

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

22. Wahrnehmung der Aufsicht über Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern des Landes

Die Kenntnisse des Wirtschaftsministeriums als Aufsichtsbehörde über das Finanzgebaren der Kammern sind unzureichend. Das Ministerium muss seine Aufbereitung und Bewertung der vorgelegten Unterlagen verbessern, um die Effizienz der Aufsicht zu erhöhen.

Vor dem Hintergrund der gesetzlich normierten Vorgaben einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen gehört es auch zu den Aufgaben der Rechtsaufsicht, Vermögensnachweise und Rücklagenbildung der Kammern kritisch zu prüfen.

Der LRH empfiehlt dem Wirtschaftsministerium, beratend auf die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens bei den Kammern hinzuwirken und entsprechende Bemühungen der Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder um eine entsprechende Gesetzesänderung zu unterstützen.

22.1 Aufgaben der Kammern

Industrie- und Handelskammern (IHK) haben als Hauptaufgabe das Gesamtinteresse der zugehörigen Gewerbetreibenden wahrzunehmen und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen.¹ Dabei haben sie auch Behörden durch Vorschläge, Gutachten und Berichte zu unterstützen.

Primärer Zweck der Handwerkskammern ist die Vertretung der Interessen des Handwerks. Hierzu zählt auch die Wahrnehmung und Ordnung gemeinsamer Aufgaben des Handwerks und die Erfüllung bestimmter vom Staat übertragener Aufgaben².

¹ Vgl. § 1 Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) vom 18.12.1956, BGBl. I S. 920, zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 23.7.1998, BGBl. I S. 1887, ber. S. 3158.

² Vgl. Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung - HwO), i. d. F. d. Bekanntmachung vom 24.9.1998, BGBl. I S. 3074, § 90 Abs. 1, sowie Kopp, Die Staatsaufsicht über Handwerkskammern, München 1992, S. 28 f.

22.2 Rechtsgrundlagen und Umfang der Aufsicht

Die Staatsaufsicht ergibt sich für die IHK aus § 11 IHKG. Das daneben noch in Fragmenten gültige (Landes-)Gesetz über die IHK¹ weist dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Wirtschaftsministerium) diese Aufgaben zu. Für die Handwerkskammern basiert die Staatsaufsicht und die Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums unmittelbar auf § 115 HwO i. V. m. dem Landesverwaltungsgesetz².

Die Aufsicht des Landes über die Kammern³ als Selbstverwaltungskörperschaften erstreckt sich darauf, dass sie sich bei Ausübung ihrer Tätigkeiten im Rahmen der für sie geltenden Rechtsvorschriften halten⁴ (Rechtsaufsicht).

Zu diesen Vorschriften zählen auch Normen wie § 7 LHO⁵ bzw. § 3 IHKG⁶, die die IHK zu einem wirtschaftlichen Verhalten verpflichten. Somit umfasst die Aufsicht auch die Einhaltung allgemeiner Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung⁷, die sich an den Erfordernissen einer berufsständischen Einrichtung auszurichten haben. Der fachliche Gestaltungsraum und das fachliche Ermessen im Rahmen der Selbstverwaltungsaufgaben sind nicht Gegenstand der Staatsaufsicht.

Neben der Staatsaufsicht unterliegt die Haushalts- und Wirtschaftsführung der IHK dem Prüfungsrecht des LRH (§ 111 Abs. 1 LHO). Unter dem Vorbehalt eines jederzeitigen Widerrufs sind allerdings die IHK antragsgemäß im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und dem LRH vom Wirtschaftsministerium seit dem Jahr 1973 von dieser Überwachung befreit (§ 111 Abs. 2 LHO). Prüfungsrechte des LRH gem. § 91 LHO (Zuwendungsprüfungen) sind hiervon unberührt.

Die Handwerkskammern haben entsprechende Anträge nicht gestellt, Prüfungen wurden bisher bei ihnen aber nicht vorgenommen.

¹ Gesetz über die Industrie- und Handelskammern i. d. F. vom 31.12.1971, zuletzt geändert durch Landesverordnung zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 24.1.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 652.

² Vgl. Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 2.6.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.12.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 370, berichtigt 1999 S. 18, §§ 19, 50, 51.

