

Inhaltsverzeichnis

Gegenstand und Gang der Untersuchung	19
--	----

Erster Teil

Öffentliche Unternehmen und Demokratieprinzip	25
--	----

Kapitel 1

Verfassungsrechtliche und -theoretische Grundlagen	25
---	----

I. Baustuktur des Prinzips demokratischer Legitimation	25
1. Institutionelle und funktionelle Legitimation	29
2. Personelle und sachlich-inhaltliche Legitimation	29
a) Personelle Legitimation	30
b) Sachlich-inhaltliche Legitimation	33
II. Verfassungstheoretische Unterscheidung von Staat und Gesellschaft als Grundvoraussetzung für individuelle Freiheit und Demokratie	37
III. Geltungsbereich des Demokratieprinzips: Staatsbezogenheit des Prinzips demokratischer Legitimation	43

Kapitel 2

Legitimationsobjekt: Öffentliche Unternehmen als Ausübung von Staatsgewalt	47
---	----

I. Zuordnung zur Staatsverwaltung als Anknüpfungspunkt?	50
II. Inhaltlich-gegenständliche Kongruenz von Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 1 und 2 GG?	54

III. Polarität von Staatsgewalt und grundrechtlicher Freiheit: Alternativität demokratischer und grundrechtlicher Legitimation	60
IV. Grundrechtssubjektivität von juristischen Personen nach Art. 19 Abs. 3 GG	63
1. Dogmatischer Bedingungsrahmen: Anthropozentrische Ausrichtung als normative Grundlage des Art. 19 Abs. 3 GG	65
a) Grammatikalische Ausleuchtung	72
b) Systematische Ausleuchtung	73
c) Genetische Ausleuchtung	75
2. Dissentierende Konzeptionen zu Art. 19 Abs. 3 GG	82
a) Grundrechte als Schutzschirm für Außenrechtsreservate?	83
b) Privatrechtliche Organisations- oder Handlungsformen als grundrechtsfähigkeitsvermittelndes Anknüpfungskriterium?	97
3. Entfaltungskordinaten des Art. 19 Abs. 3 GG: Nichtstaatlicher Aufgabencharakter als maßgebliches Zuweisungskriterium	101
a) Mangelnde Tragfähigkeit einseitig formaler Zuweisungskriterien	102
(1) Organisationsform als untaugliches Zuweisungskriterium	102
(2) Kategorien der öffentlichen Aufgabe und der Daseinsvorsorge als untaugliche Zuweisungskriterien	105
(3) Staatsaufsicht und Intensitätsgrad staatlicher Steuerungsbefugnisse als untaugliche Zuweisungskriterien	108
(4) Unmittelbare Zuordnung einer juristischen Person zu einem grundrechtlich geschützten Lebensbereich als dogmatische Leerformel	111
b) Bestimmungskriterien für die Ausübung von Staatsgewalt	113
(1) Grundrechtsunfähigkeit bei staatlichem oder kommunalem Substrat	113
(2) Grundrechtsfähigkeit bei gesellschaftlichem Substrat	114
a) Grundsätzlich unbegrenzte Zugriffsbefugnis des Staates auf öffentliche Aufgaben	117
b) Staatliche Beleihung Privater	118
c) Zur Ambivalenz öffentlich-rechtlicher Organisationsformen: Zur Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen formeller und materieller Staatsverwaltung	121
(aa) Verfassungsunmittelbares staatliches Zugriffsverbot auf gesellschaftliche Lebensbereiche	122
(bb) Kein staatlicher Zugriff auf gesellschaftliche Lebensbereiche trotz staatlicher Zugriffsmöglichkeit	132

V. Staatliche und kommunale Eigen- und Beteiligungsgesellschaften als grundrechtsunfähige, demokratisch legitimationsbedürftige Staatsgewalt	134
1. Staatliche oder kommunale Eigengesellschaften sowie gemischt-öffentliche Unternehmen	134
2. Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen	136
a) Spiegel der Rechtsprechung	137
b) Spiegel des Schrifttums	140
(1) Rechtsform als maßgebliches Zuweisungskriterium?	141
(2) Ansatz von N. Zimmermann	141
(3) Schutz privater Anteilseigner	147
(4) Beleihung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen als unerläßliche Voraussetzung für die Zuordnung zur grundrechtsunfähigen Staatsgewalt?	151
(5) „Bestimmender Einfluß“ als maßgebliches Zuweisungskriterium	157
VI. Ergebnis: Verfassungsrechtlicher Begriff der demokratisch legitimationsbedürftigen Staatsgewalt	164

