



Staats- und
Universitätsbibliothek
Bremen



Kooperationsprojekt - Digitalisierung Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft

Drucksache / Bremische Bürgerschaft, Landtag 12. Wahlperiode, 1987-1988

01.12.1987 - Drucksache 12/40

Staats-und Universitätsbibliothek Bremen - Digitale Sammlungen

Mitteilung des Senats vom 1. Dezember 1987

Gesetz über die Konkursunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den anliegenden Entwurf eines Gesetzes über die Konkursunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit der Bitte um Beschlußfassung in erster und zweiter Lesung in der Sitzung der Bürgerschaft (Landtag) im Dezember und dringliche Behandlung gemäß Artikel 99 der Landesverfassung.

Die Deputation für Justiz und Verfassung und die Deputation für Arbeit und Wiedergutmachung haben dem Entwurf in ihrer Sitzung am 25. bzw. 27. November 1987 zugestimmt.

Gesetz über die Konkursunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

§ 4 des Gesetzes zur Ausführung der Zivilprozeßordnung, der Konkursordnung und des Zwangsversteigerungsgesetzes vom 19. März 1963 (SaBremR 310-a-1) erhält folgende Fassung:

„§ 4

(1) Über das Vermögen einer unter der Aufsicht des Landes stehenden Körperschaft, Stiftung oder Anstalt des öffentlichen Rechts findet ein Konkursverfahren nicht statt.

(2) Absatz 1 gilt nicht für öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen und für öffentlich-rechtliche Bank- und Kreditinstitute einschließlich der Sparkassen, es sei denn, es besteht die unbeschränkte Haftung einer Gebietskörperschaft als Gewährträger.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1988 in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, bei bestimmten juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Konkursfähigkeit auszuschließen.

Grundsätzlich kann über das Vermögen einer juristischen Person ein Konkursverfahren stattfinden. Das gilt auch für Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts (§§ 213 Konkursordnung, 89 BGB). Artikel IV des Einführungsgesetzes zu dem Gesetze, betreffend Änderungen der Konkursordnung vom 17. Mai 1898 (RGBl. S. 248) in Verbindung mit § 15 Nr. 3 des Gesetzes, betreffend die Einführung der Zivilprozeßordnung in der Fassung des Artikels II Nr. 3 des Einführungsgesetzes zu dem Gesetze, betreffend Änderungen der Zivilprozeßordnung vom 17. Mai 1898 (RGBl. S. 332) enthält jedoch einen Vorbehalt zugunsten hiervon abweichender landesrechtlicher Regelungen. Von diesem Vorbehalt hat Bremen bislang in § 4 des Gesetzes zur Ausführung der Zivilprozeßordnung, der

Konkursordnung und des Zwangsversteigerungsgesetzes nur zugunsten bremscher Gemeinden Gebrauch gemacht. Dagegen bestehen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein gesetzliche Regelungen, nach denen der weitaus überwiegende Teil der juristischen Personen des öffentlichen Rechts von der Konkursfähigkeit ausgenommen ist, wobei der Kreis der von diesen Regelungen erfaßten juristischen Personen in den einzelnen Bundesländern geringfügig voneinander abweichend abgegrenzt ist. In den übrigen Bundesländern sind entsprechende gesetzliche Regelungen in Vorbereitung.

Anlaß für derartige gesetzgeberische Überlegungen und die neueren Gesetze von Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ist die Tatsache, daß sich juristische Personen des öffentlichen Rechts, die konkursfähig sind, gemäß § 186c Abs. 3 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) in der Fassung des Gesetzes über Konkursausfallgeld vom 17. Juli 1974 (BGBl. I S. 1481) an der Umlage der zuständigen Berufsgenossenschaft für das Konkursausfallgeld beteiligen und gemäß § 10 des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG) vom 19. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3610) Beiträge an den Träger der Insolvenzversicherung leisten müssen, sofern nicht — wie überwiegend — die zusätzliche Altersversorgung durch die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder gewährleistet wird (§ 18 Abs. 1 Nr. 1 BetrAVG).

