

1 C45-87HU6000
BUNDESVERWALTUNGSGERICHT
IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BverG 1 C 45.87

VGH 5 UE 236/84

In der Verwaltungsstreitsache

aus Datenschutzgründen gestrichen

Verkündet

am 26. Juni 1990

Neidhardt

Justizhauptsekretär

als Urkundsbeamter

der Geschäftsstelle

hat der 1. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 29. Mai 1990 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht M e y e r, den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. D i e f e n b a c h, die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. S c h o l z - H o p p e und die Richter am Bundesverwaltungsgericht G i e h l e n und Dr. K e m p e r für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Hessischen Verwaltungs- Gerichtshofs vom 15. Oktober 1986 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

Gründe:

Die Klägerin, eine Geschäftsbank, ist Mitglied der beklagten Industrie- und Handelskammer.

Diese erhebt nach § 2 Abs. 1 ihrer Beitragsordnung und nach Maßgabe der für das betreffende Rechnungsjahr erlassenen Haushaltssatzung Mitgliedsbeiträge, die sich aus einem Grundbeitrag und einer Umlage zusammensetzen.

Für das Rechnungsjahr 1981 setzte sie den Grundbeitrag auf 150 DM und die Umlage auf 0,8% der Gewerbesteuermeßbeträge des Jahres 1978 fest.

Dementsprechend erhob sie mit Bescheid vom 4. September 1981 von der Klägerin für das Jahr 1981 einen Beitrag in Höhe des Grundbeitrages von 150 DM und einer Umlage von 149184,48 DM.

Die Klägerin, die die Höhe dieser Beitragsforderung beanstandet, hat nach erfolglosem Widerspruch Anfechtungsklage erhoben und beantragt, den Beitragsbescheid vom 4. September 1981 und den Widerspruchsbescheid vom 9. Februar 1982 aufzuheben

Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen.

Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung der Klägerin zurückgewiesen und in den Entscheidungsgründen u.a. ausgeführt: Die Festsetzung eines einheitlichen Grundbeitrages und die Bemessung der Umlage mit einheitlich 8 % der Gewerbesteuermeßbeträge seien rechtlich bedenkenfrei. Es sei gesetzlich nicht zulässig, die Umlage degressiv zu staffeln oder mittels eines Höchstbetrages nach oben hin zu begrenzen; die Umlage sei vielmehr ausschließlich als einheitlicher Prozentsatz der Gewerbesteuermeßbeträge zu erheben.

Darin liege kein Verstoß gegen Art. 3 GG. Die Bemessung der Umlage nach den Gewerbesteuermeßbeträgen und damit nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspreche dem Sozialstaatsprinzip und sei daher nicht willkürlich.

Die zwischenzeitlichen Änderungen des Gewerbesteuerrechts ständen der bisherigen Bemessungsweise nicht entgegen. Es liege auch keine Verletzung des Äquivalenzprinzips vor. Ähnlich wie bei den Beiträgen für Ärztekammern könnten die den einzelnen Mitgliedern gebotenen Vorteile nicht genau berechnet werden. Ob die Klägerin die von der Beklagten gebotenen Dienste tatsächlich nutze, sei unerheblich. Im übrigen habe die Beklagte das Gesamtinteresse ihrer Mitglieder wahrzunehmen, nicht aber einzelnen Mitgliedern individuell zurechenbare Vorteile zu verschaffen.

Diese an der Förderung der gewerblichen Wirtschaft im allgemeinen orientierte Zielsetzung komme in einer Marktwirtschaft mit äußerst unterschiedlich leistungsfähigen und in der Größe stark differierenden Unternehmen in aller Regel besonders den großen und leistungsstarken Unternehmen zugute.

Die Bestimmung des Ausgabenvolumens für das Rechnungsjahr 1981 sei nicht zu beanstanden. Dem Gericht stehe insoweit nur eine Mißbrauchskontrolle zu. Ein Mißbrauch sei jedoch nicht festzustellen. Insbesondere seien nicht in unzulässiger Weise Teile des Beitragsaufkommens für die Bildung von Vermögen verwendet worden.

Mit der vom Senat zugelassenen Revision verfolgt die Klägerin ihr Klagebegehren weiter. Sie vertritt die Ansicht: Die Bemessung der Umlage nach einem einheitlichen Prozentsatz von den potentiell unbegrenzten Gewerbesteuermeßbeträgen sei finanzverfassungsrechtlich unzulässig.

Da allein auf die steuerliche Leistungsfähigkeit abgestellt und das für den Beitrag wesentliche Merkmal des gebotenen Vorteils außer Betracht gelassen werde, handele es sich materiell um die Erhebung einer Steuer; der Beklagten stehe aber kein Besteuerungsrecht zu.

