

Schriften zum Wirtschaftsrecht

Band 377

**Der Übergang
öffentlich-rechtlicher Personalzulassungen**

Ein Spannungsfeld zwischen Unternehmer(nachfolge)freiheit
und Gefahrenabwehr

Von

Jan Hüchtebrock



Duncker & Humblot · Berlin

JAN HÜCHTEBROCK

Der Übergang öffentlich-rechtlicher Personalzulassungen

Schriften zum Wirtschaftsrecht

Band 377

Der Übergang öffentlich-rechtlicher Personalzulassungen

Ein Spannungsfeld zwischen Unternehmer(nachfolge)freiheit
und Gefahrenabwehr

Von

Jan Hüchtebrock



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ruhr-Universität Bochum hat diese Arbeit
im Jahre 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: Prime Rate Zrt., Budapest, Ungarn

ISSN 0582-026X
ISBN 978-3-428-19713-2 (Print)
ISBN 978-3-428-59713-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsübersicht

Einleitung	23
A. Einführung und Relevanz	23
B. Gegenstand, Aufbau und Ziel der Untersuchung	26
C. Begriffsverständnis: Einordnung der Termini Erlaubnis, Bewilligung und Konzession	28

Kapitel 1

Grundstrukturen von Zulassungsvorbehalten im Rahmen der Rechtsnachfolge im öffentlichen Recht 30

A. Rechtsformspezifische Unterschiede bei der Zulassungsinhaberschaft	30
B. Rechtsnachfolge im öffentlichen Recht	32
I. Nachfolgefähigkeit von öffentlich-rechtlichen Zulassungen	33
II. Nachfolgetatbestand	49
III. Fazit: Nachfolgefähigkeit als zentraler Erfolgsfaktor für Nachfolge in Personalzulassungen	68

Kapitel 2

Darstellung des Handlungsbedarfs 70

A. Realverteilung der Unternehmensnachfolgen	70
I. Begriffsbestimmung: Unternehmensnachfolge	70
II. Zahlen & Fakten	71
B. Praktische Herausforderungen bei der Unternehmensnachfolge	75
I. Rechtsprobleme aus der Praxis	75
II. Warum besteht rechtlicher Handlungsbedarf beim Thema Personalzulassungen?	80
C. Rechtsdogmatische Herausforderungen bei der Unternehmensnachfolge	90
I. Allgemeiner Grundsatz der Nachfolge(un)fähigkeit bei Personalzulassungen?	90
II. Systematik des Gesetzgebers bei der Entscheidung zwischen Sach- und/oder Personalzulassung?	99
D. Ein Überblick über den Handlungsbedarf	111

Kapitel 3

Untersuchung der Nachfolgefähigkeit von Personalzulassungen – Folgen in den verschiedenen Nachfolgeszenarien	112
A. Übertragung bei Kapitalgesellschaften	113
I. Nachfolge von Todes wegen bei vertretungsberechtigten Gesellschaftern und Nachfolge bei Geschäftsführern	114
II. Unternehmensumstrukturierung	130
III. Nachfolge zu Lebzeiten	214
B. Übertragung bei Personengesellschaften	225
I. Nachfolge von Todes wegen	225
II. Unternehmensumstrukturierung	228
III. Nachfolge zu Lebzeiten	262
C. Übertragung bei Einzelunternehmern	265
I. Nachfolge von Todes wegen	265
II. Nachfolge zu Lebzeiten in Form eines asset deals	270
III. Unternehmensumstrukturierung in Form der Ausgliederung	272
D. Vergleich und Zusammenfassung: Einfluss der Rechtsform auf die Nachfolge in Personalzulassungen	278

