

Vorstand

Frank Lasinski (Vorsitzender)
Kai Boeddinghaus (Bundesgeschäftsführer)
Christian Anhalt
Dr. med. Maria Theresia Lautenschlager
Daniel Buechner
Johann-Georg Leblang
Stefan A. Duphorn
Gabi Aubele

Registergericht: Amtsgericht Berlin-Charlottenburg
Registernummer: VR 29713 B

Riedelstraße 32, 34130 Kassel

www.bfffk.de
info@bfffk.de
Telefon: 0561 9205525
Telefax: 0561 7057396

**Stellungnahme zum Rechtshearing
der Handelskammer Hamburg
zum Rechtsrahmen der neuen Finanzierungsstruktur
und zur Möglichkeit des Verzichts auf Pflichtbeiträge**

am 24. Januar 2018

Zu den in Vorbereitung auf das Hearing der Handelskammer Hamburg am 24. Januar 2018 benannten Fragestellungen nehmen wir wie folgt Stellung.

1. Ist es für eine IHK grundsätzlich rechtlich zulässig, auf eine Erhebung von Pflichtbeiträgen zu verzichten, sofern die Kosten der IHK durch andere Einnahmequellen gedeckt

Es gibt sogar eine Verpflichtung zum Verzicht auf die Erhebung von Pflichtbeiträgen, sofern die Kosten der IHK durch andere Einnahmequellen gedeckt sind! § 3 Abs. 2 bestimmt hier deutlich:

„Die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Industrie- und Handelskammer

werden, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, nach Maßgabe des Wirtschaftsplans durch Beiträge der Kammerzugehörigen gemäß einer Beitragsordnung aufgebracht.“

Soweit eine IHK also Mitgliedsbeiträge erhebt, obwohl die Kosten der Tätigkeit bereits nach Maßgabe des Wirtschaftsplans anderweitig gedeckt sind, können entsprechende Beitragsbescheide angefochten werden.

2. Lässt sich ein Mindest-Umfang für die Wahrnehmung der Gesamtinteressenvertretung definieren?

Zunächst gehört sicher zur Vertretung des Gesamtinteresses die Erfüllung der gesetzlichen (übertragenen) Aufgaben. Eine verbindliche allgemeingültige Definition eines Mindest-Umfangs über die Auflistung der gesetzlich übertragenen Aufgaben hinaus ist aber theoretisch und praktisch ausgeschlossen.

Eine verbindliche Definition ist deswegen ausgeschlossen, weil der Gesetzgeber den Kammern bei der Ausgestaltung der Selbstverwaltung, zu deren Kern nach den Vorstellungen des Gesetzgebers die Gesamtinteressenvertretung gehört, ein weites Gestaltungsermessen zugesteht. Damit geht zwingend einher, dass die Selbstverwaltung das Ausmaß der Interessenvertretung selbst definiert. Einer verbindlichen Definition eines Mindest-Umfanges fehlt so die theoretische Grundlage. So verwundert es nicht, dass es bis heute auch praktisch keinen

„Qualitätsstandard Gesamtinteressen-Vertretung“

gibt, wie ihn der ehemalige Hauptgeschäftsführer der Handelskammer Hamburg, Prof. Dr. Schmidt-Trenz, auf einer Veranstaltung bereits im November 2002 gefordert hat¹.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass eine IHK in Anwendung ihres weiten Gestaltungsspielraumes den Kernbereich dessen, was sie als notwendige Gesamtinteressenvertretung erachtet, selbst definiert. Dies entspricht bereits heute der Praxis.

¹ Verband der Geschäftsführer Deutscher Industrie- und Handelskammern; Strategieworkshop **Signale des Bundesverfassungsgerichts: Spielräume nutzen, Grenzen erkennen**; 26. November 2002

3. Ist es rechtlich zulässig, die Gesamtinteressenvertretung einer IHK ausschließlich oder überwiegend durch freiwillige Beitragszahlungen der Mitglieder zu finanzieren? Welche Anforderungen wären ggf.an solche freiwilligen Beitragszahlungen geknüpft?

Die die Kammeraufgaben werden üblicherweise als Aufgabendreieck aus Gesamtinteressen-Vertretung, Wirtschaftsverwaltung und Service gesehen Dabei werden Gesamtinteressen-Vertretung und Wirtschaftsverwaltung als in spezifischen Weise und untrennbar miteinander verbunden angesehen².

