

Kammerbeiträge als Beiträge „im Rechtssinne“ – neue wissenschaftliche und praktische Kontroversen über die Begründung und Bemessung von Kammerbeiträgen

- Thesen zum Vortrag -

I. „Wenn´s um´s Geld geht ...“

1. Die Heranziehung zum Kammerbeitrag löst bei vielen Pflichtmitgliedern, vor allem der Industrie- und Handelskammern, Kritik an der Existenz und Aufgabenwahrnehmung der Kammern aus. Das gilt vor allem dann und dort, wo die Beiträge „astronomische“ Höhen erreichen und die Betroffenen die „Gegenleistung“ der Kammer nicht mehr identifizieren können.
2. Davon zu unterscheiden sind Fälle, in denen der Beitragsbescheid lediglich zum Anlass genommen wird, um die grundsätzliche Kritik am Modell der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft gerichtlich geltend zu machen.

II. Alte und neue Streitfragen um den Kammerbeitrag

3. Die beiden **Grundsatzfragen**, dass es sich beim Kammerbeitrag nicht um eine Steuer, sondern um eine Vorzugslast handelt und dass die Kammern grundsätzlich berechtigt sind, einen Beitrag zur Finanzierung der ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erheben, sind seit Jahrzehnten geklärt.
4. Darauf aufbauend hat das Bundesverwaltungsgericht in einer langjährigen Rechtsprechung herausgearbeitet, dass es sich bei den Kammerbeiträgen um „**Beiträge im rechtlichen Sinne**“ handelt (BVerwGE 107, 169, 176), deren Erhebung durch einen zurechenbaren Vorteil legitimiert ist.
5. Die Interpretation des Kammerbeitrags als „**Verbandslast**“ (u.a. *Merkt*, Die mitgliedschaftsbezogene Abgabe des öffentlichen Rechts, 1989) oder „**Mitgliedsbeitrag**“ (u.a. *Axer*, GewArch 1996, 453) ist damit (implizit) abgelehnt worden, wobei die dahinter stehende Frage, mit welcher Genauigkeit die Vorteile aus der Kammertätigkeit dem einzelnen Mitglied zugerechnet werden können, nicht vollständig geklärt ist.
6. An dieser Stelle setzt eine kürzlich erneut aufgegriffene **finanzverfassungsrechtliche Kritik** an, die u.a. das Anknüpfen der Höhe der Vorteile und des Beitrags an der Höhe der Gewerbesteuer für verfassungswidrig hält (*Ubber*, Der Beitrag als Institut der Finanzverfassung, 1993; Hey, StuW 2008, 289).
7. Die gesetzliche **Ausgestaltung der Kammerbeiträge** ist sehr vielgestaltig und reicht von einheitlichen Pro-Kopf-Beiträgen bis hin zu mehrgliedrigen Beitragsmodellen (Grundbeitrag, Umlage, Sonderumlagen). Darin spiegelt sich auch die unterschiedliche Struktur der Kammermitglieder und ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit wider.
8. Das Beitragsrecht ist weiterhin durch ein Spannungsverhältnis zwischen der Anwendung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** und dem allgemeinen **Gleichheitssatz** bestimmt. Das BVerwG hatte u.a. die zu weit reichende Freistellung kleiner Betriebe vom IHK-Grundbeitrag als gleichheitswidrig gerügt. Andererseits ergeben sich Konflikte in Fällen der Doppel- und Mehrfachmitgliedschaft (dazu *Heusch*, JbKaR 2005, 13).

