

Jahresbericht 2011



Auszug über die Prüfung der IHK Schwaben (Seite 107 ff)

21.1.3 Industrie- und Handelskammer Schwaben

Der IHK Schwaben mit Sitz in Augsburg obliegt die Wahrnehmung der unter TNr. 21.1.2 beschriebenen Aufgaben für die rd. 123.000 Pflichtmitglieder aus Industrie, Handel und Dienstleistungsgewerbe im Regierungsbezirk Schwaben.

Sie untergliedert sich in elf nichtrechtsfähige Regionalbereiche mit acht externen Geschäftsstellen und der Hauptgeschäftsstelle in Augsburg, welche auch die Geschäftsstellen der drei verbleibenden Regionalbereiche umfasst. Nach Aufgaben gliedert sich die IHK Schwaben in die Geschäftsleitung, drei Zentralbereiche und sechs Geschäftsfelder (Standortpolitik; Kompetenzzentrum Gründung, Finanzierung und Sanierung; Aus- und Weiterbildung; Innovation und Umwelt; International; Recht und Fair Play). Diese Geschäftsfelder sind aufgrund einer Empfehlung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) bei den meisten IHKn identisch organisiert. Die IHK Schwaben ist zudem an mehreren Tochter- und Enkelgesellschaften beteiligt (vgl. TNr. 21.5.1).

Das Haushaltsvolumen der IHK Schwaben (ohne Tochtergesellschaften) belief sich in den Jahren 2007 bis 2009 auf rd. 22 Mio. € jährlich. Sie finanziert sich zu 74 % aus gesetzlichen Beiträgen, zu 14 % aus Gebühren und zu 12 % aus Entgelten sowie sonstigen betrieblichen Erträgen. Bei den Aufwendungen sind die Personalkosten mit 53 % der mit Abstand größte Posten.

Die Körperschaft hat in den Jahren 2003 bis 2009 Überschüsse von insgesamt 12 Mio. € erzielt. Das Eigenkapital belief sich Ende 2009 auf 18,4 Mio. €.

21.1.4 Prüfungsmaßstäbe

Maßstäbe bei der Prüfung waren neben dem IHKG, dem AGIHKG und dem Satzungsrecht der IHK Schwaben (insbesondere dem Finanzstatut und den Wirtschaftssatzungen) die gem. Art. 105 Abs. 1 BayHO direkt oder entsprechend geltenden Vorschriften der BayHO.

Die IHKn vertreten die Auffassung, dass die Vorschriften der Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder für Selbstverwaltungskörperschaften nicht gelten, soweit durch Gesetz (hier: IHKG) oder aufgrund eines Gesetzes (hier: IHK-Satzungen aufgrund des IHKG) etwas anderes bestimmt sei. Da das Haushaltsrecht im IHKG und in den Satzungen der IHKn abschließend geregelt sei, bleibe kein Raum für eine vorrangige Anwendung der Landeshaushaltsordnungen.

Die IHK Schwaben bewertet deshalb die vom ORH als Prüfungsmaßstäbe berücksichtigten Vorschriften der BayHO als Eingriff in ihre Selbstverwaltungsautonomie.

Der ORH bemerkt dazu:

Das Selbstverwaltungsrecht der Kammern ergibt sich nicht aus der Verfassung, sondern aus einfachem Recht (IHKG). Es steht unter dem Vorbehalt der näheren Ausgestaltung durch andere gesetzliche Regelungen.⁷⁸ Das Haushaltsgrundsätze-gesetz und die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder bestimmen das Haushaltsrecht für alle öffentlich-rechtlichen Haushalte (vgl. in Bayern Art. 105 Abs. 1 BayHO). In diesem Rahmen sind kammer-spezifische Konkretisierungen möglich. Diese Konkretisierungen hat der ORH bei seiner Prüfung als Maßstab berücksichtigt. Es bleibt aber bei den in Art. 105 Abs. 1 BayHO für entsprechend anwendbar erklärten Haushaltsvorschriften als Prüfungsmaßstab, wo Satzungsregelungen fehlen oder von den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts abweichen.⁷⁹

Die Berücksichtigung der direkt oder entsprechend geltenden Vorschriften der BayHO als Prüfungsmaßstab stellt daher keinen Eingriff in die Selbstverwaltungsautonomie dar.

21.2 Gesamtbewertung

Die IHK Schwaben erledigt ihre Aufgaben ungeachtet der nachstehend dargelegten wesentlichen Prüfungsfeststellungen insgesamt gesehen ordnungsgemäß. In einigen Grundsatzfragen, die nicht nur die geprüfte IHK betreffen, gibt es aber aus Sicht des ORH Reformbedarf.

