Aktuelle Rechtsfragen des Kammerrechts

Prof. Dr. Winfried Kluth
Richter des Landesverfassungsgerichts a.D.

Schafft Wissen. Seit 1502.

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT
HALLE-WITTENBERG

Unsere Forschung zum Kammerrecht
www.kammerrecht.de

→ 2001 Gründung des Instituts für Kammerrecht e.V. und der Forschungsstelle Kammerrecht

→ Seit 2002 jährlich im September der Kammerrechtstag als zweitägige Fachveranstaltung jeweils an unterschiedlichen Orten in Deutschland in Kooperation mit örtlichen Kammern

→ Seite 2002 Herausgabe des Jahrbuchs des Kammer- und Berufsrechts als Fachdokumentation für die Entwicklung des Rechtsgebiets

→ Zudem Handbuch des Kammerrechts und Schriftenreihe zum Kammerrecht (vor allem Dissertationen)

Unsere Publikationen

Transferforschung

→ Wir nehmen Fragestellungen und Entwicklungen der Praxis auf

→ Wir bemühen uns um Grundlagenforschung zu Fragen des Kammerrechts, die in die Standardwerke des Fache einfließt, z.B. in das Handbuch des Verwaltungsrechts

→ Wir erarbeiten Orientierungen für die Praxis, etwa wenn es um die Errichtung von neuen Pflegekammern geht

Drei thematische Schwerpunkte des Vortrags

1. Äußerungsrechte von Kammern
2. Kammerfinanzierung, insbesondere Bildung von Rücklagen
3. Kammerwahlrecht und Neutralitätspflicht von Kammerorganen

Rechtsrahmen für Äußerungen von Kammern

Grundlagen zu Äußerungsrechten

BVerfGE 15, 235 (241)

„Bei den Aufgaben der Industrie- und Handelskammern lassen sich zwar die beiden Komplexe "Vertretung der gewerblichen Wirtschaft gegenüber dem Staat" und "Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet" deutlich scheiden; es ist jedoch unzweifelhaft, daß es sich in beiden Fällen um **legitime öffentliche Aufgaben** handelt. Namentlich stellt auch die erstgenannte Aufgabe nicht, wie die Beschwerdeführerin meint, "reine Interessenvertretung" dar. Die von der Beschwerdeführerin gezogene Parallele zu den Fachverbänden übersieht, daß diese primär die Interessen ihrer Wirtschaftszweige vertreten, so daß eine umfassende Würdigung entgegenstehender und allgemeiner Interessen von ihnen nicht ohne weiteres erwartet wird. ...

Strengere rechtliche Bindungen

... Demgegenüber ist es den Industrie- und Handelskammern gesetzlich zur Pflicht gemacht, stets das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft im Auge zu behalten und die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe lediglich "abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen" ; es ist ihnen die **gesetzliche Verantwortung dafür auferlegt, daß sie im Rahmen ihrer Aufgabe, die gewerbliche Wirtschaft im ganzen zu fördern, das höchstmögliche Maß von Objektivität walten lassen**.“

Die Verortung der maßgeblichen Vorgaben

→ gesetzliche **Verantwortung**: Gesetzesbindung der Verwaltung

→ im Rahmen ihrer **Aufgabe**: Verbandskompetenz

→ das höchstmögliche Maß an **Objektivität**: Grundsätze des Verwaltungshandelns (Kombination aus Untersuchungsgrundsatz, Neutralitätspflicht und Transparenzprinzip als Konkretisierungen des Rechtsstaatsprinzips)

Rechtsprechung des BVerwG

→ Abgrenzung zum **allgemeinpolitischen Mandat** ...

→ in der Rechtsprechung zu den Studentenschaften (AStA) – BVerwGE 34, 69 ff. und 59, 231 ff.

→ zu kommunalen Äußerungen – BVerwGE 87, 228 ff.

→ Politische Äußerungen einer Ärztekammer – BVerwGE 64, 298 ff.

