

# KAMMERRECHTSTAG 2012, TRIER

## Die Bildung von Rücklagen und die Grenze der unzulässigen Vermögensbildung durch Kammern

Dipl.-Kfm. Peter Spengler, WP/StB  
Vorsitzender der Geschäftsführung der Rechnungs-  
prüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern

**Rechtsgrundlagen am Beispiel der Industrie- und Handelskammern**

**Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts und ihre Umsetzung bei Industrie- und Handelskammern**

**Die Bildung von Rücklagen am Beispiel der Industrie- und Handelskammern**

**Die Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger Vermögens- und Rücklagenbildung**

**Unzulässige Vermögens-(Rücklagen-)bildung**

**Die Situation der Industrie- und Handelskammern**

**Thesen**

# RECHTSGRUNDLAGEN AM BEISPIEL DER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN

- Keine direkte Anwendung der jeweiligen Landeshaushaltsordnung (LHO)
- Als Ausdruck des Selbstverwaltungsrechts der Industrie- und Handelskammern gilt deren Finanzstatut (Satzungsrecht) statt der jeweiligen LHO (in Anwendung des § 105 Abs. 2 BHO/LHO)
- Dabei sind die Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts zu beachten (§ 3 Abs. 7a IHKG)
- Ausdruck des Selbstverwaltungsrecht der Industrie- und Handelskammern ist auch die Finanzautonomie, die es diesen gestattet, eine eigenständige Einnahmen-, Ausgaben-, Vermögens- und Schuldenwirtschaft zu führen

# GRUNDSÄTZE DES STAATLICHEN HAUSHALTSRECHTS UND IHRE UMSETZUNG BEI INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN

- **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 6 Musterfinanzstatut)**
- **Kostendeckungsprinzip (§ 3 Abs. 2 IHKG)**
- **Vollständige und rechtzeitige Vereinnahmung von Erträgen (§ 12 Abs. 1 Musterfinanzstatut)**
- **Gesamtdeckungsprinzip (§ 11 Abs. 1 Musterfinanzstatut)**

# DIE BILDUNG VON RÜCKLAGEN AM BEISPIEL DER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN (1)

Vor der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik:

- **Betriebsmittelrücklage (Pflicht), mind. 30 %, max. 50 % der fortdauernden Ausgaben zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Krediten**
- **Haushaltsausgleichsrücklage („kann“), max. 50 % der fortdauernden Ausgaben zum Ausgleich von Schwankungen im Beitragsaufkommen**
- **Zulässigkeit von weiteren zweckgebundenen Rücklagen (z.B. nicht rückgedeckte Pensionsverpflichtungen, Bau- und Hauserneuerungsrücklagen)**

# DIE BILDUNG VON RÜCKLAGEN AM BEISPIEL DER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN (2)

Nach der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik:

- **Ausgleichsrücklage (Pflicht), zwischen 30 und 50 % der Betriebsaufwendungen zum Ausgleich von Schwankungen im Beitragsaufkommen**
- **Liquiditätsrücklage („kann“), max. 50 % der Summe der Betriebsaufwendungen zur Aufrechterhaltung einer ordentlichen Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Krediten**
- **Die Bildung anderer (zweckbestimmter) Rücklagen ist zulässig (soweit nicht Rückstellungen)**

# DIE GRENZE ZWISCHEN ZULÄSSIGER UND UNZULÄSSIGER VERMÖGENS- UND RÜCKLAGENBILDUNG (1)

Rücklagen und die im Rahmen der Aufstellung der Eröffnungsbilanz bei Übergang von der Kameralistik auf die Doppik ermittelte Nettoposition finanzieren (nebst Schulden) als Mittelherkunft die Vermögenswerte auf der Aktivseite der Bilanz.

Deshalb bedingt im Umkehrschluss eine unzulässige Vermögensbildung auch immer eine unzulässige Mittelherkunft, sei es in der Form von Rücklagen oder auch der Kreditfinanzierung.

# DIE GRENZE ZWISCHEN ZULÄSSIGER UND UNZULÄSSIGER VERMÖGENS- UND RÜCKLAGENBILDUNG (2)

Eine zweckmäßige, den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung entsprechende, notwendige Vermögensbildung bedingt notwendigerweise die Frage nach der Finanzierung entweder durch Eigen- oder Fremdmittel:

Langfristig gebundenes Vermögen - langfristige Finanzierung  
(Anlagevermögen) (Eigenkapital/langfr. Schulden)

Kurzfristige Vermögenspositionen - kurzfristige Schulden + ???????  
(Umlaufvermögen, z.B. liquide Mittel) (z.B. Ausgleichsrücklage)



# **DIE GRENZE ZWISCHEN ZULÄSSIGER UND UNZULÄSSIGER VERMÖGENS- UND RÜCKLAGENBILDUNG (3)**

**Im Rahmen ihres Etatrechts hat die Vollversammlung einer Industrie- und Handelskammer unter Beachtung des durch § 1 IHKG gesetzten Handlungsrahmens einen breiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Art und Weise der Erfüllung der Kammeraufgaben, sei es in der Form der notwendigen Aufwendungen oder Investitionen und deren Finanzierung.**