Kapitel 3

Legitimationsniveau als Schlüsselkategorie für die Verwirklichung des Prinzips demokratischer Legitimation 166

I. Verhältnis von personeller und sachlich-inhaltlicher Legitimation: System funktional komplementärer Legitimationsstränge	171
II. Ministerialverwaltung als Regeltypus der (privatrechtsförmigen) Verwaltungsorganisation	175
1. Legislative	175
2. Judikative	177
3. Administrative	181
a) Flächendeckende Regierungszuständigkeit im Administrativbereich als unverzichtbarer Baustein im Legitimationsmodell	182
b) Umfassende Leitungsmacht des Ressortministers: (Einzel-)Weisung als Wesenszug des Ministerialprinzips	187
c) Ministerielle Befugnis zur (Einzel-)Weisung und öffentliche Unternehmen	192

III. Abweichungen vom Regelmodell	195
1. Verkürzung hoheitlicher Einwirkungsintensität bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen kraft grundrechtlicher Schutzpflichten des Staates	196
2. Modell „abgestufter Legitimationsanforderungen“	198
IV. Zur Problematik (personeller) Legitimation kollegialer Entscheidungsgremien ..	202
1. Administrativer Beitrag in Kollegialgremien als demokratisch legitimationsbedürftige Ausübung von Staatsgewalt	203
2. Kollegialgremien als demokratisch legitimationsbedürftige Ausübung von Staatsgewalt	205
V. Relativität des Demokratieprinzips: Konkretisierung des Legitimationsniveaus oder Rechtfertigung von Legitimationsdefiziten?	211

Zweiter Teil

Verwirklichungsbedingungen des Prinzips demokratischer Legitimation 222

Kapitel 1

Grundlagen: Legitimationsstiftendes Institut der Einwirkungspflicht 222

I. Einwirkungspflicht der öffentlichen Hand	223
1. Einwirkungspflicht als Unterfall der allgemeinen Staatsaufsicht?	223
2. Demokratische Komponente: Einwirkungspflicht als – aufgabenneutrale – Verwirklichung des Prinzips demokratischer Legitimation	225
3. Aufgabenverantwortlichkeit als Ingerenzgrundlage?	229
4. Rechtsstaatliche Bindungen als Ingerenzgrundlage?	232
5. Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG als Ingerenzgrundlage?	235
II. Intensität der Einwirkung	237
1. Demokratieprinzip als maßgeblicher Bestimmungsfaktor	237
2. Demokratieprinzip und Eigeninteresse der Gesellschaft	247
III. Verhältnis von (Bundes-)Gesellschafts- und Landesrecht, insbesondere von Kommunal- und Haushaltsrecht	254

1. Interessenkonflikte bei öffentlichen Unternehmen	255
2. Auflösung möglicher Normenkollisionen	256
a) Art. 31 GG als unanwendbare Kollisionsregel	257
b) Zur These von der Modifizierung des Gesellschaftsrechts durch vorrangiges Verfassungsrecht	259

Kapitel 2

Gesellschaftsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen legitimationsstiftender Steuerung öffentlicher Unternehmen 267

I. Bestimmung des Unternehmensgegenstandes als sachlich-inhaltliche Legitima- tion vermittelndes Steuerungsinstrument	267
1. Limitierung der Steuerungskraft: Satzung als lediglich abstrakt-generelles Len- kungsmittel	271
2. Limitierung der Steuerungskraft: Geschäftsführungsautonomie des Vorstands einer Aktiengesellschaft	274
II. Einwirkungsmöglichkeiten nach dem Aktienrecht	276
1. Personelle Legitimation	276
a) Hauptversammlung	276
(1) Zulässigkeit der Stimmenspaltung als Hindernis für eine negative und positive Entscheidungskompetenz demokratisch legitimierter Aktio- närvertreter	281
(2) Stimmrechtsbindungsverträge	286
(3) Resümee: Hauptversammlung als personell-demokratisch defizitäres Gesellschaftsorgan staatlicher oder kommunaler Beteiligungsgesell- schaften	288
b) Aufsichtsrat	289
c) Vorstand	295
2. Sachlich-inhaltliche Legitimation	298
a) Hauptversammlung	298
b) Aufsichtsrat	301
(1) Zustimmungsvorbehalt gem. § 111 Abs. 4 Satz 2 AktG	303
(2) Weisungsbefugnis der öffentlichen Hand gegenüber gewählten oder ent- sandten Aufsichtsratsmitgliedern?	306
c) Vorstand	310