Nach § 141b AFG haben Arbeitnehmer, denen bei Eröffnung des Konkursverfahrens über das Vermögen ihres Arbeitgebers für die vergangenen 3 Monate noch Arbeitsentgelt zusteht, einen Anspruch auf Konkursausfallgeld. Die Mittel für das Konkursausfallgeld werden von den Berufsgenossenschaften aufgebracht, die die Arbeitgeber zu Umlagezahlungen heranziehen. Von der Pflicht, Umlagen zur Finanzierung des Konkursausfallgeldes zu entrichten, sind neben dem Bund, den Ländern und den Gemeinden nur diejenigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts befreit, bei denen der Konkurs nicht zulässig ist oder bei denen der Bund, ein Land oder eine Gemeinde kraft Gesetzes die Zahlungsfähigkeit sichert (§ 186c Abs. 2 Satz 2 AFG).

Das Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung dient dem Zweck, die betrieblichen Versorgungsansprüche und -anwartschaften der Versorgungsempfänger und Arbeitnehmer gegen Insolvenzen ihrer Arbeitgeber wirksam zu sichern. Nach § 7 BetrAVG können die Berechtigten ihre Ansprüche auf die ihnen zugesagten betrieblichen Versorgungsleistungen im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers gegen den Träger der Insolvenzversicherung geltend machen. Träger der Insolvenzversicherung ist der Pensions-Sicherungs-Verein (§ 14 BetrAVG). Die Mittel zur Durchführung der Insolvenzversicherung werden durch Beiträge aller Arbeitgeber, die Leistungen der betrieblichen Altersversorgung zugesagt haben, aufgebracht (§ 10 BetrAVG). In Anpassung an die Regelungen des § 186c Abs. 2 Satz 2 AFG sind der Bund, die Länder und Gemeinden sowie die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, bei denen der Konkurs nicht zulässig ist oder bei denen der Bund, ein Land oder eine Gemeinde kraft Gesetzes die Zahlungsfähigkeit sichert, von der Beitragspflicht zur Insolvenzversicherung befreit (§ 17 Abs. 2 BetrAVG).

Die Belastung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit den Umlagen für das Konkursausfallgeld und den Beiträgen für die Insolvenzversicherung erscheint nicht gerechtfertigt, weil sich das Risiko, das durch die Regelungen über das Konkursausfallgeld und die Insolvenzversicherung der betrieblichen Altersversorgung abgesichert werden soll, bei ihnen faktisch nicht verwirklicht, da ein Konkurs faktisch nicht möglich ist.

Hinzu kommt, daß nach § 882a Abs. 2 und 3 ZPO i.V.m. § 1 Abs. 1 der Konkursordnung die Sachen, die für die Erfüllung der Aufgaben der juristischen Personen des öffentlichen Rechts unentbehrlich sind oder deren Veräußerung ein öffentliches Interesse entgegensteht, nicht zur Konkursmasse gehören. Das sog. Verwaltungsvermögen der juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterliegt also nicht der Verwertung im Konkursverfahren. Gemäß § 89 Abs. 2 i.V.m. § 42 BGB führt ein Konkursverfahren deswegen auch nicht zur Auflösung dieser juristischen Personen.

Faktisch ist ein Konkurs nicht möglich, weil bei dem überwiegenden Teil der betroffenen juristischen Personen die Zahlungsfähigkeit durch Beiträge und Umlagen der Mitglieder oder Benutzer gesichert ist. Da die betroffenen juristischen Personen sämtlich der staatlichen Aufsicht unterliegen, wird es auch deshalb nicht zum Konkurs kommen können, weil die staatlichen Aufsichtsorgane recht-

zeitig auf das Finanzgebaren der juristischen Personen einwirken können, indem sie z. B. den vorgelegten Haushalt nicht genehmigen.

Eine Gewährträgerschaft des Staates wird durch dieses Gesetz nicht begründet. Es gibt keine Einstandspflicht des Staates für die betroffenen juristischen Personen. Eine Gewährträgerschaft besteht lediglich dann, wenn sie durch ein spezielles Gesetz ausdrücklich übernommen worden ist. Dies ist bei der Bremer Landesbank/Kreditanstalt Oldenburg — Girozentrale der Fall. Ihre Einbeziehung in dieses Gesetz ist nötig, weil das Land Niedersachsen eine gleichgerichtete Regelung getroffen hat.