Kapitel 4

Regelungsvorschlag – Ziel: Rechtsklarheit bei der Nachfolge in Personalzulassungen	280
A. Aufhebung der rechtsformspezifischen Unterscheidung bei der Zulassungsinhaberschaft	280
I. Herausforderungen und Probleme bei aktueller Rechtslage	281
II. Rechtslage und -verständnis vor der Einführung des Gesetzes zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechts	283
III. Veränderungen durch das Gesetz zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechts?	289
IV. Fazit: Angleichung ist geboten	300
B. Schaffung eines einheitlichen Nachfolgekonzepts	301
I. Gesetzgebungskompetenz	301
II. Generalklausel oder spezialgesetzliche Regelungen? Ein Vergleich	303
III. Schutz durch Anzeigepflicht und Widerrufsmöglichkeit	306
IV. Vorschlag einer Generalklausel	315
C. Digitalisierte Gefahrenabwehr: Chancen und Herausforderungen im Wandel der Zeit	316
I. Der digitale Anknüpfungspunkt	317
II. Vor- und Nachteile der Digitalisierung – eine einseitige Medaille?	321

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen der digitalisierten Gefahrenabwehr	325
IV. Fazit: Technik als Option, nicht als Muss	331
D. Regelungsvorschläge im Überblick	331
Thesenartige Zusammenfassung	333
Literaturverzeichnis	340
Stichwortverzeichnis	370

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
A. Einführung und Relevanz	23
B. Gegenstand, Aufbau und Ziel der Untersuchung	26
C. Begriffsverständnis: Einordnung der Termini Erlaubnis, Bewilligung und Konzession	28

Kapitel 1

Grundstrukturen von Zulassungsvorbehalten im Rahmen der Rechtsnachfolge im öffentlichen Recht 30

A. Rechtsformspezifische Unterschiede bei der Zulassungsinhaberschaft	30
B. Rechtsnachfolge im öffentlichen Recht	32
I. Nachfolgefähigkeit von öffentlich-rechtlichen Zulassungen	33
1. Bestandsaufnahme und -analyse: Kategorisierung öffentlich-rechtlicher Zulassungen im Hinblick auf ihre Nachfolgefähigkeit	34
a) Rechtsprechung: Differenzierung nach höchstpersönlich und nicht höchstpersönlich	34
aa) Allgemeines Verständnis	34
bb) Untauglichkeit des Höchstpersönlichkeitskriteriums, insbesondere bei juristischen Personen	35
b) Literatur: Differenzierung nach sachgebunden, personengebunden und gemischt	38
aa) Überblick über den Normenbestand anhand der Kriterien aus der Literatur	40
bb) Indizwirkung von Sach- und Personenbezug	45
(1) Überzeugende Indizwirkung von Sachzulassungen für ihre Nachfolgefähigkeit	45
(2) Unzureichende Indizwirkung von Personalzulassungen für ihre Nachfolgeunfähigkeit	46
(a) Juristische Personen als Träger von Personalzulassungen	46
(b) Indizwirkung von Personalzulassungen zu pauschal	47
(3) Indizwirkung gemischter Zulassungen folgt derjenigen von Personalzulassungen	48
2. Zwischenergebnis: Übergang von Personalzulassungen problematisch	49
II. Nachfolgetatbestand	49

1. Öffentlich-rechtliche Kodifikationen expliziter Nachfolgetatbestände sind Einzelfälle	50
2. Rückgriff auf zivilrechtliche Nachfolgetatbestände?	50
a) Grundsätzliche Anwendbarkeit zivilrechtlicher Nachfolgetatbestände	50
aa) Keine Geltung des Gesetzesvorbehalts bei Rechtsnachfolgen	52
(1) Begünstigende Wirkung von Zulassungen	53
(2) Nachfolge auch in (belastende) Nebenbestimmungen? . .	53
bb) Gesetzgebungskompetenz auch bei öffentlich-rechtlichen Zulassungen der Länder	57
(1) Bundesrechtliche Nachfolgetatbestände	58
(2) Landesrechtliche Zulassungen	60
cc) Fazit	63
b) Formen der Rechtsnachfolgetatbestände	63
aa) Gesamtrechtsnachfolgetatbestände	63
bb) Einzelrechtsnachfolgetatbestände	65
(1) Verfügung eines Unternehmens	65
(2) Einzelrechtsnachfolge in öffentlich-rechtliche Zulassungen – volle Verkehrsfähigkeit?	66
III. Fazit: Nachfolgefähigkeit als zentraler Erfolgsfaktor für Nachfolge in Personalzulassungen	68