→ zur Mitgliedschaft in Verbänden, die sich ebenfalls äußern – BVerwGE 74, 254

→ **Ergebnis**: das Konzept vom „**spezialpolitischen“ Mandat**

Umsetzung von Beanstandungen

→ Obwohl die Staatsaufsicht über die Kammern auch für die Kontrolle von Äußerungen zuständig ist, kommt ihr in der Praxis keine sichtbare Bedeutung zu.

→ Das dürfte damit zusammenhängen, dass in Streitfällen der gerichtliche Rechtsschutz bevorzugt wird, da es im Aufsichtsrecht keinen Anspruch auf Einschreiten gibt.

Leerlaufende Beschwerdemechanismen

→ Praktisch bedeutungslos ist bislang auch das beim DIHK eingerichtete Beschwerdeverfahren nach § 11a Abs. 3 S. 3 IHKG.

→ Hintergrund dafür war eine „Anregung“ durch das BVerwG

Mitgliederklagen

- Hohe praktische Relevanz kommt dagegen der Unterlassungsklagen von Mitgliedern zu, die einzelne Äußerungen von Kammern angreifen.
- Diese Rechtsprechung ist zwar **etabliert**, in ihrer rechtsdogmatischen **Begründung** aber nach wie vor umstritten und problematisch.
- Sie ist rechtspolitisch vor allem als Kompensation für die fehlende Austrittsmöglichkeit zu verstehen (siehe auch BVerfGE 146, 164,).
- Davon zu unterscheiden sind **Inzidentprüfungen** im Rahmen der Anfechtung von Beitragsbescheiden. Dabei handelt es sich um eine klassische prozessrechtliche Vorgehensweise, die an die Verletzung in eigenen Rechten anknüpft.

Mitgliederklagen

- Die **Zahl** der auf Äußerungen bezogenen mitgliedschaftlichen Unterlassungsklagen ist sehr ungleich auf die verschiedenen Kammerbereiche verteilt.
- Die meisten betreffen die IHKn gefolgt von den HwKn.
- **Nicht überzeugend** ist m.E. die Erstreckung des auf die Überschreitung der Verbandskompetenz gestützten Klagerechts auf die Art und Weise der Äußerung, da in diesen Fällen die Verbandskompetenz nicht überschritten wird.
- Bei unzulässigen Äußerungen von Arbeitsgemeinschaften und Dachorganisationen mutiert der Unterlassungsanspruch in einen **Austrittsanspruch**.

Die Anforderungen an die interne Willensbildung

- Zu beachten sind auch die Anforderungen an das kammerinterne Verfahren der Wissensgenerierung zu den Themen der Äußerungen. Dies betrifft eine repräsentative Ermittlung der Positionen und Interessen der Mitglieder(gruppen) und die Berücksichtigung von Minderheitenpositionen, auch bei der externen Kommunikation.
- Bei Arbeitsgemeinschaften und Dachorganisationen muss eine Ableitung der Positionen aus den Beschlüssen der Mitgliedsorganisationen beachtet werden.

Anforderungen an die Form der Äußerung

- Die Erweiterung der rechtlichen Anforderungen an Äußerungen von Kammern in Bezug auf die größtmögliche **Objektivität** auf die Form wurde bereits durch das Bundesverfassungsgericht aus der gesetzlichen Bindung begleitet und ist als solche unumstritten.
- Das BVerwG hat dies um den Aspekt der **Sachlichkeit** ergänzt, der eng damit verbunden ist.
- Kritisch reflektiert werden sollte jedoch auch diesbezüglich die verwaltungsgerichtliche **Kontrolldichte** sowie eine bessere Berücksichtigung der jeweiligen kommunikativen Kontexte.

Auswirkungen auf die Praxis

- Wenn man die strengen Anforderungen der Rechtsprechung im Bereich der Äußerungen von IHKn mit dem breiten Spektrum an Äußerungen aller Kammern vergleicht, fällt auf, dass diese vor allem in Bezug auf die Art und Weise der Äußerung diesen Rahmen sprengen.
- Das gilt vor allem für mündliche Formate in Rundfunk und Fernsehen und betrifft u.a. Äußerungen von Heilberufskammern und dem Handwerk.
- Hier erweist sich die Bedeutung des Grundsatzes: Wo kein Kläger, da kein Richter. Denn offenbar gibt es in diesen Bereichen keine Kritik der Kammermitglieder an dem Auftreten ihrer Vertreter und damit auch keine gerichtliche Kontrolle.