Daraus ergibt sich, daß die juristischen Personen des öffentlichen Rechts an die Träger der Insolvenzversicherung Zahlungen erbringen, ohne deren Leistungen in Anspruch nehmen zu müssen. Ihre Einbeziehung in die Solidargemeinschaft der insolvenzgefährdeten Arbeitgeber läßt sich deswegen aus dem Gedanken der gemeinsamen Aufbringung von Mitteln zur Abdeckung eines alle Zahlungspflichtigen bedrohenden Risikos nicht rechtfertigen. Wenn daraus mit der hier vorgeschlagenen Regelung die Folgerung dahingehend gezogen werden soll, daß die Konkursfähigkeit der Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, die unter der Aufsicht des Landes stehen, ausgeschlossen wird, so ist diese Lösung auch deswegen konsequent, weil die Aufgaben, die diese juristischen Personen erfüllen, für die Allgemeinheit oder für ihre Mitglieder oder Benutzer von solcher Bedeutung sind, daß ein öffentliches Interesse daran besteht, daß die Erfüllung dieser Aufgaben durch einen Konkurs nicht in Wegfall gerät oder jedenfalls behindert wird.

Mit einer solchen Regelung würde seit längerer Zeit erhobenen Forderungen von berufsständischen Kammern und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts entsprochen und zur Rechtsvereinheitlichung in den Bundesländern beigetragen.

Von der Regelung sind u. a. betroffen

im Geschäftsbereich

— der Senatskanzlei

Radio Bremen

— des Senators für Inneres

Bremischer Deichverband am rechten Weserufer

Bremischer Deichverband am linken Weserufer

Bremischer Bodenverband in der Wümmeniederung

Bremischer Wasserverband in der Wümmeniederung

Deich- und Sielverband Warf-Butendiek

Wasser- und Bodenverband „Dahlwas“

Wasserverband Borgfeld

Wasserverband Polder Hollerdeich

Wasserverband Osterholz

Wasserverband Oberneuland-Rockwinkel

Wasserverband Verenumoor

Wasserverband für das Lesumer Heuland

Wasser- und Bodenverband Timmersloh

Wasserbezugsverband Blockland

Wasserbezugsverband Borgfelder Deich

Wasser- und Bodenverband Burgdamm

Deich- und Sielverband Rekum

Wasserhorster Außendeichsielacht

Wasserverband Wulsdorf

Wasserverband Untere Geeste

Wasserverband Weddewarden

Realgemeinde der 15 Bauleute zu Hemelingen

Realgemeinde der 16 Bauleute zu Hemelingen

Interessenten der Brickenweide — Gruppe Oslebshausen —

Interessenten der Brickenweide — Gruppe Niederbüren —

Interessenten der Brickenweide — Gruppe Lesumbrock —

— des Senators für Justiz und Verfassung

Bremer Notarkammer

Hanseatische Rechtsanwaltskammer

- des Senators für Bildung, Wissenschaft und Kunst
 - Universität Bremen
 - Hochschule für gestaltende Kunst und Musik
 - Hochschule Bremen
 - Hochschule Bremerhaven
 - Studentenwerk Bremen
 - Studentenschaften der Universität Bremen
 - der Hochschule für gestaltende Kunst und Musik
 - der Hochschule Bremen und
 - der Hochschule Bremerhaven
 - Alfred-Wegener-Institut für Polar- und Meeresforschung
- des Senators für Arbeit
 - AOK Bremen
 - Handelskrankenkasse
 - Kassenärztliche Vereinigung Bremen
 - Kassenzahnärztliche Vereinigung im Lande Bremen
 - Bremischer Gemeinde-Unfallversicherungs-Verband Bremen
 - AOK Landesverband Bremen
 - Landesverband der Innungskrankenkassen im Lande Bremen
 - Landesverband der Betriebskrankenkassen im Lande Bremen
 - Betriebskrankenkassen
- des Senators für Gesundheit
 - Ärztammer Bremen
 - Zahnärztekammer Bremen
 - Tierärztekammer Bremen
 - Apothekerkammer Bremen
- des Senators für Umweltschutz und Stadtentwicklung
 - Architektenkammer der Freien Hansestadt Bremen
- des Senators für Wirtschaft, Technologie und Außenhandel
 - Handelskammer Bremen
 - Industrie- und Handelskammer Bremerhaven
 - Angestelltenkammer Bremen
 - Arbeiterkammer Bremen
 - Wirtschaftskammer Bremen
 - Landwirtschaftskammer Bremen
 - Handwerkskammer Bremen
- des Senators für Häfen, Schifffahrt und Verkehr
 - Hafenlotsengesellschaft in Bremerhaven
- des Senators für Finanzen
 - Steuerberaterkammer Bremen
 - Städtische Sparkasse Bremerhaven
 - Bremer Landesbank/Kreditanstalt Oldenburg — Girozentrale