Für die Beitragserhebung gelte das Äquivalenzprinzip; diesem werde die Beitragserhebung der Beklagten nicht gerecht. Es werde nicht beachtet, daß das Interesse der einzelnen Gruppen von Kammermitgliedern an den Leistungen der Beklagten sehr unterschiedlich sei und daß von der Tätigkeit der Kammer im wesentlichen nur die mittleren und kleineren Unternehmen profitierten.

Dem widerspreche es, daß für sie - die Klägerin - die Beitragsbelastung laufend gestiegen sei, und zwar von 79 000 DM im Jahr 1979 auf 375 000 DM im Jahre 1986 während mehr als die Hälfte der Kammermitglieder lediglich den ermäßigten Grundbeitrag von 45 DM entrichteten. Die Beklagte hätte statt dessen die Grundbeiträge erhöhen und den Umlagesatz ermäßigen müssen. Es wäre auch zulässig gewesen, die Umlagesätze nach Branchen, Betriebsgröße oder anderen Merkmalen zu differenzieren, den Umlagesatz degressiv zu staffeln oder die Umlage bei einem gewissen Höchstbetrag zu kappen.

Durch die neuen Entwicklungen im Gewerbesteuerrecht sei die verzerrende Wirkung des überwiegend von den Gewerbesteuermeßbeträgen abhängigen Beitragssystems noch verstärkt worden.

Durch die erhebliche Ausweitung der Freibeträge würden immer mehr Kammermitglieder von der Gewerbesteuer befreit mit der Folge, daß sie auch keine Umlage zu zahlen brauchten.

Die Beitragsbemessung der Beklagten verstoße auch gegen den Gleichheitssatz.

Als Differenzierungsmerkmal für die Beitragshöhe komme das Kriterium des Vorteils in Betracht; dies habe die Beklagte jedoch ganz außer Betracht gelassen.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, auf die das Berufungsgericht abgestellt habe, sei auch nicht unter dem Gesichtspunkt des sozialen Ausgleichs ein geeignetes Merkmal zur Bemessung der Beiträge zur Industrie- und Handelskammer.

Die als Pflichtmitglieder in der Industrie- und Handelskammer zusammengeschlossenen Gewerbetreibenden bildeten keine auf einer gemeinsamen Interessenlage beruhende Gemeinschaft, für die dieser Gedanke herangezogen werden dürfte.

Die Revision macht weiterhin geltend, die Beklagte habe bei der Beitragsbemessung einen überhöhten Einnahmebedarf zugrunde gelegt. Sie nehme im Deutschen Industrie- und Handelstag und in der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Industrie- und Handelskammern Tätigkeiten wahr, die ihr nach dem Gesetz nicht oblägen.

Im übrigen bilde sie unzulässigerweise Vermögen in Form verschiedener Rücklagen.

Die Beklagte beantragt, die Revision zurückzuweisen, und verteidigt das Berufungsurteil.

Der Oberbundesanwalt hält die streitige Beitragsbemessung der Beklagten wegen der extremen Unterschiede in der Beitragshöhe für rechtlich bedenklich.

II.

Die Revision der Klägerin ist unbegründet. Das Berufungsurteil, das den angefochtenen Beitragsbescheid für rechtmäßig hält, verstößt nicht gegen revisibles Recht.

1. Die Beitragsordnung der Beklagten für 1981, auf der die streitige Beitragsforderung beruht, hält der rechtlichen Nachprüfung stand. Die Heranziehung der Mitglieder einer Industrie- und Handelskammer zur Zahlung von Beiträgen nach Maßgabe einer von der Kammer erlassenen Beitragsordnung ist grundsätzlich zulässig.

Nach §3 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern - IHKG - werden die Kosten der Industrie- und Handelskammer, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, durch Beiträge der Kammerzugehörigen gemäß einer Beitragsordnung aufgebracht.

Auch die Gestaltung der Beiträge als Grundbeitrag und als Umlage in Form eines Prozentsatzes der Gewerbesteuermeßbeträge entspricht der gesetzlichen Regelung; denn nach § 3 Abs. 3 Satz 1 IHKG sind die Beiträge als Umlagen auf der Grundlage der festgesetzten Gewerbesteuermeßbeträge sowie als einheitliche Grundbeiträge zu erheben.

Das Berufungsgericht hat auch ohne Rechtsverstoß angenommen, daß die Bemessung der Beitragshöhe in der Beitragsordnung der Beklagten für das Jahr 1981 der rechtlichen Nachprüfung standhält. Wie der erkennende Senat wiederholt entschieden hat, sind die Mitgliedsbeiträge zu den **berufsständischen Kammern** Beiträge im rechtlichen Sinne.

