kommunalrechtliche Schranken.....	226
1. Erfüllung bzw. Förderung eines öffentlichen Zwecks.....	226
2. Bedeutungsgehalt der kommunalrechtlichen Wirtschaftsgrundsätze. . .	228
3. Zwischenergebnis.....	231
G. Zusammenfassung der Untersuchung einer Einstandspflicht der kommunalen Gebietskörperschaften für ihre Eigengesellschaften.....	232

Fünfter Teil: Die Haftung der kommunalen Gebietskörperschaften gegenüber den Gläubigern kommunaler Unternehmen..... 235

Erster Abschnitt: Bestehen eines Haftungsdurchgriffs auf die kommunalen Gebietskörperschaften nach öffentlichem Recht..... 238

A. Öffentlich-rechtliche Argumente für eine Durchgriffshaftung auf die kommunalen Gebietskörperschaften.	239
I. Teleologische Reduktion der zivilrechtlichen Haftungsbeschränkungen..	239
II. Rechts- und sozialstaatliche Argumente.....	240
III. Aufopferungsgrundsätze.....	241
IV. Sondersteuer.....	242
B. Argumente gegen eine Durchgriffshaftung auf die kommunalen Gebietskörperschaften.....	243
C. Überprüfung und Bewertung der vorgetragenen Argumente.....	244
I. Teleologische Reduktion der zivilrechtlichen Haftungsbeschränkungen..	244
II. Das Rechts- und Sozialstaatsargument.....	245
III. Argument der Aufopferungshaftung.....	246
IV. Argument der Sondersteuer.....	247
D. Ergebnis.....	247

Zweiter Abschnitt: Verfolgung eines öffentlichen Zwecks durch die kommunalen Unternehmen und Kapitalschutzregeln	248
A. Problemaufriss	248
B. Öffentliche Aufgabenerfüllung und Einlagenrückgewähr an die kommunalen Unternehmen	251
C. Materielle Unterkapitalisierung	253
I. Problematik der materiellen Unterkapitalisierung	253
II. Entwicklungsstand von Schrifttum und Rechtsprechung	254
III. Besonderheiten im kommunalen Konzern	255
IV. Einzelheiten der materiellen Unterkapitalisierung im kommunalen Konzern	257
D. Ergebnisse	258
Dritter Abschnitt: Die Haftungsverfassung im Bereich der Konzernhaftung	259
Vierter Abschnitt: Sonstige Ansprüche der Gläubiger gegen die kommunalen Gebietskörperschaften	260
A. Die Haftung der kommunalen Gebietskörperschaften auf Grund eigenen Verschuldens	260
B. Pfändung von Ansprüchen der Eigen- oder Beteiligungsgesellschaft gegen die kommunalen Gebietskörperschaften	262
Zusammenfassung der Untersuchung	263
Literaturverzeichnis	267