III. Einwirkungsmöglichkeiten nach dem GmbH-Recht	313
1. Personelle Legitimation	313
a) Gesellschafter und Gesellschafterversammlung	313
(1) Zulässigkeit der Stimmenspaltung nach GmbH-Recht	315
(2) Stimmrechtsbindungsverträge: Keine Kompensation der Legitimationsdefizite	320
(3) Resümee: Gesellschafterversammlung als personell-demokratisch defizitäres Gesellschaftsorgan staatlicher oder kommunaler Beteiligungsgesellschaften	320
b) Aufsichtsrat	321
c) Geschäftsführer	322
2. Sachlich-inhaltliche Legitimation	322
a) Gesellschafter und Gesellschaftsversammlung	323
b) Aufsichtsrat	323
c) Geschäftsführer: Insbesondere zur Reichweite legitimationsvermittelnder Weisungsbefugnis	324
(1) Mitbestimmungsfreie Gesellschaft mit beschränkter Haftung	325
(2) Mitbestimmte Gesellschaft mit beschränkter Haftung	328
(a) Mitbestimmung nach Maßgabe des Betriebsverfassungsgesetzes 1952	328
(b) Mitbestimmung nach Maßgabe des Mitbestimmungsgesetzes 1976	329
3. Resümee	333
IV. Konzernrecht als legitimationsvermittelnder Rettungsanker?	334
1. (Öffentlich-rechtliche) Träger- oder Beteiligungskörperschaften als Unternehmen im Sinne des Konzernrechts	337
2. Konzernrecht und Haftungsbegrenzungspflicht	340
3. Faktischer Konzern	343
a) Einfacher faktischer Konzern	343
(1) Einfacher faktischer Aktienkonzern	343
(2) Einfacher faktischer GmbH-Konzern	345
b) Qualifizierter faktischer Konzern	347
4. Essenz: Dysfunktionaler Übergang der Leitungsmacht und Verantwortlichkeit auf die Träger- oder Beteiligungskörperschaften durch Konzernrecht	351

Dritter Teil

**Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Demokratiedefizits
öffentlicher Unternehmen** 354

Kapitel 1

Verfassungsunmittelbare und verfassungsimmanente Rechtfertigungstitel 354

I. Verfassungsunmittelbare Rechtfertigungstitel 355

II. Verfassungsimmanente Rechtfertigungstitel 357

Kapitel 2

**Vorverfassungsrechtliches Gesamtbild
der Autonomie öffentlicher Unternehmen?** 366

I. Vorverfassungsrechtliches Gesamtbild als eigenständige Auslegungskategorie? .. 367

II. Unternehmensautonomie öffentlicher Unternehmen als vorverfassungsrechtliches
Gesamtbild? 368

1. Vorverfassungsmäßiges Gesamtbild: Historischer Rückblick 369

2. Rezeption durch den Verfassungsgesetzgeber? 378

Kapitel 3

**Verfassungsunmittelbare Rechtfertigung des Demokratiedefizits
durch verfassungsrechtliches Haushaltsrecht?** 385

I. Zum Begriff des „Bundes“ im Sinne des Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG: Einbezie-
hung der mittelbaren Bundesverwaltung in den Anwendungsbereich dieser
Norm? 387

II. Bundesbetriebe und Sondervermögen 389

III. Fragmentarischer Charakter des Art. 110 GG bei der Legitimationsvermittlung:
Zur kompensatorischen Funktion des Prinzips demokratischer Legitimation im
Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG 391

1. Unmittelbare Bundesverwaltung: Zur lediglich begrenzten demokratische Legitimation vermittelnden Steuerungskraft des Haushaltsgesetzes	392
2. Mittelbare Bundesverwaltung	394
3. Bundesbetriebe und Sondervermögen	397

Kapitel 4

Gründe für die Zuerkennung autonomer Entscheidungsspielräume öffentlicher Unternehmen	400
--	-----

