

„Die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen und –kontrollen bei Kammern“
- Kurzfassung des Vortrages auf dem Kammerrechtstag 2015 in Würzburg -

Als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts unterliegen die Kammern – insbesondere die hier als Referenz gewählten Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern – der Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Landesrechnungshöfe (sog. Rechnungshofkontrolle).¹ Diese Form der Kontrolle betreffend die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern tritt neben die ohnehin bestehende Überprüfung von Haushaltsrecht im Rahmen der allgemeinen Rechtsaufsicht², wobei letztere lediglich die Einhaltung rechtlicher Maßstäbe unter Ausblendung von Zweckmäßigkeitserwägungen zum Gegenstand hat. Die parallel dazu bestehende – und in der Rechtsprechung des BVerwG³ für die Wirtschaftskammern ausdrücklich anerkannte – **Rechnungshofkontrolle** ist demgegenüber nach ihrem Wesen **auch auf die Überprüfung der Zweckmäßigkeit des Handelns der Kammern** gerichtet⁴ und erfüllt damit faktisch Funktionen, die ansonsten der Fachaufsicht im Rahmen des dort bestehenden Weisungsrechts vorbehalten sind.⁵ Das BVerwG begründet die Zulässigkeit der Rechnungshofkontrolle neben der auf die Einhaltung von Haushaltsvorschriften gerichteten Rechtsaufsicht mit dem allgemeinen Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle und seiner Fundierung in § 48 Abs. 1 HGrG, welcher die bundes- und landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung ausdrücklich einbezieht.⁶ Ausnahmen von der Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Landesrechnungshöfe sind – etwa neben den insoweit ausgeschlossenen Gemeinden und Gemeindeverbänden als Trägern kommunaler Selbstverwaltung⁷ – im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung daher nur dann denkbar, wenn der Gesetzgeber dies ausdrücklich bestimmt.⁸

* Der Verfasser ist Professor für Öffentliches Recht und Kommunalwissenschaften an der Hochschule Ludwigsburg.

¹ Nach Maßgabe der – überwiegend gleichlautenden – Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen, vgl. etwa §§ 105, 111 Abs. 1 BayHO. Eingehend zur Thematik *Heusch*, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts. 2. Aufl. 2011, § 15 Rn. 22; *Kluth*, WiVerw 2014, S. 279 ff.; *Möllering*, in: Frenzel/Jäkel/Junge (Hrsg.), IHKG, Kommentar, 7. Aufl. 2009, § 11 Rn. 35; *Pautsch*, NdsVBl 2013, S. 233 ff.; *Schöbener*, GewArch 2010, S. 177 ff.

² *Heusch*, in: Kluth (Hrsg.): Handbuch des Kammerrechts. 2. Aufl. 2011, § 15 Rn. 22.

³ Für die Industrie- und Handelskammern: BVerwG, GewArch 1995, 377 (379 f.); für die Handwerkskammern: BVerwG, GewArch 1995, 377 ff.

⁴ *Kluth*, WiVerw 2014, 270 (286).

⁵ Zum Wesen der Fachaufsicht im vorliegenden Kontext *Heusch*, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 15 Rn. 23.

⁶ S. dazu die Nachweise aus der Rechtsprechung in Fn. 3.

⁷ Anders aber ausdrücklich in Rheinland-Pfalz, vgl. § 111 Abs. 1 LHO RP.

⁸ So erfolgt für die Industrie- und Handelskammern etwa in Brandenburg (§ 5 Abs. 3 AGIHKG Brb), Mecklenburg-Vorpommern (§ 4 Abs. 3 IHKG MV), Sachsen (§ 4 Abs. 3 IHKG Sachsen) und Sachsen-Anhalt (§ 4 Abs. 3 AGIHKG LSA).

Dem Wesen der somit zulässigen Rechnungshofkontrolle nach den Landeshaushaltsordnungen entspricht es, dass sie über **keine rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten** verfügt.⁹ Sie ist vielmehr darauf verwiesen, die die Haushalts- und Wirtschaftsführung betreffenden Sachverhalte zu prüfen, zu bewerten, Feststellungen zu treffen und hierüber zu berichten.¹⁰ Vor dem Hintergrund des öffentlichen Interesses an der Einhaltung der Haushaltsgrundsätze – und hier vor allem des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 6 HGrG) – ist damit jedoch die Frage aufgeworfen, ob bzw. inwieweit den staatlichen Aufsichtsbehörden – im Bereich der Wirtschaftskammern sind dies die nach Landesrecht zuständigen obersten Landesbehörden, d.h. regelmäßig die Wirtschaftsministerien – die Möglichkeit eröffnet ist, mangels eigener Sanktionsmöglichkeiten der Landesrechnungshöfe die rechtlich unverbindlichen Ergebnisse der Rechnungshofkontrolle zum Gegenstand rechtsverbindlichen aufsichtlichen Einschreitens zu erheben.¹¹