III. Die neuere Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtfertigung und Ausgestaltung von Vorzugslasten

9. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner älteren Rechtsprechung Gebühren und Beiträge (nur) an den **Grundrechten** (Art. 2 Abs. 1 u. Art. 3 Abs. 1 GG) überprüft und dabei eine verfassungsrechtliche Verankerung des Äquivalenzprinzips, das zur Kontrolle der Beitragsbemessung herangezogen werden kann, abgelehnt.
10. Das Bundesverwaltungsgericht hat einfachrechtlich das **Äquivalenzprinzip** zugrunde gelegt, für seine Anwendung bei Beiträgen dem Gesetzgeber und der Verwaltung aber einen sehr weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt. Das betraf bei Kammerbeiträgen sowohl den Nachweis des Vorteils als auch seine Bestimmung durch die rechtliche Anknüpfung an die finanzielle Leistungsfähigkeit in Gestalt der Höhe der Gewerbesteuer.
11. In seiner Entscheidung zur baden-württembergischen Rückmeldegebühr vom 19. März 2003 (BVerfGE 108, 1) hat das Bundesverfassungsgericht (Zweiter Senat) seinen **Kontrollansatz für Gebühren** (der auch auf Beiträge zu übertragen ist) neu ausgerichtet. Anknüpfend an die Rechtsprechung zu den Sonderabgaben wird nunmehr vor allem **kompetenzrechtlich** argumentiert und stärker auf die Abgrenzung der Vorzugslasten zu den Steuern abgestellt.
12. Das Bundesverfassungsgericht stellt in seiner Entscheidung zudem höhere Anforderungen an die gesetzliche Begründung des Beitragszwecks. Andere Zwecke als die Kostendeckung dürfen für die Beitragsbemessung nur zugrunde gelegt werden, wenn die **Gesetzesbegründung** dies ausdrücklich vorsieht.
13. Die **entscheidende Aussage** für die Ausgestaltung von Gebühren und Beiträgen lautet: „Die zentrale Zulässigkeitsanforderung an nichtsteuerliche Abgaben, eine besondere sachliche Rechtfertigung, die den bloßen Einnahmenerzielungszweck ergänzt oder ersetzt, wirkt deshalb (auch) bei Gebühren jedenfalls in zweierlei Richtung. Nicht nur die Erhebung der Gebühr dem Grunde nach bedarf der Rechtfertigung; rechtfertigungsbedürftig ist die Gebühr auch der Höhe nach. Auch ihre Bemessung, insbesondere die Höhe des Gebührensatzes, bedarf kompetenzrechtlich im Verhältnis zur Steuer einer besonderen, unterscheidungskräftigen Legitimation (vgl. Vogel, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 87 Rn. 87, 96 f. m.w.N.). Die Höhe der Gebühr ist wesentlich nach der Finanzierungsverantwortlichkeit zu bestimmen, die der Gesetzgeber durch die Ausgestaltung des konkreten Gebührentatbestands eingefordert hat (vgl. P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, in: HStR Bd. IV, 2. Aufl., 1999, § 88 Rn. 198). Die Bemessung der Gebühr ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn ihre Höhe durch zulässige Gebührenzwecke (1), die der Gesetzgeber bei der tatbestandlichen Ausgestaltung erkennbar verfolgt (2), legitimiert ist.“
14. Die sachliche Rechtfertigung der **Gebührenhöhe** kann sich nach der Entscheidung jedenfalls aus den Gebührenzwecken der Kostendeckung, des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie aus sozialen Zwecken ergeben. Weitere Rechtfertigungszwecke sind damit nicht ausgeschlossen.
15. Die **Grenze** formuliert das Gericht folgendermaßen: „Eine Gebührenbemessung ist verfassungsrechtlich jedoch dann nicht sachlich gerechtfertigt, wenn sie in einem "groben Missverhältnis" (vgl. ähnlich zum Äquivalenzprinzip: BVerfGE 83, 363 <392>; BVerwGE 109, 272 <274>; BVerwG, NVwZ-RR 2000, S. 533 <535>; BVerwG, NVwZ 2002, S. 206 <209>) zu den verfolgten legitimen Gebührenzwecken steht.“

IV. Auswirkungen auf die Einordnung und Bemessung des Kammerbeitrags

16. Der Rechtsprechungswandel wirkt sich **nicht** auf die grundsätzliche Zulässigkeit der Erhebung von Kammerbeiträgen aus. In Bezug auf die gesetzliche Regelung zur Erhebung

von Beiträgen ist die bisherige Kritik an der mangelnden Bestimmtheit in einigen Gesetzen (insbes. § 79 BRAO) zu erneuern.