Sie sollen der Abgeltung eines besondere Vorteils, nämlich des sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Nutzens dienen und müssen entsprechend bemessen werden.

Dabei sind insbesondere das Äquivalenzprinzip und der Gleichheitssatz zu beachten

(vgl. Urteile vom 13. März 1962 - BVerwG 1 C 155.59 - Buchholz 418.20 Nr. 8 = NJW 1962, 1311 <1312>, vom 25. November 1971- BVerwG 1 C 48.65 - BVerwGE 39, 100 <107 f.>, vom 2. Oktober 1973 - BVerwG 10 42.70 - Buchholz 451.30 Steuerberater Nr. 7 und vom 10. September 1974 - BVerwG 1 C 48.70 - Buchholz 418.00 Ärzte Nr. 23; Beschluß vom 25. Juli 1989 - BVerwG 1 B 109.89 - Buchholz 430.3 Kammerbeiträge Nr. 19 = NJW 1990, 786).

Diese Grundsätze gelten auch für die Mitgliedsbeiträge der Industrie- und - Handelskammern.

2. **Nach dem Äquivalenzprinzip**, der beitragsrechtlichen Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, **darf die Höhe der Beiträge nicht im Mißverhältnis zu dem Vorteil stehen, den sie abgeltend sollen, und einzelne Mitglieder dürfen nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig hoch belastet werden** (vgl. Urteil vom 10. September 1974 - BVerwG 1 C 4>8.70 - a.a.O.). Dieser Grundsatz ist bei der hier zu beurteilenden Beitragsbemessung für das Jahr 1981 nicht verletzt worden.

Der Beitrag zu der Industrie- und Handelskammer ist eine Gegenleistung für den Vorteil, den das Mitglied aus der Kammertätigkeit zieht. Dieser besteht insbesondere darin, daß die Kammer die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben erfüllt, insbesondere das Gesamtinteresse der ihr zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirks wahrnimmt und für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft wirkt (§1 Abs. 1 Satz 1 IHKG).

Der Vorteil dieser Interessenvertretung kommt allen Mitgliedern zugute.

Dies gilt auch für die Großunternehmen, und zwar unabhängig davon, ob diese noch andere Möglichkeiten haben, ihre Interessen zur Geltung zu bringen.

Die Festsetzung der Beiträge auf einen Grundbeitrag von grundsätzlich 150 DM und eine Umlage von einheitlich 8 % der Gewerbesteuermeßbeträge des Jahres 1978 genügt auch dem Erfordernis, daß die Höhe der Beiträge in keinem Mißverhältnis zu dem gewährten Vorteil stehen darf.

Bei der Festsetzung der Umlage auf einheitlich 8% der Gewerbesteuermeßbeträge wird zwar ein steuerlicher Maßstab verwendet; dies steht jedoch hinsichtlich der hier zu beurteilenden Beitragsbemessung nicht im Widerspruch zu dem Äquivalenzgrundsatz.

Die Anknüpfung an die Gewerbesteuermeßbeträge stellt auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kammermitglieder und damit zugleich auf das Gewicht des Vorteils ab, den der Beitrag abgelten soll.

Sie geht davon aus, daß leistungsstarke Unternehmen aus der der Kammer aufgegebenen Wahrnehmung des Gesamtinteresses der ihr zugehörenden Gewerbetreibenden in der Regel höheren Nutzen ziehen können als wirtschaftlich schwächere.

Namentlich wird, wie das Berufungsgericht sinngemäß feststellt, eine günstige Beeinflussung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im allgemeinen den größeren Unternehmen - entsprechend ihrer größeren Wirtschaftskraft - stärker zugute kommen als kleinen (vgl. auch Beschluß vom 25. Juli 1989 - BVerwG 1 B 109.89 - a.a.O.).

Die Anknüpfung an den Nutzen, der sich aus der Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Kammerzugehörigen ergibt, stellt einen hinreichenden Bezug zwischen Vorteil und Beitragshöhe dar; denn aus dem Äquivalenzprinzip ergeben sich für Beiträge der vorliegenden Art regelmäßig keine konkreteren Anforderungen. Es ist insbesondere nicht erforderlich, daß der Beitrag einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil ausgleicht, der sich bei dem einzelnen Kammerangehörigen meßbar niederschlägt.

Eine solche Bemessungsweise kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil die Kammern in erster Linie die Gesamtbelange ihrer Mitglieder zu wahren haben und sich diese Tätigkeit regelmäßig nur mittelbar bei den einzelnen Mitgliedern auswirken kann (vgl. Urteil vom 10. September 1974 - BVerwG 1 C 48.70 - a.a.O.).

