

Stellungnahme des Bundesverbandes für freie Kammern e.V. zur „Abschaffung“ der Mitgliedsbeiträge im Rahmen der Selbstverwaltung

(Stand 06. Januar 2016)

I. Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme greift den Disput im Wahlkampf der Handelskammer Hamburg auf. Dieser Beitrag soll auch dazu dienen, in der Debatte eine begriffliche Unschärfe zu beseitigen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen einer formalen (gesetzlichen) Abschaffung der Beitragspflicht und der faktischen Abschaffung im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung.

II. Gesetzliche Grundlage

Der Gesetzgeber hat den Trägern der funktionalen Selbstverwaltung auf der Grundlage von Art. 87 Abs. 3 und Art. 130 Abs. 3 GG eine große Autonomie gegeben¹. So müssen sich auch die IHKn selbstverständlich bei ihrer Tätigkeit im Rahmen der geltenden Gesetze bewegen (darüber wacht theoretisch die Rechtsaufsicht und am Ende entscheiden ggf. Verwaltungsgerichte). Andererseits darf eine IHK über das Satzungsrecht ausgestattet mit einem weiten Gestaltungsspielraum die inneren Angelegenheiten regeln. Zu diesem Satzungsrecht gehört gemäß § 3 IHKG ausdrücklich auch die Beitragsveranlagung. Nur dort, wo die IHK dabei höherrangiges Recht verletzt (z.B. durch eine rechtswidrige Vermögensbildung), stößt die Gestaltungsfreiheit an ihre Grenzen². Die vorliegend entscheidende Frage ist also, ob der Verzicht auf eine Beitragsveranlagung gegen höherrangiges Recht verstößt.

Gesetzliche Grundlage ist einerseits der § 3 Abs. 2 IHKG und die Wirtschaftssatzung einer IHK (in Verbindung mit der Beitragsordnung) als Binnenrecht, in der mit jährlichem Beschluss die konkreten Beitragssätze festgelegt werden. § 3 Abs. 2 IHKG bestimmt dabei:

„Die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Industrie- und Handelskammer werden, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, nach Maßgabe des

¹ vgl. insbesondere BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2002 - 2 BvL 5/98

² vgl. BVerwG, Urteil vom 09. Dezember 2015, 10 C 6.15

Wirtschaftsplans durch Beiträge der Kammerzugehörigen gemäß einer Beitragsordnung aufgebracht. Der Wirtschaftsplan ist jährlich nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen aufzustellen und auszuführen.“

III. Gestaltungsspielraum der Körperschaft

Im Hinblick auf die Höhe der Beitragsveranlagung hat der Gesetzgeber den IHKn keine Vorgaben gemacht. Es gilt im Prinzip die folgenden Grundsätze zu beachten:

- der Beitrag muss unter Beachtung einer sparsamen Haushaltsführung aufgebracht werden³
- die Beitragsveranlagung darf die Mitglieder wirtschaftlich nicht überfordern⁴
- die Beitragsveranlagung muss gerecht sein⁵
- der Gesetzgeber hat Vorgaben zur Beitragsbefreiung ertragsschwacher Mitglieder gemacht.⁶

Schon jetzt ist zu beobachten, dass die bundesweit 79 IHKn von dem weiten Gestaltungsspielraum bei der Beitragsveranlagung sehr unterschiedlich Gebrauch machen. So gibt es IHKn, die einen einheitlichen niedrigen Grundbeitrag veranlagern (z.B. Hamburg und Stuttgart) während in anderen IHKn gestaffelte Grundbeiträge bis in den 5-stelligen Bereich erhoben werden, die auch unabhängig von einem Gewerbeertrag anfallen (z.B. Kassel und Berlin).

Auch im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Beitragsbefreiung gilt dieser weite Gestaltungsspielraum, den der Gesetzgeber den IHKn zugebilligt hat. Dabei hat der Gesetzgeber in § 3 Abs. 3 IHKG einerseits die Mindest-Grundlagen für eine Befreiung bestimmt:

„Natürliche Personen und Personengesellschaften, die nicht in das Handelsregister eingetragen sind, und eingetragene Vereine, wenn nach Art oder Umfang ein in kaufmännischer Weise eingerichteter Geschäftsbetrieb nicht erforderlich ist, sind vom Beitrag freigestellt, soweit ihr Gewerbeertrag nach dem Gewerbesteuergesetz oder soweit für das Bemessungsjahr ein Gewerbesteuermessbetrag nicht festgesetzt wird, ihr nach dem