17. Die **neue Diskussion über die Beitragsrechtfertigung** gibt aber Anlass, die Erhebungsgründe für Kammerbeiträge in Bezug auf die verschiedenen Kammeraufgaben genauer zu analysieren. Dadurch kann auch die Herausarbeitung von Bemessungskriterien erleichtert werden.
18. Kammerbeiträge werden ausschließlich zur **Kostendeckung** erhoben und sind deshalb nicht auf eine besondere gesetzgeberische Begründung hinsichtlich weiterer Beitragszwecke angewiesen.
19. Es gibt **keinen verfassungsrechtlichen Vorrang** der Gebühren- vor der Beitragserhebung. Es ist kammerpolitisch aber sinnvoll, individuell zurechenbare Dienstleistungen auch individuell abzurechnen und auf diese Weise den Umfang der Beitragsfinanzierung zu reduzieren.
20. Im Hinblick auf die Begründung der **Finanzierungsverantwortung** erscheint der Hinweis auf den „Vorteil“, der den Mitgliedern durch die Aufgabenwahrnehmung entsteht, zu pauschal. Es ist vielmehr zwischen verschiedenen Aufgabentypen zu differenzieren. Bei Dienstleistungen, die von nahezu allen Mitgliedern in Anspruch genommen werden, ist dies aber nicht sinnvoll.
21. Bei **Dienstleistungen** (vor allem Beratung und Bildungsdienstleistungen) wird in klassischer Art und Weise ein Vorteil begründet, der die Heranziehung zu Beiträgen rechtfertigt. Damit wird ein großer Teil der Kammerleistungen erfasst.
22. Die Aufgaben der **Berufsaufsicht und Qualitätssicherung**, die vor allem durch die Kammern der freien Berufe wahrgenommen und finanziert werden, dienen zwar auch dem Allgemeininteresse und den Interessen der Kunden bzw. Verbraucher. Sie sind aber zugleich integraler Bestandteil des Rechts zur Berufsausübung und stehen insoweit zugleich im Interesse der Berufsträger, die ohne die Aufsicht bzw. Qualitätskontrolle nicht tätig werden könnten. Die Finanzierungsverantwortung wird auch deutlich, wenn man die Berufsaufsicht durch eine Pflicht zur Selbstregulierung auf eigene Kosten ersetzt. In einigen Fällen (etwa bei Abschlussprüfern) ist die direkte Finanzierung durch die Berufsträger vorgesehen und macht deren Kostentragungspflicht deutlich.
23. Die Kosten für die **Beratung staatlicher Stellen** und die Erstellung von Gutachten kann als staatliche Inpflichtnahme Privater (hier zusammengefasst als Gruppe der Berufsträger) interpretiert werden. Mit einer solchen Inpflichtnahme ist grundsätzlich auch eine Pflicht zur Tragung der Kosten verbunden (grundlegend BVerfGE 30, 292, 312), die durch den Beitrag auf die Mitglieder übergeleitet werden kann.
24. Dass die **Interessenvertretung** einen Vorteil für die Mitglieder begründet, ist im Ansatz ebenso einleuchtend wie der Umfang der Zurechnung und die Höhe der ökonomischen Relevanz für das einzelne Mitglied schwierig zu konkretisieren sind. Die Herstellung eines Zusammenhangs zwischen dem Umfang der gewerblichen Tätigkeit und dem zurechenbaren Vorteil erweist sich als der plausibelste Ansatz. Über seine rechtliche Ausgestaltung im Detail ist aber noch zu sprechen.
25. Bei der Finanzierung von **Fördermaßnahmen** (auch in der Gestalt vorübergehender Beteiligungen) reicht es aus, einen Vorteil für die gewerbliche Wirtschaft der Region nachzuweisen. Auf Grund des vorübergehenden und subsidiären Charakters solcher Maßnahmen müssen sie nicht allen Mitgliedern in gleichem Umfang zugute kommen.
26. Dass die allgemeine **organisatorische und personelle Grundausrüstung** für die Kammertätigkeit als solche (Gremien, Mitgliederverwaltung usw.) durch die Mitglieder zu finanzieren ist, bedarf keiner besonderen Rechtfertigung.

27. Die Höhe der einzelnen Komponenten ergibt sich aus dem **Haushaltsplan**. Dieser ist auch der Ort, um den Umfang der Kammertätigkeit in den einzelnen Bereichen zu steuern und damit auch den Umfang der finanziellen Belastung der Mitglieder zu bestimmen.

V. Einzelfragen der Bemessung der IHK-Umlage

28. Die zur Finanzierung der IHKn nach § 3 Abs. 3 IHKG erhobene **Umlage** wird mit der Begründung für verfassungswidrig gehalten, dass sie an eine unzulässige weil steuerrechtliche Bemessungsgrundlage anknüpft und deshalb der kategoriale Unterschied von Vorzugslast und Steuer nicht mehr gewahrt sei. Zudem wird geltend gemacht, dass jede Abweichung von Grundsatz der gleichen Pro-Kopf-Beträge einer Rechtfertigung bedürfe.
29. Eine grundsätzliche Pflicht zur **Erhebung gleicher Beiträge** kann allenfalls für genossenschaftlich geprägte Organisationen begründet werden. Für die plural und heterogen zusammengesetzten Industrie- und Handelskammern kann ein solcher Rechtsgrundsatz nicht begründet werden. Er folgt weder aus dem Körperschafts- noch aus dem Beitragsrecht.
30. Es ist beitragsrechtlich auch plausibel und auf Grund der Zurechnungskriterien nachvollziehbar, dass bei **umsatzstärkeren Unternehmen** auch von einem **höheren Vorteil** auf Grund der Tätigkeit der IHKn auszugehen ist. Zudem können diesen Unternehmen auch die Kosten einer Inpflichtnahme in höherem Maße zugeordnet werden.
31. Problematisch bleibt damit lediglich die **genaue Bestimmung** des rechtlich zulässigen Anknüpfungsmerkmals für die Berechnung der Beitragshöhe. Dafür gibt es verschiedene Möglichkeiten, die diskutiert werden können. Naheliegend wäre z.B. eine Staffelung nach Umsatzgrößen.
32. Erforderlich erscheint vor dem Hintergrund der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts („grobes Missverhältnis“, s.o. These 15) auch eine **Deckelung** der Höhe des Beitrags bzw. der Umlage.
33. Die Forderung nach einer partiellen Steuerfinanzierung würde das Gesamtsystem in Frage stellen, da auch die Mitglieder anderer Kammern, deren Finanzierung keinen Bedenken ausgesetzt ist, zur Finanzierung der IHKn beitragen müssten.