Kleine Anfrage zur kurzfristigen schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 2 GO LT
mit Antwort der Landesregierung

Anfrage des Abgeordneten Stefan Marzischewski-Drewes (AfD)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Digitalisierung namens der Landesregierung

Insolvenzen öffentlich-rechtlicher Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen in Niedersachsen

Anfrage des Abgeordneten Stefan Marzischewski-Drewes (AfD), eingegangen am 27.08.2025 - Drs. 19/8193,
an die Staatskanzlei übersandt am 01.09.2025

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Digitalisierung namens der Landesregierung vom 15.09.2025

Vorbemerkung des Abgeordneten

Bei öffentlich-rechtlichen Eigenbetrieben und Kommunalunternehmen steht im Gegensatz zu rein privatrechtlichen Unternehmen nicht das Gewinnstreben, sondern die Erfüllung von Sachzielen und Daseinsvorsorge im Vordergrund. Auch sie sind nach dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu führen. Auch diese Unternehmen stehen Beobachtern zufolge durch hohe Energiepreise, steigende Personalkosten, eine schwache Konjunktur und andere Faktoren erheblich unter Druck, was auch zu ihrer Insolvenz führen kann.

Ein Beispiel dafür ist die Insolvenz der Landesgartenschau 2023. Die Trägergesellschaft der Landesgartenschau 2023 hatte im April 2024 Insolvenz angemeldet.[1]

Auf der Seite des Landesamtes für Statistik Niedersachsen heißt es: „Die Statistik über beantragte Insolvenzverfahren in Niedersachsen informiert über die Entscheidungen der Insolvenzgerichte zu den dort beantragten Insolvenzverfahren. Dargestellt werden alle Regelinsolvenzverfahren und vereinfachten Verfahren, die eröffnet oder mangels Masse abgewiesen oder bei denen ein gerichtlicher Schuldenbereinigungsplan angenommen wurde. (…) Die Insolvenzstatistik in Niedersachsen hilft u. a. dabei, die wirtschaftliche Lage sowohl auf der Ebene der Unternehmen als auch auf der Ebene der Privatpersonen zu beurteilen. Außerdem dient sie dazu, das Insolvenzverfahren als Entschuldungsinstrument zu bewerten.“[2]

Bei der Statistik über Unternehmensinsolvenzen werden Angaben wie die Rechtsform der betroffenen Unternehmen, Grund der Antragstellung und andere Angaben erhoben. Ob es sich bei den insolventen Unternehmen um öffentlich-rechtliche Eigenbetriebe oder Kommunalunternehmen handelt, ist nicht ersichtlich.

Vorbemerkung der Landesregierung

Das Recht der Kommunen, sich wirtschaftlich zu betätigen, folgt aus Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes. Danach muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die grundsätzliche

[1] http://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/braunschweig_harz_goettingen/Bad-Gandersheim-Insolvenz-der-Landesgartenschau-Buergermeisterin-angezeigt,anzeige182.html

[2] https://www.statistik.niedersachsen.de/startseite/themen/unternehmen_gewerbeanzeigen_insolvenzen/insolvenzen_in_niedersachsen/insolvenzen-in-niedersachsen-181540.html

rechtliche Zulässigkeit der kommunalen wirtschaftlichen Betätigung darf wegen der Zugehörigkeit zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung nicht angetastet werden.

In Niedersachsen dürfen sich Kommunen gemäß § 136 Abs. 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) zur Erledigung ihrer Angelegenheiten wirtschaftlich betätigen. Sie dürfen dazu unter den dort genannten Voraussetzungen Unternehmen errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern.

Gemäß § 136 Abs. 1 Satz 1 Nummer NKomVG muss der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigen. Ein Unternehmen ist durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt, wenn es sich auf das der Kommune in § 1 Abs. 1 NKomVG vorgegebene Ziel zurückführen lässt, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern, und die ihnen gemäß § 4 NKomVG zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Ein Unternehmen, dessen einziges Ziel die Gewinnerzielung ist, ist somit nicht zulässig. Dies schließt aber eine „Gewinnmitnahme“ bei hauptsächlicher Verfolgung des öffentlichen Zwecks nicht aus.

