

# aktuelle stellungnahme 1/20

vom 20. April 2020

## Die Anforderung zur Bildung von Rücklagen durch Kammern im Spiegel der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung

Von Prof. Dr. Winfried Kluth / Paul Gross

### I. Allgemeine Grundsätze der Kammerfinanzierung

#### 1. Beitragsfinanzierung der Kammertätigkeit

Die Kammern finanzieren ihre Tätigkeit, soweit sie nicht durch Gebühren, Entgelte oder sonstige Einnahmen gedeckt sind, durch die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen. Diese sind bei den verschiedenen Kammern zwar unterschiedlich ausgestaltet, in ihrer rechtlichen Natur aber einheitlich als „Beiträge im Rechtssinne“ zu verstehen, wie das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont.<sup>1</sup>

Beiträge sind als Vorzugslasten durch eine Gegenleistung oder ausnahmsweise einen zurechenbaren Aufwand gerechtfertigt. Im Falle der Kammern ist es die im Interesse der Mitglieder liegende Tätigkeit der Kammern, die als zurechenbare Gegenleistung zu qualifizieren ist.<sup>2</sup>

#### 2. Rechtfertigung der Beitragshöhe

Im vorliegenden Zusammenhang von zentraler Bedeutung ist der rechtliche Rahmen für die Rechtfertigung der Höhe der Beiträge. Dabei sind verschiedene rechtlich relevante Aspekte und Zusammenhänge zu beachten:

Zunächst ist zu beachten, dass durch die Beiträge diejenigen Kammeraufgaben finanziert werden, die nicht anders finanziert werden. Insoweit besteht ein erhebliches Ermessen vor allem im Bereich der Dienstleistungen für Mitglieder, die grundsätzlich auch durch Gebühren oder Entgelte finanziert werden können.<sup>3</sup>

Weiter ist der Maßstab für die Verteilung der Beitragslast unter den Mitgliedern zu betrachten. Die Kammergesetze machen insoweit verschiedene Vorgaben, die u.a. von der Mitgliederstruktur abhängen. Deshalb sind im Kammerbereich sowohl einheitliche Kopfbeiträge als auch umsatz- und leistungsbezogene Beiträge sehr unterschiedlicher Höhe sowie Kombinations- und Mischformen anzutreffen.<sup>4</sup> In den meisten Kammern werden nach der Leistungsfähigkeit gestaffelte Beiträge erhoben.<sup>5</sup> Die damit verbundenen zahlreichen Rechtsfragen sind vorliegend aber nicht von Bedeutung.

Schließlich und im vorliegenden Zusammenhang entscheidend ist, dass die Höhe der Kammerbeiträge insgesamt die zu erwartenden Ausgaben decken muss, zugleich aber nicht wesentlich darüber hinausgehen darf. Die Rechtsprechung hat dies in dem Grundsatz zum

<sup>1</sup> BVerwGE 39, 100 (107).

<sup>2</sup> Zu Einzelheiten *Rieger*, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 3. Aufl. 2020, § 13, Rn. 21 ff.

<sup>3</sup> Es besteht keine Rechtspflicht, vorrangig Gebühren oder Entgelte zu erheben.

<sup>4</sup> Übersicht bei *Rieger*, (Fn. 2), § 13, Rn. 68 ff.

<sup>5</sup> So auch bei der Wirtschaftsprüferkammer, siehe § 61 der WPK-Satzung und § 2 der WPK Beitragssatzung.

Ausdruck gebracht, dass die Kammern durch die Beitragserhebung **kein Vermögen bilden** dürfen.<sup>6</sup>

Man kann insoweit in einem weit verstandenen Sinne auch davon sprechen, dass für Kammerbeiträge das Prinzip der Kostendeckung gilt und daraus eine Obergrenze für die Bestimmung der Beitragshöhe abgeleitet werden kann.

### 3. *Die prognostischen Elemente bei der Bestimmung der Beitragshöhe*

Die Festlegung der Höhe der Kammerbeiträge muss sich an den zukünftig zu erwartenden Kosten der Aufgabenerfüllung orientieren und ist somit auch durch prognostische Elemente gekennzeichnet, da die entstehenden Kosten nicht mit letzter Genauigkeit vorhersehbar sind.

Soweit bei der Beitragserhebung auf die Leistungsfähigkeit der Mitglieder abgestellt wird, die naturgemäß schwanken kann, besteht insoweit ein Unsicherheitsmoment. Das gilt vor allem für die Wirtschaftskammern, bei denen die Beitragshöhe sehr stark vom wirtschaftlichen Erfolg der Mitglieder abhängig ist.

Für die mit den prognostischen Unsicherheiten verbundenen negativen Fallkonstellationen (d.h., das Beitragsaufkommen bleibt hinter der Prognose, die dem Wirtschaftsplan zugrunde gelegt wurde, zurück) ist die Bildung von Rücklagen vorgesehen. Sie sollen unvorhergesehene Beitragsausfälle kompensieren bzw. einen in der konkreten Höhe nicht vorhersehbaren Finanzierungsbedarf abdecken.

