

Die Finanzierung der Ausbildung zugeordneter Berufe durch Berufskammern aus dem allgemeinen Beitragsaufkommen

Von Prof. Dr. Winfried Kluth

I. Problemaufriss

Im Bereich der Freien Berufe sind in unmittelbarer Beziehung zu den spezifischen Tätigkeiten der verschiedenen Berufe diesen zugeordnete Berufe und Berufsbilder anzutreffen, deren Aufgabe darin besteht, die Berufsausübung der Freiberufler zu unterstützen. Es handelt sich dabei in der Regel um Ausbildungsberufe, die den Besuch einer Berufsfachschule voraussetzen.

Beispiele sind unter anderem die Rechtsanwalts- und Notargehilfinnen und -gehilfen, die Pharmazeutisch-technischen Assistentinnen und Assistenten sowie die Medizinisch-technischen Assistentinnen und Assistenten.

Dabei ist zu beachten, dass viele dieser Schulen in privater Trägerschaft gewerblich betrieben werden und der Besuch durch Entgelte der Schülerinnen und Schüler finanziert wird.

Viele Berufskammern „unterstützen“ – z.T. neben den Bundesländern – die Finanzierung der betreffenden Berufsfachschulen durch jährliche Leistungen, die dazu führen, dass die finanzielle Belastung der Schülerinnen und Schüler niedriger ausfällt bzw. das Niveau der Ausbildung auf einem höheren Level gehalten werden kann.

Da auf Grund der verfassungsrechtlich gebotenen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in vielen Bundesländern jegliche Fördermaßnahme auf dem Prüfstand steht, gibt es Tendenzen, dass sich die Länder aus der Förderung der privaten Berufsfachschulen zumindest teilweise zurückziehen. Dadurch entstehen Finanzierungslücken, die unter anderem dazu führen können, dass die Entgelte erhöht und die Attraktivität der Berufsausbildung in dem betroffenen Bereich gemindert wird. In Zeiten eines allgemeinen Fachkräftemangels stellt sich dabei die Frage, ob die Berufskammern bei einer solchen Entwicklung befugt sind, die finanzielle Unterstützung der für ihren Bereich relevanten Berufsfachschulen zu erhöhen. Weiter stellt sich die Frage, ob ein Landesgesetzgeber die Kammern sogar zur

Absicherung der Ausbildung gesetzlich verpflichten könnte. Beiden Fragen soll im Folgenden in Form einer knappen Einführung in die Problematik nachgegangen werden.

Zu diesem Zweck wird zunächst ein kurzer Blick auf die allgemeinen Grundsätze der Kammerfinanzierung geworfen, bevor in den weiteren Schritten die Zulässigkeit einer freiwilligen und einer gesetzlich verpflichtend auferlegten Mitfinanzierung untersucht wird.

II. Allgemeine Grundsätze der Kammerfinanzierung

Die Finanzierung der Kammern erfolgt durch die Mitglieder auf der Grundlage von Vorzugslasten, d.h. durch die Erhebung von Gebühren (Entgelten) und Beiträgen, wobei zwischen verschiedenen Beitragsarten differenziert und diese auch kombiniert werden können.¹

Kammerbeiträge sind demnach *keine Steuern*, deren Aufkommen *keinen* Zweckbindungen unterliegt. Sie sind auch nicht als Verbandslasten zu qualifizieren, wie es z.T. in Rechtsprechung und Literatur vertreten wird.²

Vielmehr ist dem Bundesverwaltungsgericht zuzustimmen, das klarstellend die Kammerbeiträge als „Beiträge im Rechtssinne“ qualifiziert.³ Als Vorzugslast dienen die Kammerbeiträge dem Ausgleich von Vorteilen, die den Mitgliedern durch die Mitgliedschaft entstehen.⁴

Damit gibt es immer eine *Zweckbindung*, d.h. einen vorgegebenen äußeren Rahmen sowohl für die *Erhebung* als auch für die *Verwendung* der Beiträge. Gemeinsamer Bezugspunkt sind insoweit die (legitimen, d.h. verfassungskonformen) Kammeraufgaben.⁵ Entscheidend ist damit, ob die reine (Mit-)Finanzierung von Berufsfachschulen für die jeweils dem verkammerten Beruf zugeordneten Hilfsberufe eine Kammeraufgabe darstellt bzw. darstellen kann.