Gestaltungsoptionen in der Zusammenarbeit von Kammern und Verbänden

- Für die betroffenen Unternehmen und Berufe wird durch die teilweise rigiden Vorgaben nicht jede markante Kommunikation ausgeschlossen. Sie muss jedoch über die Verbände erfolgen, die sich auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen können.
- In der Praxis ist das auch zu beobachten, wobei die „gemischten Dachorganisationen“ (wie bei ZdH und ABDA) eine genaue Zuordnung erschweren.-

Kammerbeiträge und Rücklagen

Überblick zur Kammerfinanzierung

- Bei den Kammern kommt die Selbstverwaltung auch in der Selbstfinanzierung zum Ausdruck.
- Damit unterscheiden sich Kammern grundlegend von Kommunen und Hochschulen, deren Selbstverwaltung eng an die staatliche Finanzierung gebunden ist.
- Die Beitragsfinanzierung ist durch die Rechtsprechung mehrfach grundsätzlich legitimiert worden, zuletzt ausführlich durch BVerfGE 146, 164 ff.
- Als wesentlichen Vorteil nennt das BVerfG die Möglichkeit zuer Partizipation an der Selbstverwaltung.

Ausgestaltung des Beitragsrechts

- Das Beitragsrecht der Kammern weist eine erhebliche Spannweite auf, weil die Kammern sich nach Mitgliederstruktur, Aufgabenspektrum und Größe erheblich voneinander unterscheiden.
- Große Industrie- und Handelskammern mit Konzernunternehmen als Mitgliedern auf der einen und Kleinstlkammern wie Tierärzte- und Ingenieurkammern auf dern anderen Seite.
- Sonderfall der (wenigen) Pflegekammern.

Rücklagen - Begriffsklärungen

- Der Begriff der Rücklage wird sowohl im Recht der Kapitalgesellschaften als auch im öffentlichen Haushaltsrecht verwendet. Er ist von der Rückstellung zu unterscheiden. Für die Einordnung erweist sich zunächst ein Blick auf § 266 Abs. 2 HGB als hilfreich, der die Struktur für die Bilanzaufstellung vorgibt.
- Dort werden auf der Passivseite unter
  - A) Eigenkapital die **Kapitalrücklage** und die **Gewinnrücklage** angeführt, letztere unterschieden in die gesetzliche Rücklage, die Rücklage für Anteile an einem herrschenden oder mehrheitlich beteiligten Unternehmen, die satzungsmäßige Rücklage und „andere“ Gewinnrücklagen.
  - Es folgen dann unter B) die **Rückstellungen**, bei denen zwischen Rückstellungen für **Pensionen** und ähnliche Verpflichtungen, **Steuerrückstellungen** und **sonstigen Rückstellungen** unterschieden wird.

Funktionen

- *Rückstellungen* dienen somit der Absicherung von bereits begründeten, aber später fälligen Verbindlichkeiten, während *Rücklagen* dazu dienen, zukünftige Finanzierungs- und Handlungsbedarfe, die noch nicht konkret absehbar sind, abzusichern.
- Für den Bereich der öffentlichen Haushalte findet sich in den Landeshaushaltsordnungen eine ähnliche Regelung zur Rücklagenbildung im jeweiligen § 62 LHO.

Gesetzliche Regelung in der LHO

„§ 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.“

Auch in diesem Bereich sind demnach **allgemeine Rücklagen** zur Absicherung der Deckung der laufenden Betriebskosten vorgesehen, während **weitere Rücklagen** nur in besonderen Fällen zulässig sind. Das sind z.B. geplante/beschlossene größere Investitionen.