### 4. *Beitragsrechtliche Anforderungen an die Bildung von Rücklagen*

Die Erhebung von Beiträgen im Allgemeinen und Kammerbeiträgen im Besonderen ist am Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG zu messen und verlangt deshalb auch eine grundrechtlichen Maßstäben genügende Rechtfertigung.<sup>7</sup>

Diese bezieht sich nicht nur auf die Gründe für die Erhebung des Beitrags, also die sachliche Beitragsrechtfertigung als solche, sondern auch auf die Höhe. In den kammergesetzlichen Regelungen wird deshalb überwiegend formuliert, dass Beiträge erhoben werden können, soweit die Finanzierung der Kammeraufgaben nicht anderweitig erfolgt. Darin steckt auch die Aussage, dass die Höhe der Beiträge durch die Kosten der Kammeraufgaben bestimmt und begrenzt ist, wobei die anderweitig finanzierten Kammeraufgaben in Abzug zu bringen sind.

Für die Bildung von Rücklagen, die, von Ausnahmefällen<sup>8</sup> einmal abgesehen, aus Beitragsmitteln gebildet werden, bedeutet dies, dass ihre Höhe durch die mit den Rücklagen verfolgten Zwecke begrenzt ist. Da dieser nicht durch das Gesetz vorgegeben ist, muss eine Kammer bei der Bildung einer Rücklage erstens ihren Zweck genau bestimmen und zweitens auf einer empirischen Grundlage die Höhe der Rücklage „berechnen“ und begründen. Da es sich hierbei um eine Prognose handelt, ist eine gewisse Gestaltungsfreiheit zu respektieren, die gerichtlich nur in Bezug auf ihre Schlüssigkeit überprüft werden kann.

Soll eine allgemeine Rücklage z.B. dazu dienen, Beitragsausfälle auszugleichen und unerwartete Ausgaben abzudecken, so muss die Kammer die dafür veranschlagte Höhe der Gelder unter Bezugnahme auf die entsprechenden Entwicklungen bei der Kammer in der Vergangenheit, also unter Rückgriff auf konkrete Erfahrungswerte, konkretisieren.

---

<sup>6</sup> BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 - 1 C 45.87 - Buchholz 430.3 Kammerbeiträge Nr. 22 S. 12.

<sup>7</sup> BVerwGE 39, 100 (107) m.w.N.

<sup>8</sup> Es ist z.B. denkbar, dass die Kammer die Erträge aus dem Verkauf einer Immobilie oder eines Gesellschaftsanteils zur Bildung oder Erhöhung einer Rücklage nutzt. Da diese Mittel nach den allgemeinen Finanzierungsgrundsätzen aber wegen der Subsidiarität der Beitragserhebung primär für die Finanzierung der laufenden Kammeraufgaben zu nutzen sind, liegt auch in diesen Fällen eine indirekte Beitragsfinanzierung der Rücklage vor.

In ähnlicher Art und Weise muss vorgegangen werden, wenn die Rücklage andere Zwecke verfolgt. Soweit es in Bezug auf den konkreten Zweck in der Vergangenheit noch keine entsprechenden Vorkommnisse gab, die als Grundlage für eine Orientierung herangezogen werden können, ist eine theoretische Begründung aufgrund von plausiblen Annahmen zulässig und erforderlich.

Nachfolgend werden die wichtigsten Entscheidungen der Verwaltungsgerichte zur Thematik dokumentiert.

## II. Überblick zur Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte

### 1. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26.06.1990 -1 C 45/87<sup>9</sup>

Industrie- und Handelskammer

#### Relevante Rechtsfragen

1. Darf die Kammer Rücklagen bilden?

(Ja)

2. Dürfen Großunternehmen weniger Beitrag zahlen, weil diese aus der Kammer weniger Vorteile ziehen als kleinere Unternehmen?

(Nein)

#### **Zur 1. Frage:**

Die Kammern dürfen in angemessenem Umfang Rücklagen bilden, allerdings nicht um Vermögen zu bilden. Die Höhe der Beiträge darf dabei nicht im Missverhältnis zu dem Vorteil stehen, den sie abgelten sollen, und einzelne Mitglieder dürfen nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig hoch belastet werden. Nach Ansicht des Gerichts wurde dies nicht verletzt.

#### **Zur 2. Frage:**

Die Beiträge sind die Gegenleistung für die Vorteile, welche die Unternehmen aus der Kammer ziehen (können). Der Vorteil kommt auch Großunternehmen zugute, wobei unbeachtlich ist, dass diese ihre Interessen auch auf anderen Wegen durchsetzen können. Weiterhin ist auch nicht erforderlich, dass Mitglieder unmittelbar wirtschaftlich aus der Kammer profitieren, da diese die Gesamtbelange aller Mitglieder zu wahren hat.

Die höheren Beiträge von Großunternehmen sind auf deren höhere Wirtschaftskraft zurückzuführen. Sie beweisen jedoch nicht, dass es bei Großunternehmen an dem regelmäßig anzunehmenden Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und Vorteil aus der Kammertätigkeit fehlt.

Auch das Argument, dass beispielsweise Ausbildungsveranstaltungen und Beratungen nur von kleinen und mittleren Unternehmen in Anspruch genommen würden, während die Großunternehmen dafür über eigene Einrichtungen verfügten, greift nicht.