III. Mitfinanzierung von Berufsfachschulen als Kammeraufgabe?

Das Spektrum der Kammeraufgaben reicht von der mitgliederbezogenen Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben (Berufszulassung und -aufsicht) über die Bereitstellung von Dienstleistungen für Mitglieder einschließlich der Angebote zur beruflichen Aus-, Weiter- und Fortbildung (mit dem entsprechenden Prüfungsgeschehen), die Interessenförderung und -vertretung bis hin zur Beratung staatlicher Stellen durch die Abgabe von Stellungnahmen und Gutachten.⁶

In allen diesen Aufgabenfeldern verwirklichen sich die besonderen Gründe für die Wahl des Organisationstypus der funktionalen Selbstverwaltung,⁷ da das besondere Sachwissen, die Sachnähe und die Verwaltungskraft eines Berufsstandes für die Wahrnehmung zugleich öffentlicher Aufgaben genutzt wird. Darin liegt der Kern der Betroffenen-Selbstverwaltung, der zudem die inhaltliche Grenze für die Generierung von Kammeraufgaben markiert, indem diese sich nicht alleine auf externe Bereiche beziehen dürfen.

Soweit der Gesetzgeber den besonderen Sachverstand der Kammermitglieder im Bereich der Ausbildung von zugeordneten Fachberufen für die Organisation ihrer Ausbildung nutzt, besteht noch ein hinreichender Anknüpfungspunkt, um eine Kammeraufgabe zu etablieren, die sich im Kern auf Nichtmitglieder bezieht. Die Regelung in § 71 BBiG ist insoweit noch mit den allgemeinen Grundsätzen zu vereinbaren. Es wird aber immer vorausgesetzt, dass der besondere Sachverstand der Kammermitglieder genutzt wird, woran es aber dann fehlt, wenn nur Finanzierungslasten abgewälzt werden sollen, ohne dass eine sachliche Mitwirkung erfolgt.

Reine Finanzierungslasten sind als Abgabenerhebung zu qualifizieren und unterliegen dem finanzverfassungsrechtlichen Sonderregime. Sie stellen keine legitimen Kammeraufgaben dar und sind deshalb auch verfassungsrechtlich unzulässig im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG zu den Grenzen der Pflichtmitgliedschaft in Kammern.⁸

IV. Generelle Unzulässigkeit von Zuschüssen an Berufsfachschulen als Folge?

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass viele Berufskammern in Vergangenheit und Gegenwart freiwillig Zuschüsse an die Berufsfachschulen gezahlt haben und zahlen, stellt sich die ergänzende Frage, ob damit auch diese Leistungen den Bereich zulässiger Aufgabenwahrnehmung überschritten und damit rechtswidrig waren. Dies hätte u.a. zur Folge, dass

nicht nur der Landeszuschuss für die Berufsfachschulen wegfallen könnte, sondern auch die Leistungen der Berufskammern.

Ein Umkehrschluss von der Unzulässigkeit der Begründung einer auf eine Finanzierungspflicht reduzierten Kammeraufgabe auf die Unzulässigkeit jeglicher finanziellen Unterstützung der Berufsfachschulen durch die Berufskammern ist indes nicht tragfähig. Vielmehr lassen sich die freiwilligen Zahlungen als Wahrnehmung der Kammeraufgabe der Interessenförderung legitimieren.