BVerwG (8. Senat)
Urteil vom 22.01.2020 – 8 C 10.19

Die Kammern sind an die **Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts und ergänzende Satzungsbestimmungen gebunden**, wobei zu den haushaltsrechtlichen Grundsätzen das Gebot der Haushaltswahrheit zählt, aus dem in Ansehung von Prognosen das Gebot der Schätzgenauigkeit folgt; danach müssen Mittelbedarfs- und Einnahmenprognosen aus ex-ante-Sicht sachgerecht und vertretbar ausfallen.

Nähere Beschreibung

- Im Handbuch „Recht der Kommunalfinanzen“, das die gründlichste wissenschaftliche Darstellung des Haushaltsrechts der öffentlichen Verwaltung enthält, wird die Funktion von Rücklagen folgendermaßen beschrieben:
- „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.“

Beitragsfinanzierung der Kammertätigkeit

- 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.
- Beiträge sind als **Vorzuglasten** durch eine Gegenleistung oder ausnahmsweise einen zurechenbaren Aufwand gerechtfertigt. Im Falle der Kammern ist es die im Interesse der Mitglieder liegende Tätigkeit der Kammern, die als zurechenbare Gegenleistung zu qualifizieren ist (BVerwGE 39, 100, 107).

Höhe der Beiträge

- Im vorliegenden Zusammenhang 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.
- 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. In den meisten Kammern werden nach der Leistungsfähigkeit gestaffelte Beiträge erhoben.

Prinzip der Kostendeckung

- 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 in dem Grundsatz zum Ausdruck gebracht, dass die Kammern durch die Beitragserhebung **kein (freies) Vermögen bilden** dürfen.
- Man kann insoweit in einem weit verstandenen Sinne auch davon sprechen, dass für Kammerbeiträge das Prinzip der Kostendeckung gilt und daraus eine Obergrenze für die Bestimmung der Beitragshöhe abgeleitet werden kann (so schon BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 - 1 C 45.87 - Buchholz 430.3 Kammerbeiträge Nr. 22 S. 12).

Prognose der zu erwartenden Kosten

- Die Festlegung der Höhe der Kammerbeiträge muss sich an den zukünftig zu erwartenden Kosten der Aufgabenerfüllung orientieren und ist somit auch durch **prognostische Elemente** gekennzeichnet, da die entstehenden Kosten nicht mit letzter Genauigkeit vorhersehbar sind.
- 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. Sie sollen **unvorhergesehene Beitragsausfälle** kompensieren bzw. in der konkreten Höhe **nicht vorhergesehene Finanzierungsbedarfe** abdecken.

Rechtfertigung der Beitragshöhe

- Die Erhebung von Beiträgen im Allgemeinen und Kammerbeiträgen im Besonderen ist am Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG zu messen und verlangt deshalb auch **eine grundrechtlichen Maßstäben genügende Rechtfertigung**.
- Diese bezieht sich nicht nur auf die **Gründe** für die Erhebung des Beitrags, also die sachliche Beitragsrechtfertigung als solche, sondern auch auf die **Höhe**. In den kammergesetzlichen Regelungen wird deshalb überwiegend formuliert, dass Beiträge erhoben werden können, **soweit die Finanzierung der Kammeraufgaben nicht anderweitig erfolgt**. Darin steckt auch die Aussage, dass die Höhe der Beiträge durch die Kosten der Kammeraufgaben bestimmt und begrenzt ist, wobei die anderweitig finanzierten Kammeraufgaben in Abzug zu bringen sind.
- Für die **Bildung von Rücklagen**, die aus Beitragsmitteln gebildet werden, bedeutet dies, das ihre **Höhe durch die mit den Rücklagen verfolgten Zwecke begrenzt ist**. Da dieser nicht durch das Gesetz vorgegeben ist, muss eine Kammer bei der Bildung einer Rücklage erstens ihren Zweck genau bestimmen und zweitens auf einer empirischen Grundlage die Höhe der Rücklage „berechnen“ und begründen. Da es sich dabei um eine Prognose handelt, ist dabei eine gewisse Gestaltungsfreiheit zu respektieren, die gerichtlich nur in Bezug auf ihre Schlüssigkeit überprüft werden kann (BVerwGE 39, 100 (107) m.w.N.).