Außerdem gilt die Regelung — wie bereits nach geltendem Recht — für die der Aufsicht des Senats (Artikel 147 Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen) unterliegenden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven.

Durch den Wegfall der Verpflichtung dieser juristischen Personen des öffentlichen Rechts zur Zahlung von Umlagen für das Konkursausfallgeld und von Beiträgen für die Insolvenzversicherung entstehen bei den Trägern der Insolvenzversicherung Mindereinnahmen. Diese werden durch entsprechend höhere Belastung des verbleibenden Kreises der Umlagepflichtigen und Beitragszahler ausgeglichen. Die zusätzliche Belastung der verbleibenden Arbeitgeber dürfte kaum ins Gewicht fallen, da die juristischen Personen des öffentlichen Rechts bundesweit insgesamt höchstens 0,5% der Aufwendungen der Träger der Insolvenzversicherung aufzubringen haben. Ein nicht unerheblicher Teil der betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts hat bislang — wegen zahlreicher Musterprozesse — noch niemals Umlagen für das Konkursausfallgeld und Beiträge zur Insolvenzversicherung gezahlt, so daß auch deswegen mit nicht ins Gewicht fallenden Beitragserhöhungen für die übrigen Arbeitgeber zu rechnen ist.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1

Es wird vorgeschlagen, die Konkursunfähigkeit der juristischen Personen des öffentlichen Rechts in dem Gesetz zur Ausführung der Zivilprozeßordnung, der Konkursordnung und des Zwangsversteigerungsgesetzes zu regeln, und zwar durch eine Erweiterung des § 4 dieses Gesetzes, das bislang nur die Konkursfähigkeit der bremischen Gemeinden ausschließt.

Die Regelung gilt nur für die bremischen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, da ein Landesgesetz keine Regelungen über juristische Personen des öffentlichen Rechts des Bundes oder eines anderen Landes treffen kann. Für juristische Personen, die gemeinsam von Bremen und einem anderen Bundesland errichtet sind, wie z. B. die Bremer Landesbank/Kreditanstalt Oldenburg — Girozentrale, gilt der Konkursausschluß nur, soweit das andere Land eine entsprechende Regelung geschaffen hat, da die Rechtsverhältnisse einer durch mehrere Länder geschaffenen juristischen Person nur durch übereinstimmende Regelungen der beteiligten Länder geändert werden können.

Ausdrücklich beschränkt werden soll der Geltungsbereich der Bestimmung auf solche juristische Personen des öffentlichen Rechts, die unter Aufsicht des Landes stehen. Damit wird klargestellt, daß bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts, die nach Artikel 130 Abs. 3 GG der Aufsicht der zuständigen obersten Bundesbehörde unterstehen, der Bestimmung nicht unterfallen. Das hat Bedeutung vor allem für die Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über den Bereich eines Landes hinaus erstreckt (Artikel 87 Abs. 2 GG).

Nicht anwendbar ist die Regelung dieser Beschränkung wegen auch auf Handwerksinnungen und Kreishandwerkerschaften, da diese nicht vom Land, sondern von der Handwerkskammer beaufsichtigt werden (§ 75 Satz 1, § 89 Abs. 1 Nr. 5 der Handwerksordnung). Einen Konkursausschluß für Handwerksinnungen und Kreishandwerkerschaften könnte der Landesgesetzgeber auch nicht vorsehen, da das Bundesrecht in den §§ 77 und 89 Abs. 1 Nr. 5 der Handwerksordnung die Möglichkeit des Konkurses über das Vermögen dieser Körperschaften des öffentlichen Rechts voraussetzt.