Wenn eine IHK diese Aufgaben nach Maßgabe eines Wirtschaftsplanes ohne die Erhebung von Zwangsbeiträgen erfüllt bzw. finanziert, so steht dem zunächst nichts entgegen. Soweit freiwillige Einnahmen zu dieser Finanzierung beitragen, wird zu beachten sein, dass die Mitglieder, die nicht zahlen, nicht diskriminiert werden.

Ein Beitragssystem, welches also zahlende Mitglieder begünstigt ohne bei den Kernaufgaben, die die Selbstverwaltung im Rahmen ihres weiten Gestaltungsermessens definiert hat, die nicht-zahlenden Mitglieder zu diskriminieren, ist zulässig.

Zu verweisen ist hier auf die bereits im Gesetz ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit der Erhebung von Sonderbeiträgen³. Eine satzungsmäßige Absicherung der Partizipationsmöglichkeiten aller Mitglieder im Sinne des Gesetzes und der Rechtsprechung⁴ vermag weitere Klarheit zu verschaffen⁵

4. Sind staatliche Zuschüsse für die Wahrnehmung der Gesamtinteressenvertretung zulässig?

Der Gesetzgeber hält die Gesamtinteressenvertretung für eine gesellschaftlich so wichtige Aufgabe, dass er dafür (, weil es anders angeblich nicht zu erreichen ist) den Grundrechtseingriff "Kammerzwang" für geboten hält. Selbstverständlich kann er sich dann auch an der Finanzierung dieser gesellschaftlich so wichtigen Aufgabe beteiligen.

2 vgl. BVerfG, Beschluss vom 07. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98, Rn 39

3 vgl. § 11 IHKG

4 vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2017 - 1 BvR 1106/13, Rn 71

5 Hier ist darauf zu verweisen, dass bereits heute zwischen 25 – 66 Prozent der Mitglieder deutscher IHKn von der Beitragspflicht befreit sind, ohne dass die Frage eines sich daraus ergebenden Minderung der Partizipationsmöglichkeiten aufgeworfen wurde.

Und tatsächlich finanzieren die Kammern schon heute einen Teil ihrer Aufgabenerfüllung mit nicht unerheblicher Finanzierung aus staatlichen Mitteln⁶ ⁷. Zu beachten ist dabei, dass eine staatliche Ko-Finanzierung nicht zur Beschränkung der Selbstverwaltung führen darf. Insoweit unterscheidet sich dies nicht von der Vereinnahmung freiwilliger Beiträge, die nicht zu einer Beschränkung der Mitwirkungsrechte nicht-zahlender Mitglieder führen darf.

Auch beim Blick auf die Praxis der Ko-Finanzierung der Arbeit der deutschen Auslandshandelskammern wird deutlich, dass es grundsätzliche Hindernisse für staatliche Zuschüsse an die Wirtschaftskammern nicht gibt.

Darüberhinaus darf in einigen Bereichen ja durchaus auch offensiv die Frage gestellt werden, warum ausgerechnet die Wirtschaft (im Wege einer Sonderabgabe) gesamtgesellschaftlich zentral bedeutende Aufgaben alleine finanzieren soll.

5. Bis zu welchem Umfang dürfen die Kosten einer IHK in die Berechnung von Gebühren einfließen? Dürfen Gebühren insbesondere so kalkuliert werden, dass auch die Kosten der Gesamtinteressenvertretung darin ganz oder teilweise eingerechnet werden?

Bei der Gebührenkalkulation gilt das Kostendeckungsprinzip grundsätzlich als zulässiger Maßstab und wird bundesweit bereits von etlichen IHKn angestrebt bzw. praktiziert. Bei der Kalkulation der Kosten ist sicherlich auch die Berücksichtigung von over-head-Kosten zulässig. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass das Bundesverfassungsgericht die Erfüllung der Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung und der Gesamtinteressenvertretung als untrennbar verbunden ansieht.

Eine vollständige Finanzierung der Kammerarbeit über die Gebührenerhebung stellt sich indes als unzulässige Bevorzugung all derer dar, die von der Gesamtinteressenvertretung profitieren könnten, aber auf gebührenbehaftete Dienstleistungen der Kammer nicht angewiesen sind.