Vielmehr sollen kommunale Unternehmen gemäß § 149 Abs. 1 NKomVG einen Ertrag für den Haushalt der Kommunen erwirtschaften, soweit dies mit ihrer Aufgabe der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist. Gemäß § 149 Abs. 2 NKomVG sollen die Erträge jedes Unternehmens mindestens alle Aufwendungen einschließlich der marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals decken und Zuführungen zum Eigenkapital (Rücklagen) ermöglichen, die zur Erhaltung des Vermögens des Unternehmens sowie zu seiner technischen und wirtschaftlichen Fortentwicklung notwendig sind.

Gemäß § 136 Abs. 2 NKomVG können Unternehmen der Kommunen als Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (Eigenbetriebe), als Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, deren sämtliche Anteile den Kommunen gehören (Eigengesellschaften), oder als kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts geführt werden. Von den Unternehmen zu unterscheiden sind die Einrichtungen nach § 136 Abs. 3 NKomVG, für die es in den Absätzen 3 und 4 eigene Regelungen gibt.

Eigenbetriebe sind gemäß § 130 Abs. 1 Nr. 3 NKomVG Sondervermögen der Kommune und haben keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie stehen zivilrechtlich im Eigentum der Kommune. Somit sind Eigenbetriebe insolvenzrechtlich nicht separat, sondern nur gemeinsam mit der Kommune zu betrachten. Gemäß § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts (InsoUnfJurPG) findet ein Insolvenzverfahren über das Vermögen juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, nicht statt. Insolvenzverfahren über Eigenbetriebe als Sondervermögen der Kommune sind damit ausgeschlossen.

Unter die Regelung des § 1 Abs. 1 InsoUnfJurPG sind auch die kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts zu subsummieren.

Gemäß § 137 Abs. 1 NKomVG dürfen Kommunen nur unter den dortigen Voraussetzungen Unternehmen in privater Rechtsform gründen oder sich daran beteiligen. Entsprechend der dortigen Nr. 2 ist dies nur zulässig, wenn eine Rechtsform gewählt wird, die die Haftung auf einen bestimmten Betrag begrenzt. Diese Regelung dient dem Schutz des Vermögens der Kommune vor unbegrenzten wirtschaftlichen Risiken. Eine Haftungsbeschränkung kommt nur bei Kapitalgesellschaften in Betracht, da bei der Personengesellschaft alle Gesellschafter haften, sodass die Kommune mit ihrem gesamten Vermögen für Verbindlichkeiten der Kommunalgesellschaft haften würde. Aus diesem Grund kommt die Beteiligung an einer GbR oder OHG nicht in Betracht. Das Erfordernis der Haftungsbegrenzung wird vor allem durch die GmbH und die AG erfüllt, wobei mit Blick auf die kommunale Praxis die GmbH die häufigste privatrechtliche Gesellschaftsform darstellt. Gemäß § 137 Abs. 1 Nr. 4 NKomVG darf sich die Kommune zudem nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten.

1. Wie viele öffentlich-rechtliche Eigenbetriebe und Kommunalunternehmen sind in Niedersachsen in den letzten 10 Jahren in Insolvenz gegangen (bitte nach Jahren aufführen)?

Für Insolvenzen kommunaler Unternehmen bestehen keine Anzeigepflichten o. ä. bei den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden und demgemäß auch nicht bei der (obersten) Kommunalaufsichtsbehörde im Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung (MI). Die Beantwortung der Frage kann also nur auf der Grundlage vorliegender Erkenntnisse des MI erfolgen.

Anfang 2018 ging die Josef-Hospital Delmenhorst Holding gGmbH in die Insolvenz. Die Stadt Delmenhorst war zu dem Zeitpunkt mit 10 % der Anteile an der Krankenhausgesellschaft beteiligt. Die übrigen 90 % der Anteile wurden von einer Stiftung der Katholischen Kirche gehalten. Die Stadt Delmenhorst rekommunalisierte daraufhin das Krankenhaus und hält nun 100 % der Anteile an der Stadtkrankenhaus Delmenhorst GmbH (heute: Delme Klinikum Delmenhorst GmbH).

Die Insolvenz der Landesgartenschau Bad Gandersheim gGmbH im Jahr 2024 ist dem MI bekannt. Für die Planung und Durchführung von Landesgartenschauen sind in Niedersachsen seit 2010 die vom Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 28.08.2007 bekannt gemachten Grundsätze zu beachten. Gemäß Ziffer 3 dieser Grundsätze ist Veranstalter einer Landesgartenschau eine Durchführungsgesellschaft mbH, an der der Träger (hier: Stadt Bad Gandersheim), die Fördergesellschaft Landesgartenschauen Niedersachsen und gegebenenfalls weitere Partner beteiligt sind. Ausweislich des Gesellschaftsvertrages erfolgte die Gründung der Gesellschaft durch die Stadt Bad Gandersheim, die Fördergesellschaft Landesgartenschauen Niedersachsen und den Landkreis Northeim. Durch die Rechtsformwahl beschränkt sich die Haftung der beteiligten Kommunen in der GmbH auf das Gesellschaftsvermögen (vgl. § 137 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG). Eine Nachschusspflicht der Gesellschafter besteht gemäß Gesellschaftsvertrag nicht.