Der Begriff der Interessenförderung ist von der Interessenvertretung zu unterscheiden und erfasst alle Maßnahmen, die dazu beitragen, die beruflichen Belange der Mitglieder zu fördern. Er ist deshalb auch in der die Berufskammergesetze normierten Kammeraufgabe, „die beruflichen Belange der Kammerangehörigen wahrzunehmen“, enthalten, obwohl dort nicht explizit von Interessenförderung die Rede ist. Zur Interessenförderung gehören auch Maßnahmen, die sich positiv auf das berufliche Umfeld der Freien Berufe auswirken, insbesondere die Verbesserung der Qualität der Ausbildung der Mitarbeiter.

Insoweit ist auch von einem berechtigten Interesse auszugehen. Zur Wahrnehmung dieses berechtigten Interesses dürfen die Berufskammern auch einen Teil des Beitragsaufkommens zur Förderung der Ausbildung an den Berufsfachschulen verwenden. Dem steht auch nicht entgegen, dass dieses Beitragsaufkommen sowohl durch die unternehmerisch tätigen als auch durch die angestellten Berufsträger erbracht wird. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Unternehmer unter den Berufsträgern ein höheres Interesse an der Qualität der Ausbildung der Mitarbeiter haben, weil sie später als deren Arbeitgeber fungieren, ist nicht anzunehmen, dass die angestellten Berufsträger kein Interesse besitzen, da auch sie in ihrer Berufsausübung auf die Zusammenarbeit mit den zugeordneten Berufen täglich angewiesen sind. Das höhere Interesse der unternehmerisch tätigen Freiberufler wird zudem durch ihre in der Regel höheren Beiträge abgegolten.

Die Zulässigkeit der Zahlung von Zuschüssen an die Berufsfachschulen als Aufgabe der Interessenförderung hat ihrerseits aber nicht zur Folge, dass damit auch die Zuweisung einer Finanzierungsaufgabe durch den Gesetzgeber zulässig und damit das zuvor gewonnene Ergebnis korrigiert wird.

Zu beachten ist nämlich, dass die Selbstverwaltungsaufgabe der Interessenförderung in ihrem Ob und Wie in der freien Entscheidung der Vollversammlung der Kammern stehen

muss. Dies gehört zum Wesen dieser Aufgabe als Selbstverwaltungsaufgabe, das durch jede Form der gesetzlichen Vorgabe für die Aufgabenerfüllung verletzt würde.

Deshalb können die Berufskammern als Ausdruck der Interessenförderung *freiwillig* Zuschüsse für die Berufsfachschulen beschließen, obwohl der Gesetzgeber ihnen dies nicht explizit als Aufgabe zuweisen darf.

Eine freiwillige Bezuschussung der Berufsfachschulen ist dabei jedoch *nur in engen Grenzen* zulässig, für die sich auch aus der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Orientierungen ableiten lassen.

So hat das Bundesverwaltungsgericht im Fall einer Unterstützung der Überführung eines Militärflughafens in eine zivile Nutzung durch die Übernahme eines Gesellschafteranteils in Höhe von 10 % durch eine Industrie- und Handelskammer⁹ ausgeführt:

„Mit welchen Mitteln die Industrie- und Handelskammern die ihnen gem. § 1 I IHKG gestellte Aufgabe erfüllen, steht in ihrem Ermessen. Sie sind insbesondere grundsätzlich nicht gehindert, sich an Gesellschaften mit beschränkter Haftung zu beteiligen. Eine derartige Beteiligung kommt auch in Betracht, wenn es wie hier im Interesse der gewerblichen Wirtschaft liegt, die Errichtung einer bestimmten Infrastruktureinrichtung vorzubereiten, zu planen und in anderer Weise zu fördern. Nach Maßgabe der Umstände des Einzelfalls kann ausnahmsweise auch die Beteiligung an einer Betriebsgesellschaft in Betracht kommen, wenn die Industrie- und Handelskammer auf diese Weise das ihr obliegende Interesse wirksam zur Geltung bringen kann und feststeht, dass sich ihre Beteiligung in der Interessenwahrnehmung erschöpft, also keine nach § 1 II IHKG unzulässige Tätigkeit vorliegt. Entgegen der Ansicht des VGH steht einer solchen Beteiligung nicht entgegen, dass die Mitgesellschafter Interessen verfolgen, die mit denen der Industrie- und Handelskammer nicht identisch sind. Es genügt vielmehr, dass die Interessen der Gesellschafter in Bezug auf das Vorhaben gleichgerichtet sind. Unter dieser Voraussetzung kann auch eine Minderheitsbeteiligung der Industrie- und Handelskammer ein zulässiges Mittel der Interessenvertretung sein.“¹⁰