Kapitel 5

Verfassungsimmanente Rechtfertigung des Demokratieprinzips: Wirtschaftlichkeitsprinzip als verfassungsrechtliches Organisationsprinzip	408
I. Begriff und Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips: Minimal- und Maximalprinzip	411
II. Wirtschaftlichkeit und verwandte Begrifflichkeiten	413
1. Sparsamkeit	414
2. Effizienz	415
3. Rationalität	416
4. Subsidiaritätsprinzip	417
5. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	420
III. Wirtschaftlichkeitsprinzip und Organisationsermessen	423
IV. Wirtschaftlichkeit als Verfassungsprinzip	425
1. Art. 87 e Abs. 3 und Art. 87 f Abs. 2 GG als bereichsspezifische Regelungen des Wirtschaftlichkeitsprinzips	427
2. Art. 114 Abs. 2 GG und entsprechende landesverfassungsrechtliche Regelungen	430
a) Zum Anwendungsfeld des Art. 114 Abs. 2 GG	432
(1) Unmittelbare Bundesverwaltung unter Einschluß der Bundesbetriebe und Sondervermögen	432
(2) Einbeziehung der mittelbaren Bundesverwaltung?	434

(3) Wirtschaftlichkeit als Bindungskategorie für die mittelbare Bundesverwaltung: Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG in Verbindung mit dem Prinzip demokratischer Legitimation als <i>sedes materiae</i>	438
b) Zur verfassungsrechtlichen Lage auf Länderebene	440
3. Nicht tragfähige Ableitungsversuche: Insbesondere zum Grundsatz der Erforderlichkeit als unzulässiger Begründungsstrang für das Verfassungsprinzip Wirtschaftlichkeit	443
4. Grundrechte	447
a) Abgabenbelastung als Grundrechtseingriff	448
b) Dogmatische Verortung des Wirtschaftlichkeitsprinzips im System grundrechtlicher Funktionen	451
(1) Gegenleistungsabgaben und privatrechtliche Entgelte in Austauschverhältnissen: <i>status negativus</i>	452
(2) Steuerfinanzierte Staatstätigkeit	455
(a) Grundrechte in ihrer klassischen Abwehrfunktion: <i>status negativus</i>	455
(b) Eingriffsvorbeugung als grundrechtliche Kategorie: <i>status positivus</i>	459
(aa) Eingriffsvorbeugung als Element staatlicher Schutzpflichten für grundrechtliche Freiheiten und Güter?	461
(bb) Eingriffsvorbeugung als Element der grundrechtlichen Organisations- und Verfahrensgarantien	465
(cc) Untermaßverbot als Prüfungsmaßstab	471
5. Resümee: Wirtschaftlichkeitsprinzip als Organisationsprinzip mit Verfassungsrang	474

Vierter Teil

Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip im Spannungsverhältnis	476
I. Spannungsverhältnis zwischen Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip als verfassungskräftige Organisationsmaximen	477
II. Maßstäbe für die Auflösung des verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnisses	479
1. Verfassungsunmittelbare Auflösungsregeln	479
2. Fehlende verfassungsunmittelbare Auflösungsregeln	481
a) Generelles Primat des Demokratieprinzips?	481
b) Aufgabenbezogenes Differenzierungsmodell	485
(1) Ausschließliche Staatsaufgaben: Primat des Demokratieprinzips	487

(2) Konkurrierende Staatsaufgaben: Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand	488
(a) Prinzipielle verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand	488
(b) Subsidiaritätsprinzip bei der Erfüllung verfassungsrangiger Aufgaben	490
(c) Essenz	492
(d) „Neutralität der Wirtschaftsverfassung“	494
(e) Aufgabenerledigung durch die öffentliche Hand kraft staatlichen oder kommunalen Gewährleistungsauftrags: Primat des Demokratieprinzips	495
III. Fazit	500
Zusammenfassung in Thesen	502
I. Untersuchungsgegenstand	502
II. Öffentliche Unternehmen und Demokratieprinzip	502
III. Verwirklichungsbedingungen des Prinzips demokratischer Legitimation	505
IV. Legitimationsstiftendes Institut der Einwirkungspflicht	506
V. Gesellschaftsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen legitimationsstiftender Steuerung öffentlicher Unternehmen	507
VI. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Demokratiedefizits öffentlicher Unternehmen	511
VII. Demokratie- und Wirtschaftlichkeitsprinzip im Spannungsverhältnis	515
Literaturverzeichnis	518
Sachwortverzeichnis	550