



# Nachhaltige Kammerfinanzierung

Prof. Dr. Winfried Kluth

# Der Grundsatz der (fast) ausschließlichen Mitgliederfinanzierung der Kammern



- Die Kammern finanzieren ihre Tätigkeit, soweit sie nicht durch Gebühren, Entgelte oder sonstige Einnahmen gedeckt sind, durch die Erhebung von **Mitgliedsbeiträgen**.
- Diese sind bei den verschiedenen Kammern zwar unterschiedlich ausgestaltet, in ihrer rechtlichen Natur aber einheitlich als „**Beiträge im Rechtssinne**“ zu verstehen, wie das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont.

# Höhe der Beiträge



- Von zentraler Bedeutung ist der rechtliche Rahmen für die Rechtfertigung der Höhe der Beiträge. Dabei sind verschiedene rechtlich relevante Aspekte und Zusammenhänge zu beachten:
- Zunächst ist zu beachten, dass durch die Beiträge diejenigen Kammeraufgaben finanziert werden, die nicht anders finanziert werden. Insoweit besteht ein erhebliches Ermessen vor allem im Bereich der Dienstleistungen für Mitglieder, die grundsätzlich auch durch Gebühren oder Entgelte finanziert werden können

# Ausgestaltung der Beiträge



- Weiter ist der Maßstab für die Verteilung der Beitragslast unter den Mitgliedern zu betrachten.
- Die Kammergesetze machen insoweit verschiedene Vorgaben, die u.a. von der Mitgliederstruktur abhängen.
- Deshalb sind im Kammerbereich sowohl einheitliche Kopfbeiträge als auch umsatz- und leistungsbezogene Beiträge sehr unterschiedlicher Höhe sowie Kombinations- und Mischformen anzutreffen.

# Keine Vermögensbildung



- Schließlich und im vorliegenden Zusammenhang entscheidend ist, dass die Höhe der Kammerbeiträge insgesamt die zu erwartenden Ausgaben decken muss, zugleich aber nicht wesentlich darüber hinausgehen darf.
- Die Rechtsprechung hat dies im den Grundsatz zum Ausdruck gebracht, dass die Kammern durch die Beitragserhebung **kein Vermögen bilden** dürfen

# Unsicherheiten bei der Prognose der Einnahmen



- Soweit bei der Beitragserhebung auf die Leistungsfähigkeit der Mitglieder abgestellt wird, die naturgemäß schwanken kann, besteht auch insoweit ein **Unsicherheitsmoment**. Das gilt vor allem für die Wirtschaftskammern, bei denen die Beitragshöhe sehr stark vom wirtschaftlichen Erfolg der Mitglieder abhängig ist.
- Für die mit den prognostischen Unsicherheiten verbundenen negativen Fallkonstellationen (d.h. das Beitragsaufkommen bleibt hinter der Prognose, die dem Wirtschaftsplan zugrunde gelegt wurde zurück) ist die Bildung von **Rücklagen** vorgesehen.

# Unterschiede zu Staat und Kommunen



- Keine direkte Steuerfinanzierung, d.h. keine Finanzquelle, die ohne Bezug zur Aufgabenerfüllung steht.
- Kein Mittelzufluss aus dem staatlichen Steueraufkommen und keine Konnexität bei neuen gesetzlichen Aufgaben.
- Kein solidarischer Ausgleich zwischen den Kammern wie bei den Ländern und Kommunen.

# Rücklagen



- Abgrenzungen von Rückstellungen für bereits bestehende oder eingegangene Verpflichtungen.
- Haushaltsordnungen
- „§ 62 Rücklagen
- (1) Zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist unter den Voraussetzungen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft eine Konjunkturausgleichsrücklage zu bilden.
- (2) Darüber hinaus kann eine **allgemeine** Rücklage gebildet werden. In ihr sind mindestens so viel Mittel anzusammeln, dass der **regelmäßige Bedarf an Betriebsmitteln** gedeckt wird.
- (3) Weitere Rücklagen werden nicht gebildet. In besonderen Fällen können im Haushaltsgesetz Ausnahmen zugelassen werden.“



# Definition

- „Rücklagen sind Geldmittel, die nicht zur Deckung von aktuellen, sondern von zukünftigen Ausgaben (Vorausdeckung für Investitionen bzw. Kredittilgung) und zur Kassenverstärkung (Aufrechterhaltung der Kassenliquidität) angesammelt werden. ... Da Rücklagen eine **Sicherungs- und Ausgleichsfunktion** erfüllen, müssen sie so angelegt sein, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Sicherheit und Ertrag besteht und zugleich das Gebot der rechtzeitigen Verfügbarkeit beachtet wird.“

# Anforderungen an die Rücklagenhöhe



- Siehe dazu die dargestellte Rechtsprechung des BVerwG
- Zur Überführung von Überschüssen und Ergebnisvorträgen in Rücklagen siehe Heintzen im aktuellen Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts.
- Rolle des Verwaltungsaufwandes in diesem Zusammenhang.