Die finanzielle Unterstützung einer Tätigkeit, die als solche nicht zu den Aufgaben der Kammer gehört, ist also zulässig, auch und sogar durch eine *übergangsweise* Übernahme von Gesellschafteranteilen, bis der Zweck erreicht ist.

Daraus kann man ableiten, dass ein finanzielles Engagement in Bereichen, die als solche nicht zu den Kammeraufgaben gehören, dann zulässig ist, wenn dadurch die Interessen der Mitglieder gefördert werden und es sich um eine untergeordnete Beteiligung an der Finanzierung handelt und diese auch durch die Zweckverwirklichung begrenzt ist.

Aus der Rechtfertigung als Interessenförderung folgt auch, dass es sich nicht um eine *maßgebliche Finanzierung* handeln darf. Wenn es Aufgabe der Berufskammern sein kann, Berufsfachschulen mitzufinanzieren, so muss sich auch eine fördernde Tätigkeit in einem Rahmen halten, der dieser Vorgabe Rechnung trägt. Deshalb wird man eine Größenordnung von etwa 10 % der Kosten als Obergrenze ansehen können. Dabei ist auch zu beachten, dass die Berufsausbildung in erster Linie Aufgabe des steuerfinanzierten Staates und der die Ausbildung durchlaufenden Personen ist, da diese durch die vermittelte Qualifikation die Grundlage für die eigene finanzielle Absicherung schaffen. Die Berufsfachschulen sind insoweit auch nicht mit den überbetrieblichen Lehrlingsausbildungsstätten im Handwerk zu vergleichen, da dort die gesetzliche Grundlage eine völlig andere ist und die Lehrlinge bereits in den Betrieben angestellt sind.

Nahe liegt es weiter, dass die Förderung jährlich überprüft wird und auch nur unter Berücksichtigung der allgemeinen Haushaltslage sowie in Abwägung mit den Interessenschwerpunkten der Kammern im jeweiligen Zeitraum erfolgt. Die entsprechenden Beschlussvorlagen zum Haushalt sollten dazu eine entsprechende Begründung enthalten. Es dürfen auch keine förmlichen oder informellen Verpflichtungen für eine dauerhafte Finanzierung eingegangen werden, die den Entscheidungsspielraum der für den Haushalt zuständigen Gremien schmälert.

Unter Beachtung dieser Maßgaben ist auch in Zukunft eine moderate finanzielle Unterstützung der Berufsfachschulen zu rechtfertigen.

V. Rechtfertigung einer Sonderabgabe?

Teilweise wird in der Landespolitik erwogen, die Beteiligung der Finanzierung von Berufsfachschulen durch Kammern verpflichtend zu regeln und dabei zur Begründung auf das Modell der Finanzierungsabgabe Bezug genommen.

Unter Sonderabgaben versteht man nichtsteuerliche Abgaben, die von einer von der Allgemeinheit der Steuerzahler abgrenzbaren für einen bestimmten Finanzierungs- oder Ausgleichszweck erhoben werden kann, weil der

Personengruppe eine besondere Finanzierungsverantwortung obliegt.¹¹

Die Einführung einer solchen Sonderabgabe zu Lasten der Kammermitglieder mit Unternehmerfunktion könnte indes nicht allein auf ihre Arbeitgebereigenschaft gegründet werden, da diese als solche keine *besondere* Finanzierungsverantwortung für die Ausbildung der Angestellten begründen kann. Dies wird deutlich, wenn man die von der Rechtsprechung anerkannten Beispiele für Finanzierungsverantwortungen in den Blick nimmt, die regelmäßig eine spezifische Sachverantwortung voraussetzen,¹² die hier nicht gegeben ist.