Derartige Leistungen werden zum einen teilweise durch Sonderbeiträge oder Gebühren finanziert und zum anderen kommt es auch nicht darauf an, ob der dem Beitragspflichtigen zuzurechnende Vorteil tatsächlich genutzt wird. Es genügt, dass ihnen ein entsprechender Vorteil geboten wird und sie ihn nutzen können.

<sup>9</sup>

Abrufbar unter: BeckRS 9998, 47407.

## 2. Bundesverwaltungsgericht , Urteil vom 9.12.2015 – 10 C 6/15<sup>10</sup>

Industrie und-Handelskammer

Kann die Kammer, um Zahlungsausfälle abzudecken, die höchstmöglichen Rücklagen veranschlagen?

*(Nein)*

Die Bildung von angemessenen Rücklagen gehört auch nach Einführung der Verwaltungsdoppik zu einer geordneten Haushaltsführung.

Das Vorhalten einer Reserve, um Einnahmeverzögerungen zu überbrücken, stellt einen sachlichen Zweck zur Bildung von Rücklagen dar, allerdings muss auch das Maß der Rücklagen gedeckt werden. Eine überhöhte Rücklage muss auf ein Maß zurückgeführt werden.

Ein Haushaltsplan kann nicht nur dann rechtswidrig sein, wenn er eine überhöhte Rücklagenbildung vorsieht, sondern auch dann, wenn er eine überhöhte Rücklage beibehält.

Die Kammer hat ihren Beurteilungsspielraum überschritten, als sie allein für das Risiko des vorübergehenden Zahlungsausfalls im Jahr 2005 annähernd die höchstmögliche Betriebsmittelrücklage von 50 % der fortdauernden Ausgaben und im Jahr 2006 ebenfalls beinahe die maximal zulässige Liquiditätsrücklage von 50 % der Betriebsaufwendungen veranschlagt hat.

Der Grundsatz der Schätzgenauigkeit wurde nicht gewahrt.

Die hohen Rücklagen hätten nur durch Liquiditätsengpässe von 50 % gerechtfertigt werden können, was allerdings durch die Kammer im Prozess nicht vorgetragen wurde. Auch sei ein derartiges Risiko nicht aus der Vergangenheit zu belegen.

Die Rücklagen waren daher überhöht.

## 3. OVG Hamburg (5. Senat), Urteil vom 20.02.2018 - 5 Bf 213/12<sup>11</sup>

Industrie- und Handelskammer

1. Stellt die Wirtschaftskrise 2008/09 einen risikoe erhöhenden Umstand dar, welcher ein erhöhtes Beitragsaufkommen in späteren Folgejahren rechtfertigt?

*(Nein)*

2. Welche Anforderungen sind an „andere Rücklagen“ zu stellen?

*(sachlichen Zweck, welcher besonders konkretisiert ist)*

3. Dürfen Mittel für spätere bauliche Maßnahmen gesammelt werden?

*(Ja, unter Einschränkung)*

### **Zur 1. Frage:**

Musste die Ausgleichsrücklage in der Vergangenheit bei konjunkturellen Krisen nicht in Anspruch genommen werden, so bedarf es besonderer Umstände, aus denen sich das durch die Rücklage abzusichernde Risiko schwankender Beitragsaufkommen erhöht, um zu rechtfertigen, dass sie bis zur Höchstgrenze aufrechterhalten wird. An solchen besonderen Umständen fehlte es jedoch.

Aus der Wirtschaftskrise 2008/2009 ergibt sich kein risikoe erhöhender Umstand für das

---

<sup>10</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2016, 41705.

<sup>11</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2018, 12795.

Beitragsaufkommen 2011.

**Zur 2. Frage:**

Neben der verpflichtend vorgesehenen Ausgleichsrücklage können auch „andere Rücklagen“ gebildet werden, sie müssen allerdings auch einen sachlichen Zweck aufweisen. Dieser sachliche Zweck bedarf aufgrund dessen einer weitergehenden (besonderen) Konkretisierung als dies bei der (allgemeinen) Ausgleichsrücklage zu fordern ist.

Teilweise wird aber aus § 15a Abs. 2 Satz 3 bis 5 FSt 2013 gefolgert, dass „andere Rücklagen“ als die Ausgleichsrücklage einer strengen Zweckbindung unterliegen und fest umrissen ein genau definiertes Risiko abdecken und ihre Bildung auch mit einem Zeitplan unterlegt ist, innerhalb dessen die Rücklagen für den vorgesehenen Zweck zu verbrauchen (aufzulösen) sind.<sup>12</sup>

**Zur 3. Frage:**

Für voraussichtlich benötigte Mittel muss zumindest ein gewisser sachlicher und zeitlicher Planungsstand erreicht sein, um mit der Rücklagenbildung nicht eine bloße Vermögensmehrung auf Vorrat zu betreiben.

**4. OVG Magdeburg, Urteil vom 20.09.2012 - 1 L 136/11<sup>13</sup>**

Handwerkskammer

War die Beitragserhöhung, gestützt auf eine Rücklagenbildung, durch die Kammer rechtmäßig?

*(Nein)*

Die Kammer stützt die Erhöhung auf ihre 2009 geänderte Beitragsordnung. Dabei wurde in §5 der Beitragsordnung die Bildung von Sonderrücklagen beschlossen.

Die Bildung von Sonderrücklagen kann durch Beschluss der Vollversammlung geschehen und soll den Fall absichern, dass künftige Ausgaben nicht durch Mittel des jährlichen Haushaltsplans gestemmt werden können.