3 vgl. § 3 Abs. 2 IHKG

4 vgl. § 3 Abs. 2 IHKG

5 vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990, 1 C 45.87

6 vgl. § 3 Abs. 3 IHKG

Einkommensteuergesetz ermittelter Gewinn aus Gewerbebetrieb 5 200 Euro nicht übersteigt.“

Andererseits hat der Gesetzgeber gleichzeitig in § 3 Abs. 3 IHKG bestimmt, dass unter bestimmten Voraussetzungen sogar Geringverdiener veranlagt werden können, falls eine IHK wirtschaftlich darauf angewiesen ist:

„Wenn nach dem Stand der zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Wirtschaftssatzung vorliegenden Bemessungsgrundlagen zu besorgen ist, dass bei einer Industrie- und Handelskammer die Zahl der Beitragspflichtigen, die einen Beitrag entrichten, durch die in den Sätzen 3 und 4 genannten Freistellungsregelungen auf weniger als 55 vom Hundert aller ihr zugehörigen Gewerbetreibenden sinkt, kann die Vollversammlung für das betreffende Geschäftsjahr eine entsprechende Herabsetzung der dort genannten Grenzen für den Gewerbeertrag oder den Gewinn aus Gewerbebetrieb beschließen.“

Der Gesetzgeber gestattet den IHKn somit also u.U. eine Veranlagung von Geringverdienern, während dagegen eine Verpflichtung zur Beitragserhebung nirgendwo gesetzlich bestimmt ist.

Im Ergebnis unterscheidet sich so bereits heute der Prozentsatz der vom Beitrag befreiten Mitglieder im Vergleich der 79 deutschen IHKn erheblich.⁷ So zahlen in München über 40 Prozent der IHK-Mitglieder aktuell keinen Beitrag⁸. In Berlin sind es schon jetzt rund 66 Prozent der Mitglieder, die vom Beitrag befreit sind⁹.

IV. Beitragsveranlagung

Mit Blick auf die Beitragserhebung legt das Gesetz - wie das Bundesverwaltungsgericht erst jüngst konkretisiert hat¹⁰ - eine zweistufige Willensbildung der Kammer zugrunde. Auf einer ersten Stufe stellt die Kammer den Haushaltsplan (Wirtschaftsplan) auf. Auf einer zweiten Stufe wird der voraussichtliche Finanzbedarf, der nicht durch Gebühren oder sonstige Einnahmen gedeckt ist, alsdann gemäß einer Beitragsordnung im Wege der Beitragserhebung auf die Kammerzugehörigen umgelegt¹¹. Allerdings schreibt § 3 Absatz 2 IHKG den Kammern dabei

⁷ siehe IHK-transparent: <http://www.ihk.de/wie-viele-der-mitglieder-waren-von-der-zahlung-des-beitrages-befreit>

⁸ siehe: <https://www.ihk-muenchen.de/beitrag/>

⁹ siehe: https://www.ihk-berlin.de/blob/bihk24/politische-positionen-und-statistiken_channel/downloads/2251686/584fb3bdb879cd5b44b793f6033acab6/Leistungen_der_IHK_Berlin_fuer_den_Mittelstand-data.pdf

¹⁰ vgl. BVerwG, Urteil vom 09. Dezember 2015, 10 C 6.15

¹¹ vgl. BVerwG, Urteil vom 09. Dezember 2015, 10 C 6.15, Rn 12

grundsätzlich vor, dass eine Beitragserhebung nur insoweit zulässig ist, als der IHK nicht anderweitige Mittel zur Verfügung stehen. Soweit also eine IHK bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans im Hinblick auf die Deckung der Kosten auf (Zwangs-)Beiträge nicht angewiesen ist, weil die Leistungen kostendeckend erbracht werden und/oder ihr zudem sonstige Erträge zufließen (Gebühren, freiwillige Beiträge), kann sie auf eine Beitragserhebung nicht nur verzichten, sie ist an der Erhebung zusätzlicher Beiträge sogar gesetzlich gehindert. Denn die Vereinnahmung von Mitgliedsbeiträgen, die nicht zur Deckung der Kosten benötigt werden, ist einer IHK gesetzlich verboten.

Der Verzicht auf die Erhebung von Zwangsbeiträgen wäre dementsprechend nichts grundsätzlich Neues sondern lediglich eine weitere Spielart der schon jetzt praktizierten Beitragsbefreiung.

V. Zusammenfassung

Eine grundsätzliche formal-gesetzliche Abschaffung einer Beitragsveranlagung ist einer einzelnen IHK sicher nicht möglich. Einer Ausgestaltung der Beitragsveranlagung in Wahrnehmung des weiten Gestaltungsspielraumes einer IHK, die auf Zwangsbeiträge verzichtet, stehen jedoch keine gesetzlichen Beschränkungen entgegen.