³ IHK und Handwerkskammer werden in Feststellungen, die beide gemeinsam betreffen, nachfolgend als Kammern bezeichnet.

⁴ Vgl. § 11 IHKG bzw. § 115 Abs. 1 HwO.

⁵ § 7 LHO: Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

⁶ § 3 Abs. 2 IHKG: Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen.

⁷ Vgl. auch Frenzel, Jäckel, Junge, Kommentar zum IHKG, 6. Auflage, Köln 1999, S. 198, Rdnr. 28 zu § 3.

22.3 **Industrie- und Handelskammern**

22.3.1 **Regelmäßige Prüfungstätigkeit der Aufsichtsbehörde**

Die Jahresrechnungen der IHK werden durch die Prüfstelle des Deutschen Industrie- und Handelstags¹ geprüft. Deren Berichte hat die Aufsichtsbehörde regelmäßig einer aufsichtsrechtlichen Betrachtung unterzogen.

Der LRH stellte fest, dass das Wirtschaftsministerium zwar weniger wichtige Prüfungsfeststellungen, nicht jedoch Beanstandungen der Prüfstelle des DIHT konsequent aufgegriffen hat. Grundlegende aufsichtsrechtliche Fragen - einige werden unter den folgenden Tzn. vom LRH angesprochen - blieben außerhalb der Betrachtung.

Der LRH hält künftig eine tiefergreifende Auswertung der Berichte der Prüfstelle für unerlässlich. Hierbei sollten insbesondere aufsichtsrechtlich erhebliche Sachverhalte herausgearbeitet, bewertet und dokumentiert werden.

Das **Wirtschaftsministerium** ist der Auffassung, die Intensivierung der Aufsicht dürfe nicht den gesetzlich vorgegebenen Rahmen überschreiten und damit in das Selbstverwaltungsrecht der IHK und der Handwerkskammern (s. Tz. 22.4) eingreifen. Es sei nicht Aufgabe der Staatsaufsicht, die Kammern einem ständigen, begleitenden Controlling zu unterziehen. Die Rechtsaufsicht dürfe nicht zur Fachaufsicht werden. Da die Auswertung der Berichte in anderen Bundesländern weit schlanker erfolge, solle nach Möglichkeiten gesucht werden, die Arbeitstiefe so weit wie rechtlich vertretbar zu reduzieren. Ziel solle es sein, nicht erforderlichen Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

Es ist für den **LRH** unstrittig, dass die Kammern ihren Aufgabenkreis sowie Schwerpunkte und Umfang der Aktivitäten als Selbstverwaltungskörperschaften in eigener Verantwortung bestimmen. Er hat daher weder ein begleitendes Controlling noch einen Eingriff in das fachliche Gestaltungsrecht der Kammern gefordert. Die Rechtskontrolle hat sich darauf zu beschränken, ob die zu finanzierenden Aufgaben zum Wirkungskreis der Kammern gehören und ob dabei die allgemeinen Grundsätze sparsamer Haushaltsführung eingehalten sind. Nur bei Überschreitung dieses Rahmens kann die Rechtsaufsicht eingreifen.² Um dies jedoch überhaupt wirkungsvoll beurteilen zu können, sind regelmäßige Auswertungen der Prüfberichte und sachbezogene Analysen unverzichtbar.

¹ Diese ist unselbstständiger Bestandteil des von allen Industrie- und Handelskammern getragenen Vereins Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT).

² Vgl. insbesondere Fröhler, Die Staatsaufsicht über die Handwerkskammern, München 1993, S. 43 ff., und S. 87 f., sowie Frenzel, Jäckel, Junge, Kommentar zum IHKG, 6. Auflage, Köln 1999, Anmerkung zu § 3.

22.3.2 **Wirtschaftliche Betätigung**

Die IHK sind ausdrücklich ermächtigt, Einrichtungen zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu unterstützen. Sie beteiligen sich zudem auch finanziell an privatrechtlichen Einrichtungen und Unternehmen. Die unternehmerische Betätigung einer Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts mit den Aufgaben einer mittelbaren Staatsverwaltung muss mit ihren öffentlichen Zwecken in Einklang stehen und unterliegt deshalb gewissen Grenzen.