Die Höhe der Sonderrücklagen war dabei nicht vorgegeben, was das OVG bemängelte.

Weiterhin ist nach Auffassung des OVG das Wort „Sonderrücklagen“ zu unbestimmt und sagt nichts darüber aus, für welche Aufgaben und Projekte die Ansparung benötigt bzw. verwendet werden sollen.

Daher befand das OVG die Berufung für zulässig und begründet, womit der Bescheid der Kammer rechtswidrig ist.

Zudem verstößt die Kammer gegen untergesetzliches und selbstgegebenes Recht.

Auch dient der streitgegenständliche Beitrag nicht der Bildung einer Rücklage, was allerdings Voraussetzung gewesen wäre.

Die Handwerkskammer darf Beiträge nur zur Deckung der Kosten, die durch ihre Errichtung und die laufende Tätigkeit verursacht werden, erheben und dies auch nur insoweit, als die Kosten nicht durch andere Einnahmen gedeckt sind.

Die Kammer ist nicht befugt, ein Kammervermögen schlicht anzusammeln.

---

<sup>12</sup> So *Jahn*, GewArch 2016, 263, 267.

<sup>13</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2012, 59615.

Es ist ihr aber nicht verwehrt, höhere Beiträge, als zur Kostendeckung notwendig sind, zu erheben und daraus Rücklagen für die Finanzierung eines Vorhabens zu bilden, das der Erfüllung ihrer Kammeraufgaben dient.

## 5. VGH München, Beschluss vom 4. 9. 2012–22 ZB 11.1007<sup>14</sup>

Industrie- und Handelskammer

1. Darf die Kammer die Beiträge heben, obwohl ein Gewinn erwirtschaftet wurde?  
(Ja)

2. Liegt eine unangemessene Rücklage vor, wenn die Kammer für die Altersabsicherung vorgesehenes Geld in Investmentanteile steckt?  
(Nein)

### **Zur 1. Frage:**

Die Kammer erwirtschaftete im vergangenen Jahr einen Gewinn und hob trotzdem die Beiträge an.

Ein Verstoß gegen das Verbot der Bildung unangemessener Rücklagen lässt sich allerdings allein aus diesem Zahlenwerk noch nicht ableiten.

Dass die Gesamtsumme der gebildeten Rücklagen annähernd die Höhe des jährlichen Beitragsaufkommens der beklagten Kammer beträgt, bedeutet für sich genommen noch keinen Verstoß gegen § 3 I 1 IHK-G.

Eine Obergrenze für das Verhältnis zwischen den insgesamt gebildeten Rücklagen und dem Beitragsaufkommen eines bestimmten Zeitraums, bei deren Überschreitung schon aufgrund der relativen Höhe der Rücklagen eine unzulässige Vermögensbildung anzunehmen wäre, ergibt sich aus dem Gesetz nicht.

Ohnehin lässt sich nach Auffassung des VGH die Unangemessenheit der Rücklagenbildung eher am Maßstab des Gesamthaushalts als am Maßstab des Jahresbeitragsaufkommens beurteilen.<sup>15</sup>

### **Zur 2. Frage:**

Des Weiteren hatte die Kammer Geld, welches für die Alterssicherungsrücklage vorgesehen war, für Investmentanteilen verwendet.

Jedoch wäre die Angemessenheit einer derartigen Rücklage auch dann nicht ausgeschlossen, wenn bei der Anlage der entsprechenden Gelder (auch) Fehler gemacht und haushaltsrechtliche Vorgaben verletzt worden wären.

Eine Missachtung des Äquivalenzprinzips, demzufolge zwischen der Höhe des Beitrags und dem Nutzen des Mitglieds ein Zusammenhang bestehen muss und die Höhe des Beitrags nicht in einem Missverhältnis zu dem damit abzugeltenden Vorteil stehen darf, kann nicht allein mit dem Verhältnis zwischen der Gesamtsumme der gebildeten Rücklagen und dem Jahresbeitragsaufkommen begründet werden.

---

<sup>14</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2012, 57869.

<sup>15</sup> So auch: BVerwG, BeckRS 9998,47407.

**6. Bayreuth (4. Kammer), Urteil vom 13.12.2017 - B 4 K 16.446<sup>16</sup>**

Ärztammer

1. Hält die Beitragsordnung einer Überprüfung durch das Gericht stand? Insbesondere gemessen an den Grundsätzen staatlichen Handelns?

(Ja)

2. Kann eine Beitragserhöhung erfolgen, obwohl die Kammer ein hohes Reinvermögen besitzt?

(Ja)

3. Muss die Beitragshöhe jährlich angepasst werden?

(Nein; a.A. VG Augsburg, Urteil vom 29.03.2018 -Au 2 K 16.371)

**Zur 1. Frage:**

Die Beitragsordnung ist anhand der Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts zu überprüfen.

Dabei sind besonders das Äquivalenzprinzip und der Gleichheitssatz zu beachten.<sup>17</sup>

Nach Auffassung des Gerichts war weder ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz, welcher die Kammer verpflichtet, die Kosten möglichst gerecht aufzuteilen, noch gegen das Äquivalenzprinzip, nach welchem die Beiträge in keinem Missverhältnis zu dem Wert der Mitgliedschaft stehen dürfen, ersichtlich.