Rechtfertigung der Beitragshöhe

- Da dieser nicht durch das Gesetz vorgegeben ist, muss eine Kammer bei der Bildung einer Rücklage **erstens ihren Zweck genau bestimmen** und **zweitens auf einer empirischen Grundlage die Höhe der Rücklage „berechnen“ und begründen**. Da es sich dabei um eine Prognose handelt, ist dabei eine gewisse Gestaltungsfreiheit zu respektieren, die gerichtlich nur in Bezug auf ihre Schlüssigkeit überprüft werden kann (BVerwGE 39, 100 (107) st. Rspr.).
- Soll eine allgemeine Rücklage z.B. dazu dienen, Beitragsausfälle auszugleichen und unerwartete Ausgaben abzudecken, so muss die Kammer die dafür veranschlagte Höhe der Gelder unter Bezugnahme auf die entsprechenden Entwicklungen bei der Kammer in der Vergangenheit, also unter Rückgriff auf konkrete Erfahrungswerte, konkretisieren.
- In ähnlicher Art und Weise muss vorgegangen werden, wenn die Rücklage andere Zwecke verfolgt.

Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungs-gerichts - Urt. v. 9.12.2015 – Az. 10 C 6.15

- Die wesentlichen Orientierungspunkte der Entscheidung hat das Gericht in den beiden folgenden **Leitsätzen** zusammengefasst:
- Die Bildung von angemessenen Rücklagen gehört zu einer geordneten Haushaltsführung. Daher handelt es sich bei den Mitteln für angemessene Rücklagen ebenfalls um Kosten der Industrie- und Handelskammer im Sinne des § 3 Abs. 2 IHKG (Anschluss an BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 - 1 C 45.87 - Buchholz 430.3 Kammerbeiträge Nr. 22 S. 12 f.).
- Besteht bei der Bildung des Haushaltsansatzes für eine Rücklage nach dem Finanzstatut der Industrie- und Handelskammer ein Beurteilungsspielraum, darf das Verwaltungsgericht nicht seine Beurteilung an die Stelle der behördlichen Einschätzung setzen. **Es hat jedoch zu prüfen, ob allgemeingültige Wertungsmaßstäbe, insbesondere das haushaltsrechtliche Gebot der Schätzgenauigkeit, beachtet sind**.

Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungs-gerichts - Urt. v. 9.12.2015 – Az. 10 C 6.15

- Von zentraler Bedeutung für die Rechtmäßigkeit einer Rücklage ist die Begründung ihrer Höhe durch die beschließende Kammerversammlung.
- Das Bundesverwaltungsgericht betont vor allem die haushaltsrechtlichen Bindungen, denen die Kammer im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts unterliegt. Das Selbstverwaltungsrecht „im Rahmen der Gesetze“ wird demnach respektiert.

BVerwG, BeckRS 2018, 16291.

- Durch Beschluss vom 22.06.2018 hat das Bundesverwaltungsgericht klaggestellt, dass eine überhöhte **Rücklage baldmöglichst wieder auf ein zulässiges Maß zurückführen** (Rn. 5).
- Das hat ggf. niedrigere Mitgliedsbeiträge zur Folge.
-

BVerwG, Az. 8 C 9.19 bis 8 C 11.19

- In einer weiteren Entscheidung hat das Gericht schließlich die Anforderungen an die Schätzgenauigkeit präzisiert.
- Die Bildung von Vermögen sei den Kammern gesetzlich verboten. Rücklagen dürften sie nur bilden, soweit sie hierfür einen sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit anführen könnten. Auch der Umfang der Rücklagen müsse von diesem sachlichen Zweck gedeckt sein.
- Die Prognose über die Höhe des Mittelbedarfs müsse dem Gebot der haushaltsrechtlichen Schätzgenauigkeit genügen, also bezogen auf den Zeitpunkt ihrer Erstellung sachgerecht und vertretbar ausfallen. An diesen Maßstäben sei nicht nur die Bildung von Rücklagen, sondern generell jede Bildung von Vermögen – also auch die Erhöhung der Nettoposition – zu messen. Dies müssten die Kammern bei der jährlichen Aufstellung ihres Wirtschaftsplans beachten.