Auch Folgeüberlegungen machen deutlich, dass dieses Ergebnis nicht tragfähig ist, denn es könnten dann allen Berufsgruppen, die eine Arbeitgeberfunktion wahrnehmen, die Ausbildungskosten der Angestellten überantwortet werden.

Hinzu kommt, dass die Normierung einer Sonderabgabe wegen des strengen Gesetzesvorbehalts im Abgabenrecht dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten wäre, so dass hier der Landesgesetzgeber selbst tätig werden müsste.

VI. Schlussfolgerungen

Während die freiwillige finanzielle Unterstützung von Berufsfachschulen durch Berufskammern aus den allgemeinen Kammerfinanzen als eine Form der Interessenförderung in den dargelegten Grenzen grundsätzlich zulässig ist, erweist sich eine gesetzgeberische Inpflichtnahme der Kammern für den gleichen Zweck als kammer- und verfassungsrechtlich problematisch. Was auf den ersten Blick verwundern mag, lässt auf den zweiten Blick deutlich werden, welche Bedeutung der eigenständigen Zweckbestimmung im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung zukommt. Der Legitimation durch Mitgliederbeschluss kommt insoweit eine andere und weiter reichende Legitimationskraft zu als der gesetzgeberischen Entscheidung, weil es im ersten Fall letztlich um die Verwendung „eigener“ Mittel der Kammermitglieder und im zweiten Fall um eine staatliche Inpflichtnahme geht, die höheren Anforderungen unterliegt.

Wasser- und Bodenverbände, 1991, S. 165 ff.; *Isensee*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Staatsfinanzen im Wandel, 1983, S. 435 (447 f.); *Axer*, GewArch 1996, 453 (458). Siehe auch *Bauersfeld*, Die Verbandslast, 2010, die auf eine Rechtfertigung als Sonderabgabe im engeren Sinne abstellt.

³ BVerwGE 107, 169 (176) – st. Rspr.; *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 308 ff.; *Rieger*, (Fn. 1), § 13, Rdnr. 18 ff. m.w.N.

⁴ Vertiefend *Rieger*, (Fn. 1), § 13, Rdnr. 33 ff. – dort auch differenziert nach den einzelnen Aufgabenfeldern der Kammern.

⁵ *Rieger*, (Fn. 1), § 13, Rdnr. 37.

⁶ Siehe zur Systematik der Kammeraufgaben auch *Kluth*, (Fn. 3), S. 320 ff. Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen *Kluth*, Verfassungs- und europarechtliche Grundlagen des Kammerrechts, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 5, Rdnr. 89 ff.

⁷ Dazu näher *Kluth*, (Fn. 3), S. 220 ff.

⁸ Vgl. u.a. BVerfG v. 7.12.2001 – 1 BvR 1806/98, NVwZ 2002, 335 ff., Rn. 37 ff.

⁹ BVerwGE 122, 69 ff. = NVwZ-RR 2001, 93 ff.

¹⁰ BVerwG, NVwZ-RR 2001, 93 (95).

¹¹ BVerfGE 108, 186 (217, 219 f.). Siehe auch *Bauersfeld*, (Fn. 2), S. 52 ff.

¹² Vgl. u.a. BVerfG, v. 10.12.1980 - 2 BvF 3/77, NVwZ 1981, 329 (332); auch: *Kube/Palm/Seiler*, NJW 2003, 927, 929.

¹ Übersicht bei *Rieger*, Kammerfinanzierung, in: *Kluth* (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 13, Rdnr. 4 ff.

² *Merkt*, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe des öffentlichen Rechts, 1990; *Weller*, Aufgaben, Organisation und Finanzierung der