Zu den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts zählt auch das Gebot der Haushaltswahrheit, aus dem in Ansehung von Prognosen das Gebot der Schätzgenauigkeit folgt. Dies bedeutet, dass Prognosen aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen müssen.<sup>18</sup>

Weiterhin muss die Höhe der in der Beitragsordnung festgelegten Beiträge die zu erwartenden Aufgaben der Beklagten decken, darf aber nicht zu einer Vermögensbildung bei der Beklagten führen.

Gemessen an all diesen Grundsätzen ist die Beitragsordnung der Beklagten nicht zu beanstanden.

**Zur 2. Frage:**

Der Kläger stellte auf das Reinvermögen der Kammer ab, welches er als zu hoch empfand, womit eine Beitragserhebung auf der Grundlage der Beitragsordnung nicht zulässig sei.

Diese Ansicht geht allerdings nach Auffassung des VG fehl, da das Reinvermögen eine reine Rechnungsgröße ist. (Restgröße zwischen dem Bruttovermögen und den Schulden)

Zur Beantwortung der im Rahmen der Beitragsstreitigkeit maßgeblichen Frage, ob die Beklagte in unzulässiger Weise Vermögen angehäuft hat, ist die Betrachtung des Reinvermögens allerdings ungeeignet.

---

<sup>16</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2017, 142311.

<sup>17</sup> So auch vertreten durch: BVerwG, BeckRS 9998,47512 ; BVerwG, BeckRS 1974, 31275659.

<sup>18</sup> So auch vertreten durch: BVerwG, BeckRS 2007, 24661; BVerwG, BeckRS 2016, 41705; VGH, BeckRS 2016, 113808.

**Zur 3. Frage:**

Die Beitragsordnung der Beklagten ist durch ihre finanzielle Entwicklung in den Jahren 2014 bis 2016 auch nicht rechtswidrig geworden. Es besteht keine Pflicht, die Beitragsordnung jährlich anzupassen.<sup>19</sup>

**7. VG Augsburg (2. Kammer), Urteil vom 29.03.2018 -Au 2 K 16.371<sup>20</sup>**

Handwerkskammer

1. Kann die Handwerkskammer trotz des Verbots zur Bildung von Vermögen Rücklagen bilden?

(Ja)

2. Wie hoch darf die Rücklage sein, und muss der Beitrag jährlich angepasst werden? (15 v.H. noch nicht unangemessen; Ja, a.A. VG Bayreuth Urteil vom 13.12.2017 - B 4 K 16.446 (Seite 6))

**Zur 1. Frage:**

Der Handwerkskammer ist die Bildung von Vermögen verboten.<sup>21</sup>

Ausgeschlossen wird dadurch allerdings nicht die Bildung von Rücklagen, welche aber an einen sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit gebunden ist.

Bei den Mitteln für angemessenen Rücklagen handelt es sich ebenfalls um Kosten der Handwerkskammer, die in Ermangelung anderer Finanzquellen durch Beiträge zu decken sind, § 113 I HwO.

Zudem ist die Bildung von angemessenen Rücklagen für die Kammern als nicht gewinnorientierte öffentlich-rechtliche Körperschaften weiterhin notwendig und gehört zu einer geordneten Haushaltsführung.<sup>22</sup>

Dabei stellt das Vorhalten einer Mittelreserve zur Überbrückung von Einnahmeverzögerungen oder Einnahmeausfällen einen solchen sachlichen Zweck dar, der die Bildung einer Rücklage rechtfertigt.

**Zur 2. Frage:**

Fraglich ist allerdings, in welcher Höhe die Rücklagen gebildet werden dürfen. Eine in der Höhe nicht mehr gedeckte Rücklage wäre nicht mehr angemessen und kommt einer unzulässigen Vermögensbildung gleich.

Überhöhte Rücklagen dürfen daher nicht gebildet werden und sind, sofern deren Bildung eintritt, auf ein zulässiges Maß zurückzuführen.

Die Höhe wird von der Kammer jährlich erneut bestimmt.<sup>23</sup>

Ein Haushaltsplan kann deshalb nicht nur dann rechtswidrig sein, wenn er eine überhöhte Rücklagenbildung vorsieht, sondern auch dann, wenn er eine überhöhte Rücklage beibehält.

---

<sup>19</sup> a.A. BeckRS 2018, 9517: Beiträge sind jährlich anzupassen, sonst kommt es einer unzulässigen Vermögensbildung gleich.

<sup>20</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2018, 9517

<sup>21</sup> So auch: BeckRS 9998, 47407 (BVerwG).

<sup>22</sup> Vgl. BeckRS 2016, 41705 (BVerwG).

<sup>23</sup> a.A. BeckRS 2017, 142311 (Seite 6) → Kammer hat nicht die Pflicht, die Beiträge jährlich anzupassen.



Dabei lässt sich die Grenze zur Unangemessenheit der Rücklagenbildung einer Kammer eher am Maßstab des Gesamthaushalts als am Maßstab des Jahresbeitragsaufkommens beurteilen.