21.3 Personalwesen der IHK Schwaben

Der ORH hat im Personalbereich vor allem geprüft, ob das Vergütungssystem der IHK Schwaben den „Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen“ (§ 3 Abs. 2 Satz 2 IHKG) Rechnung trägt und ob es ausreichend legitimiert ist. Fragen der Personalbemessung waren nicht Gegenstand der Prüfung.

21.3.1 Prüfungsfeststellungen

Die IHK Schwaben hat von dem Recht, Beamte zu beschäftigen (Art. 4 AGIHKG), keinen Gebrauch gemacht. Sie ist nicht tarifgebunden und hat auch keinen Haustarifvertrag abgeschlossen. Ferner gibt es für die Bezahlung des Personals keine allgemeinen Festlegungen der Vollversammlung, der nach § 4 IHKG das Budgetrecht obliegt. Die Vollversammlung ist das höchste Organ jeder IHK. Die Mitglieder der Vollversammlung werden von den Kammerzugehörigen gewählt. Orientierungsrahmen für die Vergütungen ist ein Vergleich der Gehälter, die bei zehn vergleichbar großen IHKs vereinbart sind.

Der Hauptgeschäftsführer wird von der Vollversammlung bestellt, die Vertragsgestaltung einschließlich der Vereinbarung der Vergütung ist dem Präsidium zugewiesen. Für die Bestellung der übrigen Führungskräfte und deren Verträge ist das Präsidium - im Einvernehmen mit dem Hauptgeschäftsführer - zuständig. Für den Abschluss der Verträge mit den sonstigen Mitarbeitern ist grundsätzlich der Hauptgeschäftsführer zuständig. Die für Tantiemen notwendigen Zielvereinbarungen schließt mit dem Hauptgeschäftsführer der Präsident, mit den übrigen Beschäftigten der Hauptgeschäftsführer ab.

Die Vertragsbedingungen der Führungskräfte wie auch der sonstigen Mitarbeiter werden der Vollversammlung nicht bekannt gegeben.

Ermächtigungsgrundlage für die Beschäftigung des Personals ist der von der Vollversammlung beschlossene Wirtschaftsplan. In ihm sind die Mittel getrennt für Gehälter, Prämien und Ausbildungsvergütungen einerseits sowie für Sozialabgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und Unterstützungen sowie sonstigen Personalaufwand andererseits ausgebracht. Er enthält ferner eine Übersicht über die Anzahl der Mitarbeiter, differenziert nach „Geschäftsführern“ und „Angestellten“.

Zum Ende des Geschäftsjahres 2009 beschäftigte die IHK Schwaben 13 Führungskräfte und 157 sonstige Mitarbeiter.

21.3.1.1 Führungskräfte

Zu den Führungskräften zählen der Hauptgeschäftsführer, die Leiter der Zentralbereiche, die Leiter der Geschäftsfelder und die Geschäftsführer der Regionalgeschäftsstellen.

Die Vertragsbedingungen der Führungskräfte sind unterschiedlich geregelt. Zum Teil sind die Jahresgehälter frei vereinbart, teilweise lehnt sich die Vergütung an den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) an. Früher richtete sich die Vergütung teilweise auch nach den Bruttobezügen von Beamten; hier gibt es noch drei „Altfälle“. Die Gehälter werden wie im öffentlichen Dienst linear erhöht. Zusätzlich werden aber auch Tantiemen zwischen 3.000 und 15.500 € jährlich gezahlt sowie Dienst-Kfz zur privaten Nutzung überlassen. Den bis 31.12.1995 eingestellten Mitarbeitern wurde zur Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung noch eine Zusatzversorgung eingeräumt, die letztlich eine beamtenähnliche Gesamtversorgung garantiert. Die ab 01.01.1996 eingestellten Mitarbeiter erhalten nur noch eine betriebliche Altersversorgung, die die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung mittels einer Unterstützungskasse aufstockt.

Alle Dienstverträge sind - mit Ausnahme der ersten 18 Monate des Arbeitsverhältnisses - grundsätzlich unbefristet abgeschlossen. Die ordentliche Kündigung ist - mit Ausnahme beim Hauptgeschäftsführer - nach einer Beschäftigungszeit von 15 Jahren und Vollendung des 50. Lebensjahres ausgeschlossen. Der erste Dienstvertrag des jetzigen Hauptgeschäftsführers wurde für fünf Jahre befristet abgeschlossen, bevor beschlossen wurde, im Sinne der Kontinuität von einer weiteren Befristung abzusehen.

Die Gehälter der Führungskräfte (einschließlich Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, Aufwendungen für die Zusatzversorgung bzw. betriebliche Altersversorgung) sind zwischen 2006 und 2009 um 11,57 % gestiegen. Das ist rund das Doppelte gegenüber den sonstigen Mitarbeitern.

