



Die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen und –kontrollen bei Kammern

Kammerrechtstag 2015 in Würzburg

Prof. Dr. Arne Pautsch

Hochschule Ludwigsburg



Gliederung

A. Allgemeine Vorbemerkungen

B. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung und –kontrolle über die Kammern (I./II.)

C. Weitere staatliche Ingerenzen (Aufsicht)

D. Problem und Lösungsansätze (I.-IV.)



A. Allgemeine Vorbemerkungen

- Die Organisation der Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsrecht erfordert eine wirksame Überprüfung des Kammerhandelns (d.h. der Kammerorgane) durch eine externe Kontrolle.
- Danach unterstehen die Kammern als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts im Grundsatz sowohl der Kontrolle durch die zuständigen Aufsichtsbehörden als auch der Wirtschaftlichkeitsprüfung/-kontrolle durch die Landesrechnungshöfe (sog. Rechnungshofkontrolle).
- Das Nebeneinander beider Formen der Kontrolle führt zu juristischen Friktionen, die im Rahmen dieses Vortrags herausgestellt und möglichen Lösungen zugeführt werden.
- Problematisch ist vor allem eine nachgängige Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Aufsicht auf der Grundlage der Prüfung durch die Rechnungshöfe.
- Die Untersuchung erfolgt hier am Beispiel der Wirtschaftskammern, d.h. den Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern



B. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung und –kontrolle über die Kammern (I.)

- Eine eigenständige Wirtschaftlichkeitsprüfung und –kontrolle der Kammern durch die Landesrechnungshöfe existiert unabhängig von und neben der staatlichen Aufsicht
- Insoweit ist mit der Rechnungshofkontrolle in allen Ländern ein eigenständiges Überprüfungsinstrument in den LHOen geschaffen (vgl. überwiegend wortlautgleich jeweils § 111 LHO sowie Ausnahmen).
- Prüfungsmaßstab: Wirtschafts- und Haushaltsführung der Kammern nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 6 HGrG)
- Wichtig: Rechnungshofkontrolle erstreckt sich damit auch auf die Überprüfung der **Zweckmäßigkeit** des Kammerhandelns (→ Konflikt mit eingeräumtem Selbstverwaltungsrecht ist damit vorgezeichnet)
- Aber: Keine “echten” rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten etwaiger “Verfehlungen”, denn Rechnungshöfe prüfen, bewerten, stellen fest und berichten (treffen aber keine Maßnahmen; Kontrolle erfolgt allenfalls über Publizität der Berichte)



B. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung und –kontrolle über die Kammern (II.)

- Dieser Befund wirft die Frage auf, ob und ggf. in welcher Weise die Kammeraufsicht auf der Grundlage der Feststellungen des Landesrechnungshofes einschreiten darf.
- Zu berücksichtigen ist bereits hier, dass neben der Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Landesrechnungshöfe eine selbstverwaltungsinterne Aufsicht durch ehrenamtliche Rechnungsprüfer (bestellt durch die Vollversammlung) ebenso etabliert ist wie die Kontrolle durch eine zentrale Rechnungsprüfstelle der Kammern (etwa des DIHK).
- Damit wird die Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts und das daraus fließende Selbstorganisationsrecht der Kammern hervorgehoben; es dient als Maßstab für die Prüfungsdichte der Rechnungshöfe ebenso wie für die Berücksichtigung im Rahmen der Aufsicht bzw. des Aufsichtsermessens.
- Allerdings: allgemeine rechtliche Zulässigkeit der Rechnungshofkontrolle neben der staatlichen Aufsicht dürfte mittlerweile als geklärt gelten (BVerwG, GewArch 2010, 69; BVerwG, GewArch 1995, 377, 379 f.).
- Ausnahme: ausdrücklicher Ausschluss durch den Landesgesetzgeber (so in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt für die IHKen vgl. dazu aber VG Leipzig, GewArch 2014, 165 ff.).