Eine pauschale Obergrenze für die zulässige Rücklagenbildung besteht nicht.<sup>24</sup>

Weiterhin betrug die Höhe der Rücklage der Beklagten nur 8.1 v.H., während nach Ansicht des BVerwG 15 v.H. noch nicht als unangemessen gehalten worden sind.<sup>25</sup>

### **8. VG Trier (2. Kammer), Urteil vom 18.06.2018-2 K 1089/18.TR<sup>26</sup>**

Bezirksärztekammer

Es sind zwar keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass gegen das Äquivalenzprinzip oder den Gleichheitssatz verstoßen wurde.

Jedoch hat die Kammer Vermögen gebildet, indem sie Rücklagen ohne sachlichen Zweck anhäuften.

Dabei hat die Kammer über Jahre Vermögenspositionen ohne Zweckbindung gesammelt, welche in der Höhe über die Jahre gleich blieben.

Die von der Kammer gebildeten Schwankungsreserven und Ausgleichsreserven sind auch in problematischer Höhe angesammelt worden. Dabei wurde das Maß der Rücklagen nicht mehr vom Zweck gedeckt, was zu einer unangemessenen Rücklage führt. Dies wiederum kommt einer unzulässigen Vermögensbildung gleich.

Zwar ist eine Ausgleichsreserve i.H.v. 30 v.H. grundsätzlich als angemessen anzusehen.

Die Höhe muss jedoch immer wieder dem prognostizierten Bedarf entsprechend angepasst werden.<sup>27</sup>

Im Hinblick auf den Grundsatz der Schätzgenauigkeit hat die Beklagte dies hier vorliegend nicht hinreichend getan; zumindest ist die Höhe der Ausgleichsrücklage vor dem Hintergrund ihrer Prognose für das Jahr 2017 im Ansatz überhöht.

### **8. VG Koblenz, Urteil vom 25.11.2013 -3 K 121/12.KO<sup>28</sup>**

Industrie- und Handelskammer

1. Dürfen Rücklagen gebildet werden?  
(Ja)

2. Liegt eine fehlerhafte Ermessensausübung vor?  
(Ja)

#### **Zur 1. Frage:**

Die IHK ist zur Bildung von Rücklagen nicht nur berechtigt, sondern im Interesse einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung sogar verpflichtet.

---

<sup>24</sup> Vgl. BeckRS 2012, 57869

<sup>25</sup> BeckRS 9998, 47407 (BVerwG).

<sup>26</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2018, 17381.

<sup>27</sup> a.A. BeckRS 2017, 142311 (Seite 6) → Kammer hat nicht die Pflicht, die Beiträge jährlich anzupassen.

<sup>28</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2013, 59772.

Im Hinblick darauf hat die IHK zwar durchaus zu Recht darauf verwiesen, dass es sich bei der Bildung angemessener Rücklagen ebenfalls um Kosten der IHK i.S.d. § 3 Abs. 2 IHKG handelt. Sie dürfen allerdings nicht der Bildung von Vermögen dienen.

### **Zur 2. Frage:**

Der IHK steht weiterhin ein weiter Ermessensspielraum für die Höhe der Beiträge zu. Allerdings müsse die durch Rücklage finanzierten Maßnahmen einem Aufgabenbereich der Kammer unterfallen und die Grenzen der ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung dürfen nicht offensichtlich überschritten werden.

Nach Ansicht des VG hat die IHK eine fehlerhafte Ermessensausübung ausgeübt. Die beschlossenen Rücklagen müssen jeweils in ihrer konkreten Höhe zur Erreichung des verfolgten Zwecks erforderlich, angemessen und insgesamt verhältnismäßig sein.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist mit Blick auf deren Höhe nicht mehr gewahrt.

Durch die unzulässige Vermögensbildung stand der IHK rechtlich ungebunden Mittel zur Verfügung, womit für eine Beitragserhöhung kein Grund mehr bestand.

Die beklagte IHK kann sich in diesem Zusammenhang auch nicht darauf berufen, dass die Vollversammlung bei Kenntnis der unzulässigen Vermögensbildung möglicherweise entschieden hätte, das Geld ganz oder zum Teil für andere Projekte einzusetzen. Diese Argumentation ist rein hypothetisch und eine nachträgliche Beschlussfassung über derartige Projekte nicht mehr zulässig.

Ebenso wenig kann die Beklagte sich darauf berufen, die unzulässige Vermögensbildung habe auf die konkrete Beitragserhebung keinen Einfluss, weil die Vollversammlung unabhängig von der Rücklagenbildung jeweils die entsprechenden Beitragssätze wirksam beschlossen habe.

Nach Ansicht des VG ist dem entgegen zu halten, dass die Beitragserhebung wegen der unzulässigen Vermögensbildung gegen das Äquivalenzprinzip verstößt und die damit einhergehende fehlerhafte Bildung der Beitragssätze ebenfalls auf die Rechtmäßigkeit der Beschlussfassung durchschlägt.

## **9. VG Trier, Urteil vom 04.05.2015 -6 K 1553/14.TR<sup>29</sup>**

Industrie- und Handelskammer

Wurde unzulässiges Vermögen gebildet?

*(Nein)*

Es dürfen nach § 3 Abs. 2 S. 1 IHK-G Beiträge insoweit erhoben werden, als die Kosten der Errichtung und der Tätigkeit der Kammer nicht anderweitig gedeckt sind. Sie dürfen somit nicht der Vermögensbildung dienen.<sup>30</sup>

Fraglich ist, ob in Hinblick auf die Ausgleichsrücklage die IHK unzulässiges Vermögen gebildet hat.