Kapitel 2

Darstellung des Handlungsbedarfs	70
A. Realverteilung der Unternehmensnachfolgen	70
I. Begriffsbestimmung: Unternehmensnachfolge	70
II. Zahlen & Fakten	71
B. Praktische Herausforderungen bei der Unternehmensnachfolge	75
I. Rechtsprobleme aus der Praxis	75
1. Probleme bei der umwandlungsrechtlichen Gesamtrechtsnachfolge . .	75
2. Probleme bei umwandlungsrechtlichen Vorbereitungen	77
3. Probleme bei umwandlungsrechtlichem Formwechsel	79
4. Fazit: rechtliche Unsicherheiten und Hürden bei der Unternehmensnachfolge	80
II. Warum besteht rechtlicher Handlungsbedarf beim Thema Personalzulassungen?	80
1. Aus Sicht der Unternehmen	81
a) Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit	81
b) Vermeidung unnötiger Bürokratie und Kosten	82
c) Risiko eines unerkannten Zulassungsverlustes	84
2. Aus Sicht der Gläubiger	84

Inhaltsverzeichnis	13
3. Risiken für Berater	85
4. Gegenläufige Interessen von Wettbewerbern	85
5. Volkswirtschaftliche Folgewirkungen	87
a) Kleinere und mittlere Unternehmen als Motor der Volkswirtschaft	87
b) Zunehmender Anstieg von Unternehmensnachfolgen bei rückläufigen Unternehmensgründungen	87
6. Fazit: Infrastrukturverantwortung	90
C. Rechtsdogmatische Herausforderungen bei der Unternehmensnachfolge	90
I. Allgemeiner Grundsatz der Nachfolge(un)fähigkeit bei Personalzulassungen?	90
1. Regel-Ausnahme-Verständnis: Gesetzliche „Ausnahme“tatbestände und Fortführungsmöglichkeiten bei grundsätzlicher Nachfolgeunfähigkeit als eine mögliche Auffassung	91
a) Hinterbliebenenprivilegien	92
b) Allgemeine Nachfolgeregelungen	95
c) Fehlerhafte Schlussfolgerung	96
2. Regel-Ausnahme-Verständnis: Gesetzliche „Ausnahme“tatbestände bei grundsätzlicher Nachfolgefähigkeit als andere mögliche Auffassung	97
3. Zwischenergebnis: das Fehlen eines klaren Grundsatzes	98
II. Systematik des Gesetzgebers bei der Entscheidung zwischen Sach- und/oder Personalzulassung?	99
1. Unergiebigkeit der Gesetzesmaterialien	99
2. Möglicherweise Rückgriff auf instrumental choice	100
a) Politische Entscheidung mit normativem Maßstab	100
b) Verfassungsrechtliche Grundlagen und Grenzen	103
aa) Untermaßverbot	103
bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	104
3. Fazit	110
D. Ein Überblick über den Handlungsbedarf	111

Kapitel 3

Untersuchung der Nachfolgefähigkeit von Personalzulassungen – Folgen in den verschiedenen Nachfolgeszenarien 112

A. Übertragung bei Kapitalgesellschaften	113
I. Nachfolge von Todes wegen bei vertretungsberechtigten Gesellschaftern und Nachfolge bei Geschäftsführern	114
1. Gesellschaft als Zulassungsinhaberin von Gesellschafterwechsel zwar nicht betroffen	114
2. Aber gegebenenfalls Zurechnungsgrundlage nach Erteilung der Zulassung verändert	116