3. Der Einwand der Klägerin, bei besonders großen Unternehmen entspreche die Beitragshöhe nicht mehr dem (mittelbaren) Vorteil, greift nicht durch. Zwar läßt sich nicht ausschließen, daß Umstände eintreten, unter denen der von der Beklagten angewandte Umlagemaßstab tatsächlich zu unverhältnismäßig hohen Beiträgen für Großunternehmen führt. Ob in einem solchen Fall der Prozentsatz für die Umlage degressiv zu gestalten und/oder ein Höchstbetrag für die Umlage festzulegen ist, kann offenbleiben.

Die Beklagte wäre bei der Festsetzung der Beiträge für das Jahr 1981 nur dann zu solchen Maßnahmen verpflichtet gewesen, wenn für diesen Zeitraum anzunehmen wäre, daß von einem bestimmten Gewerbesteuermeßbetrag an die Kammertätigkeit zu keinem weiteren oder doch zu keinem weiter linear steigenden Vorteil in dem dargelegten Sinne für die Mitglieder führen könne.

Dafür liegt aber nach den Feststellungen des Berufungsgerichts nichts vor.

Auch die Revision hat dafür außer dem Umstand, daß ein einheitlicher Prozentsatz des Gewerbesteuermeßbetrages ungewöhnlich hohe Umlagen für die Großunternehmen bedinge, nichts Konkretes vorgetragen.

Die hohen Umlagen der Großunternehmen und die daraus folgenden erheblichen Unterschiede in der Höhe der Mitgliedsbeiträge ergeben sich, wie das Berufungsgericht zutreffend ausgeführt hat, aus den Unterschieden in der Wirtschaftskraft der Mitglieder; sie beweisen nicht, daß es bei Unternehmen einer bestimmten Größenordnung an dem regelmäßig anzunehmenden Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und (mittelbarem) Vorteil aus der Kammertätigkeit fehlt.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Vortrag der Klägerin, daß die den Mitgliedern angebotenen Leistungen, z.B. Ausbildungsveranstaltungen und Beratungen, nur von kleinen und mittleren Unternehmen in Anspruch genommen würden, während die Großunternehmen dafür über eigene Einrichtungen verfügten. Ab gesehen davon, daß derartige Leistungen teilweise durch Sonderbeiträge oder Gebühren finanziert werden (vgl. §3 Abs. 5 und 6 IHKG), kommt es im Rahmen des Äquivalenzprinzips nicht darauf an, ob der den Beitragspflichtigen zuzurechnende Vorteil tatsächlich genutzt wird. Es genügt, daß ihnen ein entsprechender Vorteil geboten wird und sie ihn nutzen können.

4. Die Verschiedenheit der Beitragslast zwischen den einzelnen Kammermitgliedern ist ebenfalls nicht zu beanstanden, insbesondere nicht unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs.1 GG. Danach darf niemand im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt werden, ohne daß zwischen ihnen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, daß sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen. Zwar führt die Beitragsbemessung der Beklagten für das Jahr 1981 in Verbindung mit den gesetzlichen Regelungen dazu, daß ein erheblicher Teil der Kammermitglieder keine Beiträge oder nur den ermäßigten oder den normalen Grundbeitrag zahlt, während ein verhältnismäßig kleiner Teil der Mitglieder umlagepflichtig ist und von diesen wiederum nur wenige einen verhältnismäßig hohen Anteil des Umlageaufkommens aufbringen.

Dies ist aber mit Art. 3 Abs. 1 GG und mit dem Äquivalenzprinzip noch vereinbar.

Nach §3 Abs. 4 IHKG sind Kammerangehörige von der Umlage befreit, deren Gewerbebetrieb einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb nicht erfordert; dies sind Gewerbetreibende, die regelmäßig keinen wesentlichen Anteil am Wirtschaftsleben haben.

Darüber hinaus sind von der Umlage vor allem die Kammerangehörigen befreit, gegen die ein Steuermeßbetrag wegen der gesetzlichen Freibeträge nicht festgesetzt wird.

Diese Freibeträge haben in dem maßgebenden Jahr 1978 bezüglich des Gewerbeertrages 24 000 DM und bezüglich des Gewerbekapitals 60 000 DM betragen (§§ 11 Abs. 1, 13 Abs. 1 GewStG 1978). Auch hierbei handelt es sich um Mitglieder mit nur geringer Wirtschaftskraft, bei denen der Gesetzgeber ebenfalls von einem geringeren Nutzen der Kammertätigkeit und vor allem einer lediglich begrenzten Belastungsfähigkeit im Verhältnis zu den umlagepflichtigen Mitgliedern ausgehen durfte.