Eine Ausgleichsrücklage zum Ausgleich ergebniswirksamer Schwankungen im Rahmen einer geordneten Haushaltsführung ist grundsätzlich notwendig und zulässig in Höhe von bis zu 50% der geplanten Betriebsaufwendungen.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2015, 55769.

<sup>30</sup> So auch: BeckRS 9998, 47407 (BVerwG).

<sup>31</sup> So auch: BeckRS 2014, 57113 (OVG RP).

Die Ausgleichsrücklage der IHK erscheint mit 43,3 % noch im erlaubten Rahmen und ist somit nicht unangemessen.

### **10. VG München (16. Kammer), Urteil vom 06.10.2015-M 16 K 15.2443<sup>32</sup>**

Industrie- und Handelskammer

Ist ein rückwirkend erlassener Beitragssatz zulässig?

(Ja)

Können Instandhaltungsrücklagen gebildet und damit einhergehend vorübergehend hohe Rücklagen gebildet werden?

(Ja)

#### **Zur 1. Frage:**

Der rückwirkende Erlass einer Beitragssatzung ist grds. zulässig, wenn kein Vertrauensschutz der Beitragsschuldner entgegensteht.<sup>33</sup>

Ein rückwirkender Erlass wird auch nicht dadurch ausgeschlossen, dass die Festsetzung der Beitragsparameter als Regelungsbestandteil einer Wirtschaftssatzung erfolgte.

Eine Änderung des Wirtschaftsplans ist nur im Wege des Nachtragswirtschaftsplans möglich, indem die Vollversammlung eine geänderte Wirtschaftssatzung bis zum Ende des jeweiligen Geschäftsjahres beschließt (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 1 des Finanzstatus).

Vertrauensschutz stand hier dem rückwirkenden Erlass der Wirtschaftssatzungen nicht entgegen, da die Mitglieder der Beklagten aufgrund der Beitragsordnung in Verbindung mit den ursprünglichen Wirtschaftssatzungen mit einer Beitragsanforderung und später nachfolgenden Berichtigungsbescheiden zu rechnen hatten.<sup>34</sup>

#### **Zur 2. Frage:**

Das Gesamtvolumen der IHK hatte zwar den geplanten Betriebsaufwand erheblich überschritten.

Trotzdem hatte das VG nichts zu beanstanden. Dabei wurden folgende Argumente vorgebracht:

**1.** Es wurde das Stammhaus saniert. Dabei handelt es sich um ein strategisch bedeutsames Projekt, wodurch die Rücklagenbildung nachvollziehbar wird.

**2.** Diese Projekte gehören nicht zum gewöhnlichen Geschäftsbetrieb der Beklagten, sondern dienen ersichtlich dazu, langfristig die organisatorischen und räumlichen Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten.

**3.** Die für solche Projekte erforderlichen Kosten können nur bedingt in ein Verhältnis zum regelmäßigen jährlichen Finanzierungsbedarf einer IHK gesetzt werden. Daher ist jedenfalls vorübergehend die Bildung eines relativ hohen Rücklagenvolumens zulässig.

Das gilt jedenfalls unter der Maßgabe, dass die zweckgebundenen Rücklagenbildungen in der jeweiligen Höhe erforderlich sind.

<sup>32</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2016, 40262.

<sup>33</sup> So auch: vgl. BeckRS 9998, 44808.

<sup>34</sup> So auch: vgl. BeckRS 2011, 53040.

Anm: Die gebildeten Instandhaltungsrücklagen für bestimmte Projekte unterliegen hinsichtlich ihrer Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit keiner gerichtlichen Kontrolle bei der Prüfung, ob eine Beitragserhebung mit § 3 Absatz 2 Satz 1 IHKG vereinbar ist.

Dabei besteht ein weiter Beurteilungsspielraum der Beklagten hinsichtlich der Frage, inwieweit die Projektfinanzierung über laufende Einnahmen oder über Rücklagen erfolgen soll.

### **11. VG Gelsenkirchen (9. Kammer), Urteil vom 21.11.2017 -19 K 903/16<sup>35</sup>**

Industrie- und Handelskammer

1. War die Ausgleichsrücklage rechtmäßig?

*(Nein)*

2. Ist das Gebot der Schätzgenauigkeit ein formeller oder ein materiell-rechtlicher Aspekt?

*(materiell-rechtlicher)*

#### **Zur 1. Frage:**

Nach einer Ansicht muss die Ausgleichsrücklage stets begründet werden, und die voraussichtlich zu erwartenden Schwankungen müssen möglichst genau prognostiziert werden.<sup>36</sup>

Dahingegen sind nach anderer Auffassung Ausgleichsrücklagen bis zu einer Höhe von 30% ohne weitere Darlegung als notwendig und angemessen anzusehen.<sup>37</sup>

Da die Ausgleichsrücklage der Beklagten IHK allerdings 43% war, erübrigte sich eine Stellungnahme des VG Gelsenkirchen zum Streitstand, und die Ausgleichsrücklage ist rechtswidrig.