21.3.1.2 Sonstige Mitarbeiter

Die sonstigen Mitarbeiter werden in Anlehnung an den TVöD nach Entgeltgruppen und Stufen bezahlt. Die übrigen Arbeitsbedingungen wie z. B. die Arbeitszeit, die betriebliche Altersversorgung, die Weihnachtsgratifikation und die Zahlung von Leis-

tungsentgelt richten sich nach Dienstvereinbarungen und arbeitgeberseitigen Erklärungen.

Die Eingruppierungspraxis entspricht weitgehend nicht dem System des öffentlichen Dienstes.⁸⁰ So werden bei der IHK Schwaben die Beschäftigten auch dann höhergruppiert, wenn die neue Tätigkeit nicht höherwertig ist. Dies geschieht z. B. als Anerkennung für die Übernahme einer anderen gleichwertigen Tätigkeit, nach Beschäftigungsdauer und Lebensalter oder ohne nähere Begründung im Zuge von Gehaltsverhandlungen.

Ferner werden etwa einem Drittel der sonstigen Mitarbeiter „individuelle“ Zulagen zwischen 41 und 433 € monatlich bezahlt. Nach Aussage der IHK werden diese Zulagen aus Motivationsgründen gewährt und nach Vorschlägen der Personalvertretung und Führungskräfte durch den Hauptgeschäftsführer bewilligt. Die Gründe hierfür waren aus den Personalakten nicht zu ersehen; detaillierte schriftliche Begründungen fehlten. Ein eigenes Budget ist hierfür im Wirtschaftsplan nicht ausgebracht.

21.3.2 Bewertung des Bezahlungssystems und dessen Legitimation

21.3.2.1 Führungskräfte

Das Vergütungsniveau der Führungskräfte ist z. T. erheblich höher als im öffentlichen Dienst. In der Spitze geht sie sogar über die für Beamte in Bayern höchstmögliche Besoldungsgruppe B 9 hinaus. Bei diesem Vergleich wurde berücksichtigt, dass die IHK-Mitarbeiter im Gegensatz zu Beamten Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung zu entrichten haben und dass die nach dem 31.12.1995 eingestellten Beschäftigten nur noch eine betriebliche Altersversorgung erhalten, die nicht mehr mit der Versorgung von Beamten zu vergleichen ist.

Bei der Festlegung der Maßstäbe für die Bezahlung der Führungskräfte haben die IHKn im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsautonomie eigene Gestaltungsspielräume. Sie haben aber die gesetzlich normierten „Grundsätze einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen“ zu beachten (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 IHKG).

Bei der Maßstabsbildung ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den IHKn um Zwangs Kooperationen handelt, die sich überwiegend aus Pflichtbeiträgen der Mitglieder finan-

⁸⁰ Derzeit noch die fortgeltende Vergütungsordnung zum BAT bzw. künftige Entgeltordnungen zum TVöD/TV-L.

zieren. Sie sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts Teil der (mittelbaren) Staatsverwaltung. Sie sind keine gewinnorientierten Unternehmen, tragen kein unternehmerisches Risiko, unterliegen nicht dem Wettbewerb und sind nicht insolvenzfähig. Deshalb erfordert die „pfleghche Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen“, dass sich die Vergütung des Hauptgeschäftsführers und der weiteren Führungskräfte grundsätzlich an dem Bezahlungsniveau des öffentlichen Dienstes orientiert. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Zuständigkeit der IHKn regional begrenzt ist, z. B. bei der IHK Schwaben auf den Regierungsbezirk Schwaben.⁸¹

Finanziell bedeutsame Abweichungen bedürfen einer besonderen sachlichen Rechtfertigung und einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung durch das zuständige Kammerorgan. Dies ist die Vollversammlung, der § 4 Satz 2 Nrn. 3 und 4 IHKG das Budgetrecht ausschließlich zuweist.

Dieses erfordert, dass die Vollversammlung die wesentlichen Vertragsbedingungen und den Vergütungsrahmen für die Führungskräfte allgemein festlegt. Ferner sind Art und Zahl der Führungsfunktionen einschließlich der Mittel hierfür im Wirtschaftsplan gesondert auszuweisen.

Eine gesetzliche Pflicht, die einzelnen Geschäftsführergehälter gegenüber der Vollversammlung oder den Mitgliedern offenzulegen, besteht zwar nicht. Allerdings gehören Offenheit und Transparenz zu den Wesensmerkmalen einer nach demokratischen Prinzipien organisierten Körperschaft.