Hinzu kommt, daß eine gewisse Entlastung der wirtschaftlich schwächeren Mitglieder auf Kosten der leistungsstärkeren sozialen Erwägungen entspricht, die bei einer Organisation zur Erfüllung gemeinsamer Standesaufgaben mit zu berücksichtigen sind (vgl.g BVerwGE 39,100 <108>).

Bei Einbeziehung dieses Gedankens der Solidargemeinschaft kann es nicht als eine willkürliche, dem Gleichheitssatz widersprechende Differenzierung und unverhältnismäßige Belastung der Umlagepflichtigen angesehen werden, daß zahlreiche kleinere Unternehmen beitragsfrei sind oder lediglich den niedrigen Grundbeitrag zu leisten haben und daß die anderen leistungsstärkeren Unternehmen nach Maßgabe ihrer Wirtschaftskraft im wesentlichen allein für die durch die Beiträge zu deckenden Kosten der Kammer einzustehen haben.

Dabei ist allerdings nicht zu verkennen, daß mit Erhöhungen der Freibeträge im Gewerbesteuerrecht, die nicht lediglich eine Anpassung an die Geldentwicklung vornehmen, die Gefahr einer unangemessenen Verzerrung der Beitragslast zwischen den Kammerangehörigen wächst.

Je mehr die Gewerbesteuer aus wirtschaftspolitischen Gründen auf die größeren Unternehmen verlagert wird, um so weniger können die Gewerbesteuermeßbeträge den entscheidenden Maßstab für die Mitgliedsbeiträge einer Kammer bilden. Wann insoweit die Grenze des Zulässigen erreicht ist, braucht nicht entschieden zu werden, da die hier maßgeblichen Freibeträge für 1978 noch nicht zu durchgreifenden Bedenken Anlaß geben.

5. Schließlich ist auch die Rüge der Klägerin, die Beklagte habe die Beiträge für unzulässige Zwecke erhoben, nicht gerechtfertigt.

Der Einwand, die Beklagte habe mit den Beiträgen eine unzulässige Vermögensbildung vorgenommen, ist nicht begründet. Zwar dürfen nach §3 Abs. 2 Satz 1 IHKG Beiträge nur insoweit erhoben werden, als die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Industrie- und Handelskammer nicht anderweitig gedeckt sind; sie dürfen daher nicht der Bildung von Vermögen dienen.

Es läßt sich aber nicht feststellen, daß die Beklagte hiergegen verstoßen hätte. Wie das Berufungsgericht ausgeführt hat, hat die Beklagte entsprechend ihren Haushaltsbestimmungen mit dem Beitragsaufkommen des Jahres 1981 auch Rücklagen gebildet. Dies ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Wie das Berufungsgericht ohne Rechtsverstoß ausgeführt hat, gehört die Bildung angemessener Rücklagen zu einer geordneten Haushaltsführung, die bei anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften ausdrücklich gesetzlich geregelt ist. Es handelt sich daher bei den Mitteln für angemessene Rücklagen ebenfalls um Kosten der Industrie- und Handelskammer im Sinne des § 3 Abs. 2 IHKG.

Es ist auch nicht ersichtlich, daß die Rücklagen der Beklagten, die sich nach dem Vortrag der Klägerin auf 25 % des Jahresbeitragsaufkommens belaufen, unangemessen hoch wären.

Wie das Berufungsgericht festgestellt hat, machen die Beiträge 60 % des Haushalts aus, so daß die behaupteten Rücklagen, bezogen auf den Gesamthaushalt, 15 % betragen. Dies ist noch nicht als unangemessen hoch anzusehen.

Auch der Einwand, die Beklagte habe durch die Mitarbeit im Deutschen Industrie- und Handelstag und durch die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Industrie- und Handelskammern ihren gesetzlichen Aufgabenbereich überschritten, greift nicht durch. Diese Tätigkeiten werden von dem gesetzlichen Auftrag der Kammer, die Interessen der in ihr zusammengeschlossenen Gewerbetreibenden zu fördern, gedeckt (vgl. dazu BVerwGE 74, 254).

Die Revision ist daher mit der Kostenfolge des §154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.

Vorsitzender Richter Dr. Diefenbach ,

Dr. Scholz-Hoppe, Richter am Bundesverwaltungsgericht

Meyer ist wegen Urlaubs verhindert, seine Unterschrift beizufügen.

Dr. Diefenbach

Gielen

Dr. Kemper