Aus dem Bereich der unteren Kommunalaufsichtsbehörden ist die Anmeldung der Insolvenz der Wangerland Touristik GmbH, Eigengesellschaft der Gemeinde Wangerland, im Juni 2025 bekannt geworden.

2. Mussten Kommunen für das insolvente Unternehmen zu 100 % haften? Wenn ja, bitte die Beispiele konkret aufführen.

Der Landesregierung sind keine Fälle bekannt, in denen Kommunen für insolvente Unternehmen zu 100 % haften mussten. Die Gründung von Unternehmen bzw. Beteiligung an Unternehmen unter Übernahme einer vollständigen Haftung ist gesetzlich durch das NKomVG ausgeschlossen (siehe Vorbemerkung der Landesregierung und Antwort zu Frage 1).

3. Vor dem Hintergrund, dass gemäß § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Gemeinde gesetzlich nicht zulässig ist, die Kommune aber trotzdem zunächst mit ihrem gesamten Vermögen und ihren Erträgen haftet und „unter bestimmten Umständen auch eine Zwangsvollstreckung gegen eine niedersächsische Gemeinde wegen einer Geldforderung möglich“ ist[3]: Wie können sich Kommunen als Gesellschafter eines insolventen Kommunalunternehmens einer Durchgriffshaftung gegebenenfalls entziehen?

Zunächst wird darauf hingewiesen, dass in der Fragestellung unterschiedliche Konstellationen mit verschiedenen rechtlichen Hintergründen miteinander verbunden werden, die nicht in einem konkreten tatsächlichen Zusammenhang stehen.

Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 der Insolvenzordnung (InsO) i. V. m. § 1 Abs. 1 InsoUnfJurPG findet ein Insolvenzverfahren über das Vermögen juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, nicht statt.

[3] https://www.helaba.de/blueprint/servlet/resource/blob/docs/405256/437ae7336c2299ff5c8dce934fb502ad/regionalfokus-20161011-data.pdf

Gleichwohl darf grundsätzlich gegen eine Kommune eine Zwangsvollstreckung wegen einer Geldforderung eingeleitet werden. § 125 Abs. 4 NKomVG, auf den die Frage Bezug nimmt, schreibt ein spezielles Verfahren sowie die Grenzen einer solchen Zwangsvollstreckung vor: Danach muss die Gläubigerin oder der Gläubiger der Kommunalaufsichtsbehörde die Einleitung der Zwangsvollstreckung nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung gegen eine Kommune wegen einer Geldforderung anzeigen, es sei denn, dass es sich um die Verfolgung dinglicher Rechte handelt. Die Zwangsvollstreckung darf erst vier Wochen nach dem Zeitpunkt der Anzeige beginnen. Die Zwangsvollstreckung ist unzulässig in Vermögensgegenstände, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unentbehrlich sind oder deren Veräußerung ein öffentliches Interesse entgegensteht, sowie in Vermögensgegenstände, die im Sinne § 135 Abs. 3 NKomVG zweckgebunden sind.

Beide Regelungen betreffen jedoch weder kommunale Unternehmen noch eine etwaige „Durchgriffshaftung“ einer Kommune.

Nach § 137 Abs. 1 Nr. 2 NKomVG dürfen die Kommunen Unternehmen im Sinne von § 136 NKomVG in einer Rechtsform des privaten Rechts nur führen oder sich daran beteiligen, wenn eine Rechtsform gewählt wird, die die Haftung der Kommune auf einen bestimmten Betrag begrenzt. Dies kann durch die Wahl einer bestimmten Rechtsform und die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags[4] beeinflusst werden.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Landesregierung verwiesen.

[4] Siehe auch: Kommunalbericht der Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs - Überörtliche Kommunalprüfung, 2018); https://www.lrh.niedersachsen.de/download/135694/Kommunalbericht_2018.pdf.

(Verteilt am 16.09.2025)