⁶ vgl. Kammerbericht 2013 des Bundesverbandes für freie Kammern e.V. bffk, Seite 7

⁷ vgl. <https://www.bffk.de/aktuelles/archiv/2014/millionen-subventionen-fuer-gewerbliche-kammern.html>

6. Dürfen Entgelte für Serviceleistungen so kalkuliert werden, dass sie zu Überschüssen führen, die zur Abdeckung von Allgemeinkosten der IHK verwendet werden? Dürfen solche Überschüsse insbesondere zur Finanzierung der Gesamtinteressenvertretung herangezogen werden?

Zunächst hier auf die Ausführungen zu 5. zu verweisen. Soweit eine IHK jedoch Serviceleistungen anbietet, die nicht dem Katalog der öffentlich übertragenen Aufgaben zuzuordnen sind, so dürfen hier sicherlich Überschüsse erwirtschaftet werden.

Hier bewegt sich eine IHK dann allerdings im Spannungsfeld unternehmerischer Tätigkeit, die über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen könnte, in möglicher Konkurrenz zu den eigenen Mitgliedern⁸.

7. Ist es rechtlich zulässig, systematisch bestimmten IHK-Mitgliedern Serviceleistungen einer IHK exklusiv oder zu Vorzugskonditionen zugänglich zu machen, sofern diese Mitglieder freiwillige Zahlungen für eine „Service-Mitgliedschaft“ leisten?

Grundsätzlich ja. Siehe die Ausführungen zu 3 und zu 6.

Auch hier gilt, dass den Kammern im Rahmen ihrer Selbstverwaltung ein weites Gestaltungsermessen zukommt. So lassen sich bestimmte Angebote, die nicht dem Kernbereich der Interessenvertretung zuzuordnen sind, über Gebühren, eine Sonderabgabe oder eine „Service-Mitgliedschaft“ finanzieren. Auch dies entspricht bereits heute der Praxis. Neu wäre lediglich der Verzicht auf Zwangsbeiträge bzw. das mögliche Etikett „Service-Mitgliedschaft“ für die Abrechnung solcher Leistungen.

Wenn also heute von IHKn Veranstaltungen mit Teilnehmerbeiträgen angeboten werden, so spricht nichts gegen den Verzicht auf solche Teilnehmerbeiträge für die Mitglieder, die einen bestimmten Sonderbeitrag zahlen oder eine sogenannte „Service-Mitgliedschaft“ eingegangen sind.

8. Welche rechtlichen Grenzen resultieren für eine IHK aus ihrem Status als öffentlichrechtliche Selbstverwaltungskörperschaft beim Angebot von marktgängigen

⁸ vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 1991 – 1 C 5.88, BGH, Urteil vom 22. April 2009 – I ZR 176/06; BVerwG, Urteil vom 19. September 200 – 1 C 29.99)

Dienstleistungen, insbesondere im Hinblick auf eine etwaige Konkurrenz zu ihren eigenen Mitgliedsunternehmen?

Wie unter 6. bereits angesprochen bewegt sich eine IHK hier im Spannungsfeld unternehmerischer Tätigkeit, die über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen könnte, in möglicher Konkurrenz zu den eigenen Mitgliedern.

Grundsätzlich zeigt die Rechtsprechung, dass den Kammern angesichts der weit gefassten Bestimmungen des IHK-Gesetzes auch hier ein sehr weiter Gestaltungsspielraum zuzugestehen ist. So gibt es heute bereits eine Vielzahl unternehmerischer Aktivitäten der Kammern von Beratungsleistungen, Bildungsangeboten, IT-Dienstleistungen über allgemeinen Dienstleistungen (Parkhäuser) bishin zu gastronomischen Dienstleistungen (Hotellerie).

Rechtlich problematisch wird es, wenn die Aufgabenbeschränkung des § 1 IHKG offenkundig überschritten wird⁹. Angesichts des vom Gesetzgebers sehr weit gefassten Gestaltungsspielraums haben die Kammern hier aber viele Möglichkeiten.

Kassel, 23. Januar 2018



kai boedinghaus, Bundesgeschäftsführer

⁹ siehe Fussnote 8