21.3.2.2 Sonstige Mitarbeiter

Die Regelungen der IHK Schwaben gehen teilweise deutlich über die Bestimmungen des TVöD hinaus. Auch ist die Vergütung insbesondere wegen der unterschiedlichen Praxis bei Ein- und Höhergruppierungen und bei der Gewährung „individueller“ Zulagen insgesamt gesehen höher als im öffentlichen Dienst.

Die IHK ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts auch bei den sonstigen Mitarbeitern gehalten, sich an den Regelungen des öffentlichen Dienstes zu orientieren. Der ORH sieht keine Gründe dafür, dass die IHK Schwaben generell davon abweichen muss; dies gilt auch für die Eingruppierungssystematik.

⁸¹ Der Regierungspräsident von Schwaben ist in Besoldungsgruppe B 7 eingestuft, der Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer Schwaben in Besoldungsgruppe B 5.

Die bestehende Praxis, etwa einem Drittel der sonstigen Mitarbeiter „individuelle“ Zulagen ohne schriftliche Begründung zu gewähren, sprengt nach Auffassung des ORH den rechtlich zulässigen Rahmen. Besondere Zulagen sind zwar nicht generell verboten. Sie dürfen aber nur dann gewährt werden, wenn dies unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zwingend erforderlich ist. Sie müssen auf besonders begründete Einzelfälle beschränkt sein.

Der ORH ist ferner der Auffassung, dass für die sonstigen Mitarbeiter mangels Tarifvertrages die Maßstäbe für die Arbeitsvertragsbedingungen einschließlich der Bezahlung von der Vollversammlung vorgegeben werden müssen. Darüber hinaus hält er es für erforderlich, im Wirtschaftsplan auch Art und Zahl der Mitarbeiter nach Vollzeitkapazitäten und die Mittel hierfür sowie für die „individuellen Zulagen“ gesondert auszuweisen.

21.3.3 Stellungnahme der IHK Schwaben

Nach Auffassung der IHK Schwaben ist die Vergütungsstruktur im öffentlichen Dienst vor allem im Führungsbereich nicht der für sie relevante Vergleichsmaßstab. Als den zutreffenden Orientierungsrahmen sieht sie sowohl für die Führungskräfte wie auch für die sonstigen Mitarbeiter den Gehaltsvergleich der Rechnungsprüfungsstelle des DIHK von zehn vergleichbar großen IHKn an. Als weiterer Maßstab sei auch die Vergütung in privaten Verbänden geeignet.

Die IHK Schwaben hält ihre Eingruppierungs- und Zulagenpraxis für gerechtfertigt. Sie verweist zudem auf den Personalaustausch mit der gewerblichen Wirtschaft, der nur bei einer gewissen Annäherung an deren Gehaltsniveau möglich sei. Sie betrachte bei der Bezahlung der Mitarbeiter die Leistungskomponenten als ein zentrales Instrument, weil sie sich nicht als Verwaltungsbehörde, sondern als modernes Dienstleistungsunternehmen sehe, das am Markt um Mitarbeiter konkurriere. Sie lehne sich bewusst an den TVöD nur an, weil dieser Leistungskomponenten nur unzureichend berücksichtige.

Den Vorschlägen des ORH zur Verbesserung der Transparenz bei der Gehaltsfindung der Mitarbeiter gegenüber der Vollversammlung stimmt die IHK ausdrücklich zu. Sie sieht auch die Notwendigkeit, die Regelungen zur Vergütungssystematik strukturiert darzustellen. Sie will deshalb das Vergütungssystem und die Vergütungshöhe in einem Stellenplan im Rahmen des Wirtschaftsplanes präsentieren. Die Grundzüge der Vergütungssystematik, aber auch Abweichungen in den festgelegten Gehaltsbandbreiten sollen von der Vollversammlung beschlossen werden.

Die IHK Schwaben legt zudem Wert auf die Feststellung, dass trotz enormer Ausweitung ihres Geschäftes durch zusätzliche Pflichtaufgaben, Steigerungen des Aus-/Weiterbildungsangebots und neuer Dienstleistungsbereiche ihr Personalstamm permanent abgenommen habe (2000: 183 Mitarbeiter, 2010: 171 Mitarbeiter).

21.3.4 Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums

Nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums stünden die IHKn in ihrer Aufgabe als Selbstverwaltungsorganisation der Wirtschaft bei der Anwerbung der Führungskräfte und Mitarbeiter im Wettbewerb mit dem freien Markt. Daher müssten sie auch die Möglichkeit besitzen, an die Wirtschaft angelehnte Gehälter zu bezahlen. Zudem sei das gegenüber dem Beamtenstatus vorhandene Beschäftigungsrisiko der Mitarbeiter angemessen zu berücksichtigen. Das Wirtschaftsministerium sehe deshalb keinen Grund, die Vergütung der Führungskräfte und Mitarbeiter der IHKn am Vergütungssystem des öffentlichen Dienstes zu orientieren.