a)	Anzeigepflichten bei Wechsel von vertretungsberechtigten Personen die Ausnahme	118
b)	Erledigung „auf andere Weise“ i. S. d. § 43 Abs. 2 (L)VwVfG nicht die Regel	119
aa)	Widerrufsmöglichkeiten überflüssig bei Betrachtung jeglicher Änderung als Erledigung	119
bb)	Drohende wirtschaftliche Belastung verhindert regelmäßig Erledigung	122
cc)	Grundrechtsabwägung zugunsten des Bestandsschutzes – ebenso keine Erledigung	122
(1)	Ermittlung der relevanten Grundrechte für Verhältnismäßigkeitsabwägungen	122
(a)	Art. 12 Abs. 1 GG	124
(b)	Art. 14 Abs. 1 GG	125
(aa)	Grundrechtsschutz für alle öffentlich-rechtlichen Zulassungen?	125
(bb)	Grundrechtsschutz für im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Zulassungen getätigte Investitionen	127
(2)	Verhältnismäßigkeitsabwägungen	128
3.	Zusammenfassung	129
II.	Unternehmensumstrukturierung	130
1.	Zivilrechtliche Instrumente der Unternehmensumstrukturierung im Überblick	131
2.	Verschmelzung als ein Instrument der Unternehmensumstrukturierung	135
a)	Allgemeine Erwägungen zur (verschmelzungsbedingten) Nachfolge in Personalzulassungen	135
b)	Kein Übergang von Personalzulassungen mangels Nachfolgefähigkeit	137
aa)	Rechtsprechung	138
bb)	Echo aus der Literatur	139
c)	Übergreifender Kritikpunkt: Fehlende Auseinandersetzung mit der Regelungsfunktion von Personalzulassungen	140
aa)	Die Regelungsfunktion von Personalzulassungen	141
(1)	Das Unternehmen als Regelungsobjekt	142
(2)	Der Unternehmensträger als Regelungsobjekt	143
bb)	Auswirkungen der Verschmelzung auf die Regelungsfunktion von Personalzulassungen – Unternehmenskontinuität bei wechselndem Unternehmensträger	144
(1)	Ansatz: Wahrung der Unternehmenskontinuität durch bloßen Wechsel der Funktionsleitung	145
(2)	Ansatz: Keine Unternehmenskontinuität aufgrund betrieblicher Änderungen	146

(3) Zwischenergebnis: Fortbestand von Unternehmen und Personalzulassungen nach Verschmelzung	147
cc) Zentrale Regelungsgegenstände zur Aufrechterhaltung der Regelungsfunktion von Personalzulassungen	148
(1) Bedingter Übergang von Personalzulassungen bei Identität der Vertretungsorgane	148
(2) ... vs. grundsätzlicher Übergang von Personalzulassungen bei in gleicher Weise qualifizierten Vertretungsorganen	149
(a) Keine Verletzung des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots bei Anwendung des Regelungsobjekts „Unternehmen“	151
(b) Die Rolle der Hinterbliebenenprivilegien in der Diskussion über die Nachfolgefähigkeit	153
(c) Der Regelungsbereich von Personal- und Sachzulassungen im Lichte der Systemgerechtigkeit	155
(d) Die Austauschbarkeit des Regelungsobjekts bei (höchstpersönlichen) Personalzulassungen	157
(e) Grundrechtsabwägung zugunsten der Unternehmer(nachfolge)freiheit unter Berücksichtigung des Schutzes Rechtsgüter Dritter	159
(aa) Ermittlung der Eingriffsintensität von Art. 12 Abs. 1 GG	161
(bb) Grundrechtsträger im Rahmen einer Gesamtrechtsnachfolge	164
(cc) Verhältnismäßigkeitserwägungen	165
d) Fazit: Unternehmensidentität erfordert keine Personenidentität	170
3. Spaltung als Instrument der Unternehmensumstrukturierung	170
a) Grundsatz der Spaltungsfreiheit	172
b) Grenzen der Spaltungsfreiheit	172
aa) Beschränkungen durch § 132 UmwG a.F.	173
(1) Kritik im Überblick	173
(2) Regelungsumfang von § 132 S. 1 Var. 3 UmwG a.F.	175
(3) Regelungsumfang von § 132 S. 1 Var. 1, 2, S. 2 UmwG a.F.	176
(4) Auswirkungen auf die Nachfolge in öffentlich-rechtliche Personalzulassungen	179
bb) Beschränkungen durch (das unterschiedliche Verständnis von) Höchstpersönlichkeit	181
cc) Beschränkungen differenziert betrachtet – ein Vergleich mit der umwandlungsrechtlichen Verschmelzung	183
(1) Parallelen und Unterschiede zwischen umwandlungsrechtlicher Verschmelzung und Spaltung	184
(a) Aufspaltung, § 123 Abs. 1 UmwG	184
(b) Abspaltung, § 123 Abs. 2 UmwG	186