Kontrollpflicht

- Werden z.B. durch unerwartete Gewinne u.ä. Mehreinnahmen erzielt, so dürfen diese nicht ohne weiteres einer Rücklage zugeführt werden, wenn diese dadurch zu hoch wird.
- Überhöhte Rücklagen und Nettopositionen müssten die Kammern baldmöglichst auf ein zulässiges Maß zurückführen.
- Daraus ergibt sich, dass auch eine bereits gebildete und ggf. durch die Aufsichtsbehörde genehmigte bzw. nicht beanstandete Rücklage **fortlautend hinsichtlich ihrer Höhe überprüft werden muss**.

Verwaltung von Rücklagen - Grundsätze

- Das allgemeine haushaltsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit (§ 12 LHO) schließt den *Grundsatz der Bestandserhaltung* ein, nach dem Vermögensdispositionen nicht zu einer Verringerung des Eigenkapitals führen dürfen.
- Das bedeutet für den Fall einer Rücklagenbildung, dass die zurückgelegten Gelder so angelegt werden müssen, dass es möglichst zu einem Ertrag kommt und Verluste so weit wie möglich ausgeschlossen werden.
- Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Wert von Vermögensgegenständen in den meisten Fällen von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängt, da Wert- und Preisbildungen in einer Marktwirtschaft von zahlreichen Faktoren abhängig ist, die nur schwer zu prognostizieren sind. Das gilt nicht nur für Geldanlagen am Kapitalmarkt, sondern auch für Immobilien und andere konservative Vermögensanlagen.

Suche nach Kriterien

- Vor diesem Hintergrund sind in verschiedenen Rechtsbereichen auch unterschiedlich anspruchsvolle Vorgaben für die Anlage von Rücklagen anzutreffen die letztlich eine Konkretisierung des allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgebot sind.
- Soweit es für die Kammern keine detaillierten gesetzlichen Vorgaben zur Rücklagenbildung gibt, stellt sich deshalb auch die Frage, ob anderweitige gesetzliche Regelungen eine Orientierung vermitteln können.
- In Betracht kommen insoweit die Regelungen des kommunalen Haushaltsrechts (z.B. § 90 GO NRW) und die Regelungen für die Sozialversicherungsträger (§§ 82 ff. SGB IV).

Maßstäbe des Kommunalrechts

- Nach § 90 Abs. 2 S. 2 GO NRW ist bei Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag erbringen. Die Vorschrift erlegt der Gemeinde ein Spekulationsverbot auf. Die ausreichende Sicherheit einer Geldanlage ist zwingend. Ihr kommt Priorität gegenüber dem Ertrag zu (insoweit Sollvorschrift). Nach § 89 Abs. 1 muss die Zahlungsfähigkeit der Gemeinde jederzeit gewährleistet sein.
- Für Geldanlagen kommen daher nur liquide Mittel in Betracht, die nicht zur Sicherung der Liquidität und zur Zahlungsabwicklung benötigt werden. Außerdem folgt aus § 89 Abs. 1 als drittes Kriterium für die Geldanlage, dass auf die rechtzeitige Verfügbarkeit zu achten ist
- Dazu näher *Rossi/Pfahl,* DÖV 2018, 637 ff.

Sorgfaltspflichten

- Die Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft erfordert eine sachgerechte Kontrolle und Überwachung der Anlage von Kapital sowie auch der Tätigkeit beauftragter Dritter.
- Die Kontrolle und Überwachung soll angepasst an die örtlichen Verhältnisse bestimmt und durchgeführt werden. **Es ist dabei nicht ausreichend, die Kontrolle und Überwachung nur einmal jährlich vorzunehmen**.
- Aus Gründen der Sicherstellung eines **ordnungsgemäßen Ablaufprozesses** bei der Anlage von Kapital wird der Erlass einer örtlichen Anlagerichtlinie empfohlen. In der können unter Berücksichtigung der örtlichen Bedürfnisse u.a. auch Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnisse festgelegt werden.