Weiterhin muss die Entscheidung über Art, Zweckbindung und Höhe geplanter Rücklagen entsprechend § 4 Abs. 3 IHK-G die Vollversammlung der Beklagten treffen.

Dies erfordert, dass die Mitglieder der Vollversammlung jedenfalls in Grundzügen nachvollziehbar und in transparenter Art und Weise über die Gründe für den Bedarf einer Ausgleichsrücklage in der geplanten Höhe informiert werden. Eine Bezifferung der finanziellen Risiken ist nicht nötig.

Erforderlich ist aber, dass die zuständigen Gremien den Mitgliedern der Vollversammlung allgemein beschreiben, welche finanziellen Risiken im kommenden Haushaltsjahr durch die Ausgleichsrücklage abgedeckt werden sollen. Ohne dieses Kenntnis können die Mitglieder der Vollversammlung nicht schätzgenau beurteilen, welche Beitragsmittel der Kammerzugehörigen sie noch für erforderlich halten, um die Aufgabenerledigung zu finanzieren.<sup>38</sup>

#### **Zur 2. Frage:**

Weiterhin ist entgegen der Auffassung der IHK ein Verstoß gegen die Schätzgenauigkeit kein rein formaler Fehler, sondern materiell-rechtlicher Natur.

### **12. VG Trier (2. Kammer), Urteil vom 22.02.2018-2 K 9375/17.TR<sup>39</sup>**

Industrie- und Handelskammer

Kann von der Angemessenheit der Rücklage ausgegangen werden, wenn diese sich innerhalb des Korridors von 30-50 v.H. befindet?

*(Ja; a.A. VG Gelsenkirchen)<sup>40</sup>*

<sup>35</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2017, 134414.

<sup>36</sup> e.A. BeckRS 2017, 108876.

<sup>37</sup> a.A. BeckRS 2017, 108321.

<sup>38</sup> So auch: BeckRS 2017, 108876.

<sup>39</sup> Abrufbar unter: BeckRS 2018, 5696.

<sup>40</sup> a.A. BeckRS 2017, 134414.

Kosten der IHK werden nach Maßgabe eines Wirtschaftsplans, welcher jährlich nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzberatung aufzustellen ist, gedeckt. Dem Gesetz liegt eine zweistufige Willensbildung der Kammer zugrunde.

→ 1. Stufe = Wirtschaftsplan

→ 2. Stufe = voraussichtliche Bedarf

Bei einem Beitragsanfechtungsverfahren ist nicht nur die Umlegung des festgestellten Mittelbedarfs auf die Kammerzugehörigen gerichtlich zu überprüfen, sondern auch, ob die Festsetzung des Mittelbedarfs der Kammer im Wirtschaftsplan den insofern zu stellenden rechtlichen Anforderungen genügt.<sup>41</sup>

Dabei ist zu beachten, dass die Kammer hinsichtlich der Aufstellung des Wirtschaftsplanes einen weiten Gestaltungsspielraum besitzt, der der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle nur hinsichtlich der Frage unterliegt, ob dieser Rahmen gewahrt ist.<sup>42</sup>

Weiterhin zählt zu den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts auch das Gebot der Haushaltswahrheit, aus dem für Prognosen das Gebot der Schätzgenauigkeit folgt.

Das Gebot ist nicht schon dann verletzt, wenn sich eine Prognose im Nachhinein als falsch erweist. Vielmehr müssen Prognosen aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar sein.<sup>43</sup>

### **Zur Frage:**

Die Rücklage war in der Höhe angemessen. Sie lag mit 38,49 v.H. innerhalb der Grenzen des aktuellen einschlägigen Finanzstatuts der beklagten Kammer.

Die Ausgleichsrücklage befindet sich auch im unteren Bereich des Rücklagenkorridors von 30 bis 50 v.H. des alten Finanzstatuts der Beklagten, das die Vollversammlung der Beklagten am 6. Juli 2005 beschlossen hat und des Musterfinanzstatuts der Deutschen Industrie- und Handelskammern, sodass vor diesem Hintergrund die Ausgleichsrücklage der Höhe nach weniger rechtfertigungsbedürftig erscheint.

Dies gilt insbesondere auch im Hinblick darauf, dass die Ausgleichsrücklage nach dem aktuellen Finanzstatut der Beklagten nunmehr alle ergebniswirksamen Schwankungen ausgleichen soll und nicht mehr bloß dem Ausgleich von Schwankungen im Betriebsaufkommen dient.<sup>44</sup>

Daher spricht viel für einen Verstoß gegen das Gebot der Schätzgenauigkeit.<sup>45</sup>

a.A.: *VG Gelsenkirchen*, wonach die Vermutung der Angemessenheit nicht auf den Korridor auszudehnen ist.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> So auch: BeckRS 2016, 41705.

<sup>42</sup> So auch: BeckRS 2016, 41705.

<sup>43</sup> So auch: BeckRS 2016, 41705 (Seite 3).

<sup>44</sup> So auch vgl. BeckRS 2016, 113808

<sup>45</sup> So auch: BeckRS 2017, 133084, wonach eine Ausgleichsrücklage in der Mitte des Korridors von 30 bis 50 v. H. ohne weitere Darlegung notwendig und angemessen erscheint

<sup>46</sup> a.A. BeckRS 2017, 134414