Das Wirtschaftsministerium teilt die Auffassung des ORH, dass die Entscheidungen über die Vertragsbedingungen der Führungskräfte und sonstigen Mitarbeiter sowie die Maßstäbe für deren Bezahlung durch ein legitimes Gremium getroffen werden müssen. Es hält es jedoch für ausreichend, wenn diese Entscheidungen durch einen von der Vollversammlung bestimmten, repräsentativen beschließenden Ausschuss festgelegt werden, an den die Vollversammlung ihr Beschlussrecht delegiert und der ihr jährlich zu berichten hat. Darüber hinaus genüge es, wenn der Wirtschaftsplan die Mittel für die Führungskräfte und das Linienpersonal jeweils in einem Block ausweist. Eine Offenlegung der Gehälter der Geschäftsführer gegenüber der Vollversammlung sei nicht notwendig. Das Wirtschaftsministerium bejaht dagegen die Notwendigkeit, einen detaillierten Stellenplan zu erstellen, der die Personalstruktur in Funktionen aufgliedert.

21.3.5 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH hält den internen Gehalts-Benchmark der IHKn als vorrangigen oder gar alleinigen Maßstab nicht für sachgerecht. In diesem sind im Übrigen bisher auch nicht alle Vertragsbestandteile berücksichtigt (z. B. Versorgung, Tantiemen, befristeter oder unbefristeter Vertrag, Kündigungsregelungen). Die IHK Schwaben gehört nicht zur Gruppe der größten IHKn. Dies lässt vermuten, dass bei dieser Gruppe noch höhere Vergütungen für Führungskräfte gezahlt werden. Mit privatrechtlich organisierten Verbänden können die IHKn schon wegen ihrer Finanzierung durch Pflichtbeiträge und auch von der hoheitlichen Aufgabenstellung her nicht verglichen werden. Der

ORH hält daran fest, dass sich die Bezahlung der Führungskräfte in erster Linie an dem Vergütungsniveau des öffentlichen Dienstes orientieren muss.

Für die sonstigen Mitarbeiter sieht der ORH nach wie vor keine zwingenden Gründe dafür, von den Grundregelungen des TVöD abzuweichen. Der TVöD enthält ausreichend leistungsbezogene Komponenten wie Leistungsprämien, Erfolgsprämien und Leistungszulagen sowie leistungsbezogenes Aufsteigen in den Stufen. Bei der Einstellung können Zeiten einer früheren Berufstätigkeit bei der Zuordnung zu den Entgeltstufen berücksichtigt werden. Im Übrigen ist es auch bei Anwendung des TVöD nicht ausgeschlossen, in begründeten Ausnahmefällen eine höhere Vergütung zu bezahlen, wenn hierfür von der Vollversammlung ein entsprechendes Budget ausgebracht wird.

Der ORH hält ferner daran fest, dass die Vertragsbedingungen für Führungskräfte und sonstige Mitarbeiter sowie die Maßstäbe für deren Vergütung von der Vollversammlung jedenfalls allgemein vorgegeben werden müssen. Sie sind elementare Grundlagen für die Feststellung des Wirtschaftsplanes und beeinflussen auch erheblich die Festsetzung des Maßstabes für die Beiträge. Beides ist nach § 4 Satz 2 Nrn. 3 und 4 IHKG der ausschließlichen Beschlussfassung durch die Vollversammlung vorbehalten. Von wem die Beschlüsse vorbereitet werden, bleibt der Vollversammlung überlassen. Sie kann sich jedoch nicht der ihr vom Gesetz zugewiesenen Aufgaben entäußern. Eine Delegation dieser Befugnisse auf einen von der Vollversammlung eingesetzten Ausschuss entspräche nicht dem IHKG.

Der ORH hält es neben den geforderten Festlegungen zum Vergütungssystem und zur Vergütungshöhe weiterhin für erforderlich, dass die Transparenz der Personalstruktur gegenüber der Vollversammlung ohne Einschränkungen gewährleistet werden muss und hierfür weder der bisherige Personalplan noch die Gliederung der Personalausgaben im Wirtschaftsplan ausreichend ist. Der Wirtschaftsplan muss einen ausreichend detaillierten Stellenplan nach Vollzeitkapazitäten je Stellenwertigkeit enthalten, die Personalaufwendungen differenziert nach Führungskräften und sonstigen Mitarbeitern darstellen sowie die Mittel für Tantiemen, Prämien, „individuelle“ Zulagen und ähnliche Sonderleistungen gesondert ausweisen.