# Alternatives Modell der gestuften Beitragserhebung



- Will man eine solche **vorsorgliche Belastung** vermeiden und die Rücklagen vor allem im Hinblick auf sonstige unvorhergesehene Belastungen der Kammer nutzen, so muss nach der Möglichkeit einer Beitragserhebung gesucht werden, die in der Phase der Nachsteuerung eine ausreichende Steueroption eröffnet, wobei es sich dabei insgesamt um einen vergleichsweise geringen Prozentsatz handelt, da die Unterdeckungen durch nachträgliche Beitragsbescheidskorrekturen sich in einer niedrigen Größenordnung bewegen.

# Alternatives Modell der gestuften Beitragserhebung



- Diesen Anforderungen genügt eine Vorgehensweise, bei der satzungsrechtlich die Grundlage für die eine Beitragserhebung in einer Höhe geschaffen wird, die auch unter Berücksichtigung eines Worst-Case-Scenario eine vollständige Finanzierung ermöglicht.
- In einem ersten Schritt wird die Beitragsveranlagung jedoch auf der Grundlage der herkömmlichen Prognosemethode durchgeführt, wobei der Beitrag aber nicht zu 100% sondern z.B., zu 95% erhoben wird.

# Alternatives Modell der gestuften Beitragserhebung



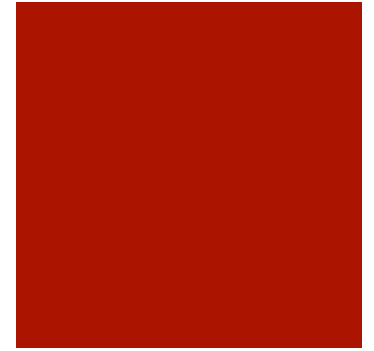
- Eine solche Vorgehensweise genügt dem Vorhalt des Gesetzes und dem Grundsatz der Bestimmtheit, da die maximale Beitragslast eindeutig normiert ist und dem Mitglied auch die mögliche zusätzliche Inanspruchnahme hinreichend bestimmt und vorhersehbar mitgeteilt wird.
- Im Vergleich zu einer vorsorglichen Ausschöpfung der vollen Erhebungshöhe stellt diese Vorgehensweise das mildere Mittel dar.

# Verschiedene Umsetzungen



- Die beschriebene Vorgehensweise kann sowohl auf den Grundbeitrag als auf die Umlage zur Anwendung kommen.
- Für die Anwendung auf den Grundbeitrag spricht, dass eine größere Zahl von Mitgliedern erfasst wird mit der Folge, dass die möglichen zusätzlichen Belastungen geringer ausfallen. Dagegen spricht indes, dass auch der Verwaltungsaufwand entsprechend höher ist mit der Folge, dass dadurch zusätzliche Kosten anfallen.
- Für die Anwendung auf die Umlage spricht entsprechend, dass die Zahl der erfassten Mitglieder und der Verwaltungsaufwand (deutlich) geringer sind und insbesondere die besonders leistungsfähigen Mitglieder herangezogen werden.

# Gründung einer Kammerstiftung



- Stiftung des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts
- Anlässe in der Praxis, auch außerhalb der Kammern.
- Die Gründung einer Stiftung bürgerlichen Rechts durch eine Kammer stellt zunächst einen Organisationsakt dar, denn die Stiftung stellt eine neue rechtsfähige juristische Person dar.

# Organisationsrechtliche Aspekte

- Zur Verfügung stehende Rechtsformen
- Zuständigkeit der Vollversammlung
- Kontrollmechanismen





# Haushaltsrechtliche Aspekte



- Auch wenn die Gründung einer Stiftung auf den ersten Blick nicht mit der Beteiligung an einem Unternehmen gleichzusetzen ist, handelt es sich in der Tat um einen solchen Vorgang, da durch die Stiftung Aufgaben der Kammer wahrgenommen werden sollen, die als unternehmerische Dienstleistung zu qualifizieren sind. Deshalb kommt § 65 LHO zur entsprechenden Anwendung über § 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO. Dieser verlangt unter anderem, dass
  - „1. ein wichtiges Interesse der Kammer vorliegt und sich der von Kammer angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt,
  - 2. die Einzahlungsverpflichtung der Kammer auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist,
  - 3. die Kammer einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan erhält“

# Aufgabenbezogene Aspekte



- Schließlich stellen sich aufgabenbezogene Fragen. Durch die Gründung einer Stiftung aus Kammermitteln ändert sich das Aufgabenspektrum der Kammer nicht. Sie darf mit bzw. durch die Stiftung nur Ziele verfolgen, die sie auch als Kammer unmittelbar verfolgen kann und sie darf durch die Verlagerung ihren Einfluss auf die Aufgabenerfüllung nicht verlieren, jedenfalls nicht wesentlich oder spürbar mindern.
- Deshalb müssen sich die Stiftungsaufgaben im Bereich der Kammeraufgaben bewegen und es muss eine dauerhafte Ausrichtung auf diese Aufgaben gesichert sein.

# Steuerung der Stiftung



- Aus dem Blick der Selbstverwaltungsidee hat die Stiftung den Nachteil, dass die Kammerorgane nur einen geringen Einfluss nehmen können.
- Es kommt zu Minderungen von Einfluss und Legitimation.
- Ähnlich wie bei der Gründung von Unternehmen ist deshalb Zurückhaltung geboten, wenn im betreffenden Aufgabenbereich höhere Steuerungsbedarfe bestehen.