Das Wirtschaftsministerium hat sich bisher über die wirtschaftliche Betätigung der IHK keinen ausreichenden Überblick verschafft. Es hat z. B. keine Erkenntnisse darüber, ob und ggf. in welchen Bereichen die IHK in Wettbewerb zu privaten Unternehmen treten, und wie sich die auch vor dem Hintergrund ihrer Neutralitätspflicht zu sehende wirtschaftliche Tätigkeit der IHK auf die Mitglieder auswirkt.

Das **Wirtschaftsministerium** ist der Auffassung, die Grenze für wirtschaftliche Betätigung liege im Förderauftrag der IHK. Die mögliche Konkurrenz zu privaten Anbietern sei rechtlich ohne Belang.

Der **LRH** hält dies für nicht überzeugend. Auch der Förderauftrag unterliegt rechtlichen Einschränkungen. Die IHK haben sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben vorrangig auf Fragen der Grundversorgung bzw. der Schließung vorhandener Lücken zu beschränken. Die Rechtsaufsicht hat deshalb zu überwachen, ob die rechtlich vorgegebenen Grenzen wirtschaftlicher Betätigung der IHK beachtet werden.

22.3.3 **Rücklagen**

Der LRH hat anhand der der Aufsichtsbehörde vorliegenden Unterlagen festgestellt, dass die IHK von der Möglichkeit der Rücklagenbildung in vielfältiger Weise Gebrauch gemacht haben.

Die IHK haben sich bundeseinheitlich in eigener Zuständigkeit Haushalts-, Kassen- und Rechnungslegungsordnungen (HKRO) gegeben. Hiernach können sie zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft Betriebsmittelrücklagen (30 % bis 50 % der fortdauernden Ausgaben) und Haushaltsausgleichsrücklagen (bis zu 50 % der fortdauernden Ausgaben) ansammeln. Weitere zweckgebundene Rücklagen sind nach den HKRO zulässig.

Die Prüfstelle des DIHT wies in einigen Fällen auf die fehlende Zweckgrundlage von Rücklagen hin, was aber keine Aktivität der Aufsichtsbehörde auslöste.

Die Rücklagenbestände der IHK beliefen sich zum Jahresende 1997 zwischen 93 % und 104 % der fortdauernden Ausgaben. Gemessen an den Ausgaben des Gesamthaushalts eines Jahres erreichten die Rücklagen einer IHK im selben Jahr 86 %. Im Hinblick auf die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen¹ sollte diese jahrelang geübte Praxis durch die Aufsichtsbehörde auf ihre rechtliche Zulässigkeit hin überprüft werden.

Das **Wirtschaftsministerium** hält die Optimierung des Finanzgebarens und des Liquiditätsverhaltens für eine alleinige Angelegenheit der IHK. Die Überprüfung der Gesamthöhe der Rücklagen gehe über die Rechtsaufsicht hinaus.

Der **LRH** kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Im Hinblick auf die Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen ist es erforderlich, auch den Rücklagenbestand kritisch zu hinterfragen.

22.4 **Handwerkskammern**

22.4.1 **Prüfung der Jahresrechnungen durch eine unabhängige Stelle**

Als unabhängige Stelle gem. HwO² prüft regelmäßig ein Fachreferat des Wirtschaftsministeriums die Jahresrechnungen der Handwerkskammern. Dessen Prüfungen sind in der bisherigen Form und dem bisherigen Umfang nicht in Ansätzen mit Abschlussprüfungen durch Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder mit den Prüfungen der Prüfungseinrichtung des DIHT vergleichbar. Große Teile der Rechnungslegung sind nicht in die Prüfung einbezogen. Gleichwohl bestätigte die unabhängige Stelle aber regelmäßig in generellen Testaten sparsame und solide Finanzwirtschaft.

Der LRH kommt zu dem Ergebnis, dass die Prüfungen der unabhängigen Stelle in der bisherigen Form nur einen sehr begrenzten Aussagewert für die Aufsichtsbehörde haben. Die bisherige Prüfungspraxis sollte grundlegend überdacht werden.

Das **Wirtschaftsministerium** hat über eine grundlegende Neuorientierung Gespräche mit den Handwerkskammern aufgenommen.

¹ Vgl. § 3 Abs. 2 IHKG.

² Vgl. § 106 Abs. 2 Ziff. 10 HwO.