Den aktuellen Ausführungen der IHK Schwaben ist zu entnehmen, dass Vergütungssystem und -höhe sowie Stellenanzahl und -wertigkeit nach Vollzeitkapazitäten künftig dem Stellenplan zu entnehmen sein sollen. Der Stellenplan wird als Teil des Wirtschaftsplanes von der Vollversammlung beschlossen. Damit würde dem Anliegen des ORH grundsätzlich Rechnung getragen. Allerdings bleibt die konkrete Umsetzung

abzuwarten. Regelungen, die z. B. aufgrund der gewählten Vergütungsbandbreite der Verwaltung keine oder kaum Handlungsgrenzen setzen, würden dem nicht gerecht werden.

21.4 Haushalts- und Wirtschaftsführung der IHK Schwaben

21.4.1 Gewährung von Zuwendungen

Die IHK Schwaben gewährt auch finanzielle Leistungen an Stellen außerhalb der IHK zur Erfüllung bestimmter Zwecke (= Zuwendungen). Das Fördervolumen bewegte sich in den Jahren 2006 bis 2009 zwischen 200.000 und 570.000 € jährlich. Dies entspricht 1 bis 2,5 % des Haushaltsvolumens.

Zuwendungen an Stellen außerhalb einer IHK dürfen entsprechend den Art. 23 und 44 BayHO nur veranschlagt und gewährt werden, wenn die IHK damit die Interessen der gewerblichen Wirtschaft im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 IHKG wahrnimmt und diese ohne die Zuwendungen nicht befriedigt werden können.

Die IHK Schwaben hat jedoch Zuwendungen teilweise ohne Antrag und trotz fehlender oder unzureichender Finanzierungspläne bewilligt. Zum Teil war mit den Maßnahmen zum Zeitpunkt der Bewilligung schon begonnen worden. Die Bewilligungsbescheide wurden oft mit ungenügendem Inhalt erteilt. Insbesondere fehlte eine Absicherung der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Förderung durch entsprechende Auflagen und Bedingungen. Die IHK Schwaben hat teilweise unzureichende Verwendungsnachweise akzeptiert oder diese nicht oder unzureichend geprüft. Mehrfach ließ sich die Auswirkung der Förderung lediglich auf die Nennung der IHK Schwaben als Mitförderer reduzieren.

Der ORH hat der IHK Schwaben deshalb empfohlen, in Anlehnung an die staatlichen Fördergrundsätze und an die Verwaltungsvorschriften zu den Art. 23 und 44 BayHO einheitliche Fördergrundsätze, Förderanträge und Bescheidmuster zu erarbeiten, grundsätzlich keine Förderungen mehr zu bereits vor der Bewilligung begonnenen Maßnahmen zu gewähren und das Bewilligungsverfahren zu beschleunigen.

Die IHK Schwaben vertritt die Auffassung, dass die Regelungen des öffentlichen Zuwendungsrechtes weder direkt noch analog auf die IHKn anzuwenden seien. Zudem sei ein schriftlicher Antrag mit Finanzierungsplan nach den damals gültigen Richtlinien keine zwingende Antragsvoraussetzung gewesen. Es seien aber immer Gespräche mit entsprechenden Anträgen und mit Darstellung der finanziellen Situation erfolgt.

Die IHK habe niemals Zuwendungen ohne konkreten Bedarf vergeben oder gar aufgedrängt. Die Vergabe der Zuwendungen sei auch nie von der Rechnungsprüfungsstelle der IHKn beanstandet worden.

Die IHK Schwaben ist ungeachtet dessen den Anregungen des ORH weitgehend gefolgt und hat zwischenzeitlich ihr Förderwesen reorganisiert. Sie hat hierzu einheitliche Fördergrundsätze, Förderanträge und Bescheidmuster erarbeitet. Positiv ist zu bewerten, dass künftig grundsätzlich keine Förderungen mehr zu bereits begonnenen Maßnahmen gewährt werden sollen. Die von der IHK erarbeitete allgemeine Förderrichtlinie und das Muster des Bewilligungsbescheides sollten aber nochmals überarbeitet werden. So ist z. B. keine Festlegung der Finanzierungsart vorgesehen. Ohne diese Festlegung stellt jede Bewilligung eine Festbetragsfinanzierung dar, die auch bei Überfinanzierungen nicht rückforderbar ist. Ebenso fehlen Allgemeine Nebenbestimmungen zum Förderbescheid. Mit ihnen werden üblicherweise der Finanzierungsplan für verbindlich erklärt, eine auflösende Bedingung für den Fall der nachträglichen Ermäßigung der Ausgaben oder die Änderung der Finanzierung verfügt und dem Zuwendungsempfänger Mitteilungspflichten auferlegt. Zudem hat die IHK Schwaben in ihrer allgemeinen Förderrichtlinie einige Tatbestandsvoraussetzungen und Rechtsfolgen für den Fall der Rückforderung abweichend vom Bayerischen Verwaltungsvorgangsgesetz geregelt. Dies hält der ORH nicht für statthaft. Der ORH und das Wirtschaftsministerium haben der IHK deshalb entsprechende Korrekturen empfohlen.