Damit ist zugleich das Spannungsverhältnis zwischen beiden Instrumenten – Rechnungshofkontrolle einerseits und Staatsaufsicht über die Kammern andererseits – aufgetan. Denn der staatlichen Kammeraufsicht stehen im Unterschied zu den Rechnungshöfen verbindliche Handlungsinstrumente zur Seite, um „Verfehlungen“¹² des Wirtschaftlichkeitsgebotes zu „ahnden“. Sofern sich die Aufsichtsbehörden so die Ergebnisse der Rechnungshofkontrolle zu eigen machen, begegnet dies rechtlichen Bedenken, die auf folgenden Überlegungen beruhen:

- Den Kammern ist nach Maßgabe der Kammergesetze einfachgesetzlich die Rechtsstellung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit korrespondierendem Selbstverwaltungsrecht eingeräumt, das im Kernbereich vor allem die Vertretung der berufsständischen Interessen der Mitglieder umfasst. Das solcherart eingeräumte Selbstverwaltungsrecht wird teilweise in den Landesverfassungen ausdrücklich verstärkt (so in Baden-Württemberg und Niedersachsen) bzw. sonst durch die dem Prinzip der (funktionalen) Selbstverwaltung zugeschriebene legitimatorische Funktion der allgemeinen Verfassungs- und Strukturprinzipien (insb. das Demokratieprinzip) „überformt“. Die Einräumung der Kammerselbstverwaltung ist somit verfassungsrechtlich determiniert und bildet den Maßstab für die Kontrolldichte der staatlichen Kammeraufsicht.
- Aus der Einräumung des Selbstverwaltungsrechts und seiner verfassungsrechtlichen Überformung folgt zudem, dass im Bereich der „eigenen“ Kammeraufgaben – d.h. der Selbstverwaltungsaufgaben – grundsätzlich nur eine auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Kammerhandelns gerichtete Rechtsaufsicht stattfindet, nicht aber eine Fachaufsicht, die auch Zweckmäßigkeitserwägungen einschliesse.¹³ Eine solche ist allenfalls im Bereich der rein staatlichen Aufgaben angezeigt.

⁹ Kluth, WiVerw 2014, 270 (288).

¹⁰ Kluth, WiVerw 2014, 270 (288); zur „Funktionslogik“ der Wirtschaftlichkeitsprüfung durch die Rechnungshöfe Romers, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2006, 2007, S. 71 ff.

¹¹ Heusch, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 15 Rn. 22; Schöbener, GewArch 2010, S. 177 (179).

¹² So Kluth, WiVerw 2014, 270 (288).

¹³ Heusch, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 15 Rn. 24, der überdies zu Recht darauf hinweist, dass es neben Rechts- bzw. Fachaufsicht eine weitere Aufsichtskategorie in Gestalt einer „Sonderaufsicht“ nicht geben könne.

- Würde man nun die Zulässigkeit einer unbegrenzten und im Detail nicht nach Aufgabekategorien differenzierenden Übernahme der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen der Rechnungshöfe durch die Aufsichtsbehörden annehmen, so führte dies zur Etablierung einer **faktischen Fachaufsicht** auch im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben der Kammern, die dort gerade **unzulässig** ist.¹⁴ Mit der Einbeziehung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfung in die staatliche Aufsicht über die Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kammern, bei denen Fehlentwicklungen in der Haushalts- oder Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof festgestellt sind, drohte die insoweit allein zulässige Rechtsaufsicht somit zur unzulässigen Fachaufsicht zu „mutieren“.

Die Lösung dieses Konflikts muss am Maßstab der den Kammern eingeräumten und verfassungsrechtlich überformten Selbstverwaltungsgarantie bewertet werden. Wenngleich die Einbeziehung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen auch im Bereich der Kammerselbstverwaltungsaufgaben nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, steht den Aufsichtsbehörden insoweit gleichwohl nur ein **reduziertes Aufsichtsermessen** zu. Die Prüfung, ob ein Einschreiten wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Wege der Rechtsaufsicht angezeigt ist, müssen neben den allgemeinen ermessenslenkenden Grundsätzen (insbesondere der Verhältnismäßigkeit) zudem das Gebot der selbstverwaltungsfreundlichen Aufsicht und das auch mit Blick auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung¹⁵ geltende Selbstorganisationsrecht Berücksichtigung finden, das Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts ist. Daraus folgt, dass ein **aufsichtliches Einschreiten** unter Einbeziehung der Ergebnisse der Rechnungshofkontrolle **nur bei evidenten Verstößen gegen Haushaltsvorschriften** in Betracht kommen kann. Der Prüfungsmaßstab der Aufsichtsbehörden muss sich also auch bei Einbeziehung der Ergebnisse der Rechnungshofprüfungen im Rahmen dessen bewegen, was im Rahmen der allgemeinen Rechtskontrolle (als Teil der Rechtsaufsicht) beanstandungsfähig und damit sanktionierbar wäre.

(Stand: 15.09.2015)

¹⁴ *Heusch*, in: Kluth (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 15 Rn. 28; *Möllering*, in: Frenz/Jäkel/Junge (Hrsg.), IHKG, Kommentar, 7. Aufl. 2009, Einf. Rn. 14.

¹⁵ Nämlich etwa in Gestalt von Selbstkontrollmechanismen wie der internen Rechnungsprüfung durch die zentrale Rechnungsprüfungsstelle des DIHK, vgl. *Schöbener*, GewArch 2010, S. 177, 178 f.