Übertragung auf Kammern

- Diese Vorgaben lassen sich auch aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ableiten, weil es sich letztlich um konkrete Folgen aus den dem Wirtschaftlichkeit, den Anforderungen an die Bedarfsschätzung sowie die Beobachtung der Eignung der gewählten Geldanlage hinsichtlich der Vermeidung von Verlusten bzw. Risiken handelt.

Nutzung von Fonds

- Fonds sind eine Form der Geldanlage, bei der eine Mehrzahl von Geldanlagen in einem „Paket“ zusammengefasst wird, um das Risiko einer negativen Entwicklung bei einem Anlageprodukt zu minimieren bzw. an den positiven Entwicklungen mehrere Anlageprodukte zu partizipieren.
- Je nachdem, ob durch einen Fonds eher eine sichere Geldanlage oder ein hoher Gewinn erreicht werden soll, unterscheiden sich diese durch ihren jeweiligen Charakter. Dies wirkt sich auf die mit der Beteiligung am Fonds verbundenen finanziellen Risiken aus.
- Die Kammer ist vor diesem Hintergrund und wegen des aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ableitbaren Spekulationsverbots verpflichtet, bei der Nutzung eines Fonds zur Umsetzung einer Vermögensanlage im Rahmen der Einrichtung einer Rücklage dessen Charakteristika genau zu prüfen und darauf zu achten, dass die Einlagensicherheit im Vordergrund steht.
- Zu diesem Zweck muss – soweit möglich – die bisherige Entwicklung des Fonds analysiert und die weitere Entwicklung kontinuierlich beobachtet werden (*Rossi/Pfahl,* DÖV 2018, 637 ff.)

Schlussfolgerungen

- Das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Rücklage muss **bei den einzelnen Entscheidungen überprüft werden**.
- Die **Prüfung** ist durch die zuständige Stelle der Geschäftsführung durchzuführen und den Beschlussorganen (Vollversammlung und zuständige Ausschuss) im Vorfeld von Beschlussfassungen vorzulegen bzw. nachzuweisen.
- Dies schließt auch die **Prüfung der Entwicklung** in Bezug auf die Schätzung der Risiken, die durch eine allgemeine Rücklage abgesichert werden sollen, sowie die **Entwicklung der Vermögensanlagen** ein.
- Es ist sinnvoll, die Ergebnisse der Prüfung in einem jährlich fortzuschreibenden **Rücklagenbericht** zusammenzustellen, der einen Nachvollzug der Entwicklung über längeren Zeitraum erleichtert.

Kammerwahlrecht und Neutralitätspflichten

Einordnung von Kammerwahlen

→ Wahl von Verwaltungsorganen (wie bei Kommunal- und Hochschulwahlen)

→ Keine Parlamentswahlen (Terminologie!)

→ Einbeziehung von Unionsbürgern und Drittstaatsaneghörigen

→ Es gibt bereits digitale Wahlen

→ Sonderfall der Friedenswahl (im Handwerk, wie bei den Sozialwahlen)

Wahlrechtsgrundsätze

- → Freiheit und Geheimheit der Wahl sind die Grundkage
- → In Bezug auf die Gleichheit der Wahl gibt es zahlreiche Besonderheiten, um in der Vollversammlung die beruflichen Strukturen angemessenm abzubilden.
- → Gruppenwahlen und regionale Gewichtungen sind z.B. üblich.
- → Bei Berufskammern keine Unterscheidung nach Selbständigkeit oder Arbeitnehmerstellung.
- → Im Handwerks gibt es die Drittel-Parität

Rechtsprechung zu Neutralitätspflicht

→ Keine Werbung durch amtierende Präsidenten und Vorsitzende in den Gremiensitzungen für eine Person oder Liste

→ Dies führt zu einem Wahlfehler: siehe BGH, NJW 2021, 2041

→ Umgang mit AfD / politischem Extremismus

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!
www.kammerrecht.de