21.4.2 Auftragsvergabe

Bei der Auftragsvergabe hat die IHK Schwaben die Vergabe- und Vertragsordnungen nur teilweise angewendet. So wurden z. B. einige Beschaffungen mit einem Auftragswert über 25.000 € nicht öffentlich ausgeschrieben. Die IHK hält sich für rechtlich nicht verpflichtet, diese Regelwerke zu beachten.

Dem widerspricht der ORH: Die IHK Schwaben hat bei der Ausführung des Wirtschaftsplanes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Wie die öffentliche Hand unter Beachtung der Grundsätze der Freiheit des Wettbewerbs (Art. 2 Abs. 1 GG) und der Chancengleichheit für die Unternehmen (Art. 3 Abs. 1 GG) Beschaffungen wirtschaftlich und sparsam vorzunehmen hat, ist in den Vergabe- und Vertragsordnungen geregelt. Diese werden im Übrigen unter Beteiligung des DIHK erarbeitet.

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts muss die IHK Schwaben auch entsprechend Art. 55 BayHO diese Ordnungen beachten und ihre Aufträge grundsätzlich

öffentlich ausschreiben. Das für das Vergaberecht zuständige Wirtschaftsministerium hat festgestellt, dass die IHKn bei Aufträgen, welche die EU-Schwellenwerte⁸² überschreiten, als öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 98 Nr. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zur Ausschreibung nach VOB, VOL bzw. VOF verpflichtet sind.

Die IHK Schwaben beabsichtigt, ihr Vergabewesen in einer Richtlinie zu regeln. Ihre Eigenschaft als öffentliche Auftraggeberin im Sinne von § 98 Nr. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen will sie anerkennen. Ebenso ist sie nunmehr grundsätzlich bereit, sich auch unterhalb der EU-Schwellenwerte an die Regelungen der VOL und der VOB anzulehnen.

21.5 Beteiligungen

21.5.1 Allgemeines

Die Prüfung des ORH beschränkte sich bei den Tochtergesellschaften auf die Betätigung der IHK Schwaben als Gesellschafterin.

Ende 2009 war die IHK Schwaben an 17 Gesellschaften unmittelbar⁸³ und an 2 Gesellschaften mittelbar beteiligt. Nennenswert ist insbesondere die hundertprozentige Tochtergesellschaft „IHK-Bildungshaus Schwaben - Gesellschaft für berufliche Weiterbildung mbH“ (WEBI) (Haushaltsvolumen 2009 über 5 Mio. €). Bei rd. der Hälfte der Mitarbeiter bewegen sich dort die Gehälter auf einem im Vergleich mit der Vergütungsstruktur im öffentlichen Dienst hohen Niveau. Bei den Führungskräften orientiert sich die Bezahlung grundsätzlich an den Bezügen von Beamten der Besoldungsordnung B.

Die WEBI wiederum ist zu 90 % an der „IHK-Bildungshaus Schwaben - Gesellschaft für Arbeit und Bildung mbH“ (ARBI) beteiligt (Haushaltsvolumen 2009 über 12 Mio. €). Nach außen firmieren diese beiden Gesellschaften als Führungsakademie, Technische Akademie und Wirtschaftsakademie.

Bei den Tochtergesellschaften waren i. d. R. Verwaltungs- bzw. Aufsichtsräte als Gesellschaftsorgane eingerichtet.

⁸² Für Liefer- und Dienstleistungsaufträge 193.000 € und für Bauaufträge 4,845 Mio. € (= geschätzte Auftragswerte ohne Umsatzsteuer).

⁸³ Darunter zehn Kleinstbeteiligungen mit bis zu 5 % Anteil am Gesellschaftskapital.

21.5.2 Feststellungen

Im Februar 2008 haben das Wirtschaftsministerium und die bayerischen IHKn „Grundsätze zur Gründung und Führung von Tochtergesellschaften“ vereinbart. Hierzu zählen u. a. der Vorbehalt der Zustimmung durch die Vollversammlung oder das Präsidium für Geschäfte von besonderer Bedeutung. Bei der IHK Schwaben mangelt es aber an Regelungen zu konkreten Geschäftsvorfällen und/oder Wertgrenzen, die eine Einwilligung der Vollversammlung erfordern.