C. Weitere staatliche Ingerenzen (Aufsicht)

- Aufgabendualismus = Aufsichtsdualismus
- bedingt die Existenz einer Rechtsaufsicht (= reine Rechtskontrolle) in Selbstverwaltungsangelegenheiten sowie einer Fachaufsicht in Auftragsangelegenheiten (= Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle)
- gesetzlich geregelt (allerdings nur rudimentär): § 11 IHKG, § 115 HwO
- wegen Einräumung des Selbstverwaltungsrechts: grundsätzlich nur Rechtsaufsicht (Ausnahme: Fachaufsicht bei staatlichen Auftragsangelegenheiten)
- keine Existenz einer sog. “Sonderaufsicht” (oder “verstärkten Rechtsaufsicht”)
- Rechtsaufsicht ist auch als allgemeine Finanzaufsicht ausgestaltet (unter Ausschluss von Zweckmäßigkeitserwägungen)
- Problem hier: “Fachaufsicht durch die Hintertür”?



D. Problem und Lösungsansätze (I.)

- **Problemstellung:**
 - Wie ist es zu beurteilen, wenn die staatliche Aufsicht sich die Ergebnisse der Rechnungshofkontrolle zu eigen macht und daraus ein aufsichtliches Einschreiten ableitet?
 - In welchem Verhältnis stehen somit Rechnungshofkontrolle und staatliche Aufsicht über die Kammern?
 - Besondere Relevanz insbesondere für den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben!



D. Problemstellung und Lösungsansätze (II.)

- **Lösungsansätze (de lege lata):** abzuleiten aus der Kammer selbstverwaltung
 1. **Lösung über Reduktion der Kontrolldichte der Landesrechnungshöfe:**
 - strikte Bindung an die verfassungsrechtliche Überformung der Rechnungshofkontrolle durch das den Kammern eingeräumte Selbstverwaltungsrecht (beachte insb.: Art. 71 Abs. 1 S. 3 LV BW, Art. 57 Abs. 1 N ansonsten legitimatorische Absicherung auch der funktionalen Selbstverwaltung durch das Demokratieprinzip) → “Betroffenenselbstverwaltung”
 - daraus abzuleiten: eigene Hoheitsrechte der Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts (v.a. Organisations-, Personal- und Finanzhoheit)
 - Konsequenz: Beschränkung der Kontrolle der Landesrechnungshöfe auf eine reine Evidenzkontrolle



D. Problemstellung und Lösungsansätze (III.)

- **Lösungsansätze (de lege lata):** abzuleiten aus der Kammer selbstverwaltung

2. Lösung über Reduktion des Aufsichtsermessens:

- Ansatzpunkt: § 11 IHKG bzw. § 115 HwO (dort Einräumung von Aufsichtsermessens)
- beachte: Selbstverwaltungsprinzip erfordert grds. nur Rechtsaufsicht, keine Fachaufsicht
- Folge: Bindung des Aufsichtsermessens durch Selbstverwaltungsrecht (s.o.), verdichtet durch rechtsstaatliche Grundsätze (wie Grds. der selbstverwaltungsfreundlichen Aufsicht und Verhältnismäßigkeitsprinzip)
- Also: Prüfungsmaßstab der Aufsichtsbehörden ist bei Einbeziehung der Ergebnisse der Rechnungshofprüfungen auf dasjenige beschränkt, was auch (nur) Prüfungsmaßstab im Rahmen der Rechtsaufsicht als (allgemeiner) Finanzaufsicht sein dürfte.



D. Problem und Lösungsansätze (IV.)

- **Lösungsansätze (de lege ferenda):**
 - deutlichere Regelung des Aufsichtsregimes in den Kammergesetzen
 - Ausschluss der Rechnungshofkontrolle über die Kammern in den LHOen
 - ...



Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg
University of Applied Sciences

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

pautsch@hs-ludwigsburg.de