**Dabei gehört die Bildung notwendiger und angemessener Rücklagen zu einer geordneten Wirtschafts-, (Haushalts-),führung. (Dies ist auch der Tenor einer aus meiner Sicht gefestigten Rechtsprechung , vgl. BVerwG, Urt. vom 26.06.1990 - 1 C 45/87.)**

# **DIE GRENZE ZWISCHEN ZULÄSSIGER UND UNZULÄSSIGER VERMÖGENS- UND RÜCKLAGENBILDUNG (4)**

**Im Urteil des OVG Koblenz vom 20.09.2010 (AZ 6 A 10282/10.OVG) hat sich der 6. Senat sehr ausführlich mit der Frage, ob eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips und damit eine unzulässige Vermögensbildung vorliegt, beschäftigt.**

**Hierzu ist er auf die einzelnen Vermögensposten der Beklagten, der IHK Trier eingegangen und hat hier in keinem Fall eine unzulässige Vermögensbildung gesehen.**

**Der Senat hat die liquiden Mittel der IHK Trier ganz überwiegend der gebildeten Ausgleichsrücklage zugerechnet und ist insoweit von einer zulässigen Vermögensbildung ausgegangen.**

# UNZULÄSSIGE VERMÖGENS-(RÜCKLAGEN-)BILDUNG (1)

Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG dürfen Beiträge nur insoweit erhoben werden, als die Kosten der Errichtung der Tätigkeit der IHK nicht anderweitig gedeckt sind; sie dürfen daher nicht der Bildung von Vermögen dienen (BVerwG, 26.06.1990 a.a.O.). Die Bildung angemessener Rücklagen gehört zu einer geordneten Haushaltsführung (BVerwG, 26.06.1990 a.a.O.)

Eine Industrie- und Handelskammer verletzt den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erst durch ein Verhalten, das mit den Grundsätzen eines vernünftigen Wirtschaftens schlechterdings nicht zu vereinbaren ist (OVG Koblenz, 20.09.2010 a.a.O.).

# UNZULÄSSIGE VERMÖGENS-(RÜCKLAGEN-)BILDUNG (2)

Das VG Kassel (22.04.2012 - 3 K 1741/10.KS) hat auf die Frage einer unzulässigen Rücklagenbildung abgestellt und hierzu die Meinung vertreten, dass eine unzulässige Vermögensbildung nur gegeben ist, wenn eine Rücklage unter Berücksichtigung einer langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung nicht erforderlich ist, um die Funktionsfähigkeit einer IHK aufrechtzuerhalten.

# DIE SITUATION DER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN (1)

Hohes Maß an Eigenkapital bei der Finanzierung des für die Aufgabenerfüllung notwendigen Vermögens.

Finanzierung des für die Geschäfte der laufenden Verwaltung der Kammer notwendigen „*net working capital*“ (Liquide Mittel zzgl. kurzfr. Forderungen abzgl. kurzfr. Verbindlichkeiten) durch eine Ausgleichsrücklage.

# **DIE SITUATION DER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERN (2)**

**Mit Hilfe welcher Erstattungsformen können ungeplante Mehreinnahmen/Minderaufwendungen an die Mitglieder zurückgegeben werden ?**

➤ **z.B. durch Beitragsrückerstattungen**

**Wie kann sichergestellt werden, dass Beitragsschwankungen, die nur bedingt bei der Planung berücksichtigt werden können, ohne jeweilige Anpassung der Grundbeiträge bzw. Umlagen „aufgefangen“ werden können ?**

➤ **z.B. durch die Ausgleichsrücklage**

# THESEN (1)

Die Höhe der durch die Kammern erhobenen Beiträge ist begrenzt auf die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Aufwendungen unter Berücksichtigung anderweitiger zur Verfügung stehender Einnahmen. Das heißt, dass die Kammer insgesamt in ihrem Wirtschaftsplan kein höheres Beitragsvolumen veranschlagen darf als die geplante Summe der Aufwendungen ergibt (Kostendeckungsprinzip als Veranlagungsmaxime).

Damit ist das Anstreben eines Überschusses der Beitragserträge über die erforderlichen Aufwendungen per se ausgeschlossen (Unzulässige Vermögensbildung).

Durch höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes ist anerkannt, dass im Falle der Industrie- und Handelskammern die Bildung von angemessenen Rücklagen nicht nur zulässig, sondern gegebenenfalls auch verpflichtend ist.

# THESEN (2)

**Solange und soweit die Kammern ihren gesetzlich definierten Aufgabenbereich unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einhalten, steht es der Vollversammlung im Rahmen ihres Etatrechtes zu, über die erforderlichen finanziellen und sächlichen Mittel einer Kammer zu entscheiden und damit auch über die Bildung von angemessenen Rücklagen.**

**Eine Kammer verletzt den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erst durch ein Verhalten, das mit den Grundsätzen eines vernünftigen Wirtschaftens schlechterdings nicht zu vereinbaren ist.**

**Die Bildung angemessener Rücklagen gehört zu einer geordneten Haushaltsführung bzw. Wirtschaftsführung. Eine Rücklage ist der Höhe nach angemessen, wenn sie sich auf das zur Erfüllung eines definierten Zwecks notwendige Maß beschränkt.**



**Zur Beantwortung Ihrer Frage stehe  
ich gern zur Verfügung ?**