21.5.3 Würdigung und Empfehlung

Aus Sicht des ORH sollte die Vollversammlung bei Tochterunternehmen mit Mehrheitsbeteiligung auch in Anlehnung an die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“⁸⁴ zumindest in Entscheidungen zu folgenden Themen einbezogen werden:

- Geschäftsführer: Anzahl der erforderlichen Geschäftsführer, Maßstäbe und Bandbreiten für deren Gehälter und Nebenleistungen.
- Sonstige Beschäftigte: Beitritt zu einem Arbeitgeberverband, Abschluss eines Haustarifvertrages, Bestimmung eines für die Mitarbeiter entsprechend anzuwendenden Tarifvertrages oder Arbeitgeber-Richtlinien zu den Arbeitsvertragsbedingungen sowie die Festlegung der Anzahl und des Gehaltsbudgets für außertariflich Beschäftigte.
- Investitionen ab einer Höhe von 100.000 € im Einzelfall.

21.5.4 Stellungnahme der IHK Schwaben und des Wirtschaftsministeriums

Nach den Angaben der IHK Schwaben stehen Grundsatzentscheidungen über Grundstücks- und Beteiligungsgeschäfte sowie die Bestellung der Aufsichtsräte der Tochtergesellschaften aufgrund diverser Regelungen im Finanzstatut sowie in IHK-internen Richtlinien und Dienstanweisungen unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Vollversammlung. Eine darüber hinausgehende Ausdehnung des Regelwerkes lehnt die IHK Schwaben ab.

Das Wirtschaftsministerium führt aus, dass sämtliche IHKn eine Beteiligung der Vollversammlung in den von der IHK Schwaben genannten Fällen geregelt hätten. Es sei

⁸⁴ Public Corporate Governance Codex vom 30.06.2009, veröffentlicht u. a. unter <http://www.bundesfinanzministerium.de>.

daher fraglich, inwieweit eine noch weitergehende Beteiligung der Vollversammlung zu einem zusätzlichen Erkenntnis- und Transparenzgewinn für deren Mitglieder führen könne. Zudem könne die Vollversammlung jederzeit durch Satzungsänderung weitere Zustimmungsvorbehalte regeln.

21.5.5 Abschließende Bemerkung des ORH

Der ORH hält an seiner Auffassung fest, dass die Vollversammlung bei Tochtergesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung auch in die unter TNr. 21.5.3 genannten sowie vergleichbar wichtigen Entscheidungen einbezogen werden sollte. Hierbei handelt es sich um Entscheidungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen.

21.6 Anpassung des Muster-Finanzstatuts des DIHK

Das Wirtschaftsministerium hat aufgrund der Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des ORH gegenüber dem Arbeitskreis Rechnungswesen der deutschen IHKn angeregt, das Muster-Finanzstatut, an dem sich alle IHKn orientieren, um folgende Punkte zu ergänzen:

- Aufnahme einer Regelung, wonach die Vollversammlung oder ein beschließender Ausschuss mit jährlicher Unterrichtungspflicht an die Vollversammlung, an den die Vollversammlung ihr Beschlussrecht delegiert hat, über Vertragsbedingungen, Funktion und Vergütung einschließlich aller Nebenleistungen der Führungskräfte beschließt.
- Ergänzung der Personalübersicht um die jährlichen Aufwendungen, getrennt nach Führungskräften und sonstigen Mitarbeitern.
- Verpflichtende Beifügung eines Stellenplans zum Wirtschaftsplan jeder IHK, welcher die Personalstruktur dieser IHK nach Funktion, Verantwortlichkeit, Qualifikationsvoraussetzung und Vergütung festlegt.
- Offenlegung der Mittel für die beiden Blöcke „Linienpersonal“ und „Führungskräfte“ im Wirtschaftsplan.
- Einführung einer Muster-Vergabe- und einer Muster-Zuwendungsrichtlinie.
- Streichung der Möglichkeit der Liquiditätsrücklage und Zweckbindung anderer Rücklagen durch die Vollversammlung.⁸⁵
- Veröffentlichung des Jahresabschlusses jeder IHK in der IHK-Zeitschrift und im Internet.

Nach Ansicht des ORH werden entsprechende Änderungen im Muster-Finanzstatut die Haushaltstransparenz und die Wahrnehmung des Budgetrechts durch die Vollversammlung bei den IHKn erheblich verbessern. Er weist aber zum ersten Spiegelstrich nochmals darauf hin, dass die Vertragsbedingungen für Führungskräfte und sonstige Mitarbeiter sowie die Maßstäbe für deren Bezahlung von der Vollversammlung jedenfalls allgemein vorgegeben werden müssen. Eine Delegation dieser Befugnisse auf einen von der Vollversammlung eingesetzten Ausschuss entspräche nicht dem IHKG (vgl. TNrn. 21.3.2.1 und 21.3.5).