Von dem Gesetz erfaßt werden auch solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die — wie die Anstalt des öffentlichen Rechts Radio Bremen — lediglich der Rechtsaufsicht des Landes unterliegen. Für die Konkursunfähigkeit von Radio Bremen sprechen auch rundfunkverfassungsrechtliche Gründe. Die durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten vorzunehmende „Grundversorgung“ der Bevölkerung mit Rundfunkprogrammen macht es für den Staat notwendig, die technischen, organisatorischen, personellen und finanziellen Vorbedingungen für die Erfüllung dieser Aufgabe sicherzustellen (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 4. November 1986, BVerfGE 73, 118 [157 f.]).

Die Ausnahmeregelung des Absatzes 2 für öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen und für Bank- und Kreditinstitute rechtfertigt sich daraus, daß diese wie Private am Wirtschaftsleben teilnehmen. § 882a Abs. 3 Satz 2 ZPO nimmt öffentlich-rechtliche Banken und Kreditinstitute auch von den Beschränkungen in der Zulässigkeit der Zwangsvollstreckung gegen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts aus. Ein Ausschluß von der Konkursfähigkeit würde einen gegenüber privatrechtlich organisierten Unternehmen mit gleichen Aufgaben ungerechtfertigten Vorteil darstellen. Von dieser Ausnahmeregelung macht der zweite Halbsatz des Absatzes 2 in Übereinstimmung mit der entsprechenden niedersächsischen Regelung in § 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die Konkursunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts seinerseits eine Ausnahme für solche Bank- und Kreditinstitute, für die eine Gebietskörperschaft unbeschränkt als Gewährträger haftet. In diesen Fällen ist die Zahlungsfähigkeit der als Körperschaft organisierten Institute rechtlich gesichert, so daß ein Konkursfall nicht eintreten kann. Eine solche Regelung wird der Gesetzgeber, der einem Bank- oder Kreditinstitut die Eigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts verleiht, nur dann treffen, wenn er dessen Aufgabe für so wichtig hält, daß er deren Erfüllung ohne Beeinträchtigung durch einen Konkurs gewährleisten will. In solchen Fällen ist der gesetzliche Konkursausschluß gerechtfertigt. Hinzu kommt, daß bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts, bei denen der Bund, ein Land oder eine Gemeinde kraft Gesetzes die Zahlungsfähigkeit sichert, eine Beitrags- bzw. Umlagepflicht zur Insolvenzversicherung ohnehin nicht besteht (§ 186c Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 1 AFG und § 17 Abs. 2 BetrAVG).

Der bisherige § 4 des Gesetzes zur Ausführung der Zivilprozeßordnung, der Konkursordnung und des Zwangsversteigerungsgesetzes, der die Konkursfähigkeit der bremischen Gemeinden ausschloß, kann ersatzlos entfallen, da die bremischen Gemeinden Körperschaften des öffentlichen Rechts sind (Artikel 144 Satz 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen), die der Aufsicht des Senats unterstehen (Artikel 147 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen), und damit unter den hier vorgeschlagenen § 4 fallen.

Nicht von der Regelung erfaßt werden Bund und Länder, die nach herrschender Meinung konkursunfähig sind.

Auch die Kirchen werden vom Gesetz nicht erfaßt, da sie nicht der Aufsicht des Landes unterliegen. Eine landesrechtliche Regelung ist insoweit auch nicht angezeigt, da sich die Konkursunfähigkeit der Kirchen und ihrer Organisationen, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits unmittelbar aus dem Grundgesetz ergibt (Bundesverfassungsgericht, Beschluß vom 13. Dezember 1983, BVerfGE 66, 1).

Zu Artikel 2

Da die Mittel für das Konkursausfallgeld jährlich aufgebracht werden und auch die Beiträge zur Insolvenzversicherung der betrieblichen Altersversorgung an das Kalenderjahr anknüpfen (§ 186c Abs. 1 AFG, § 10 Abs. 2 und 3 BetrAVG), soll das Gesetz, durch das die Beitrags- und Umlagepflicht zur Insolvenzversicherung wegfällt, zum Beginn eines Jahres in Kraft treten.



