

Prüfungsmitteilung vom 05.06.2013 zur Prüfung der „Aufsicht des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, die Ingenieurkammer und die Architektenkammer“

Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

Vorbemerkungen

Die sieben Industrie- und Handelskammern, die sechs Handwerkskammern, die Architektenkammer und die Ingenieurkammer unterliegen nach verschiedenen bundes- bzw. landesrechtlichen Vorschriften der Aufsicht des Landes.

Die Aufsicht bezieht sich primär auf die Einhaltung aller Rechtsvorschriften, die für die Tätigkeit der jeweiligen Kammer als Selbstverwaltungskörperschaft gelten. In bestimmten, gesetzlich festgelegten Fällen umfasst die Aufsicht auch die Genehmigung von Beschlüssen oder Satzungen der Kammern. Soweit einzelne Kammern Aufgaben in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises wahrnehmen, unterliegen sie der Fachaufsicht des Landes und damit einer Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit ihres Handelns.

Die Aufsicht nimmt in erster Linie das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (MW) wahr. In Angelegenheiten der beruflichen Bildung übt das Kultusministerium (MK) die Aufsicht über die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern aus. Dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) obliegt in einigen Spezialfällen die Aufsicht über die Ingenieur- und die Architektenkammer.

Der Landesrechnungshof (LRH) prüfte im Jahr 2012, wie das MW die Aufsicht über die o. g. Kammern wahrnahm. Die Zuständigkeitsbereiche des MK und des MS betrachtete er bei dieser Prüfung nicht. Im Wesentlichen erhob der LRH Daten aus den Jahren 2009 bis 2011. Bei Bedarf weitete er die Prüfung auf die Vorjahre sowie auf das Jahr 2012 aus.

Der LRH übersandte die Prüfungsmitteilung am 05.06.2013 an das MW. Dieses hat zur Prüfungsmitteilung mit Schreiben vom 19.09.2013 Stellung genommen. Eine weitere ergänzende Stellungnahme soll in Kürze vorliegen. Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Dokumentation der Aufsichtstätigkeit

Das MW als Aufsichtsbehörde dokumentierte sein Handeln nur lückenhaft. Arbeitsvermerke und begründende Unterlagen zu Genehmigungsvorgängen fehlten, Schriftwechsel fand nur in Einzelfällen statt und Auswertungen vorgelegter Unterlagen sowie telefonische Beratungen wurden nicht schriftlich festgehalten.

Beispielsweise griff das MW Beanstandungen eines Abschlussprüfers auf und bat um ergänzenden Bericht bzw. forderte in einem Genehmigungsvorgang weitere Unterlagen an. Mangels Arbeitsvermerken konnte der LRH nicht nachvollziehen, ob bzw. in welchem Umfang sich das MW mit den zusätzlichen Informationen und Materialien auseinandersetzte.

Der LRH hält die Dokumentation wesentlicher Entscheidungsgründe für unverzichtbar. Dies dient einerseits der Selbstkontrolle der Aufsicht und andererseits der Transparenz von Verwaltungsentscheidungen. Er erachtet es zudem als notwendig, dass das MW sich bei Genehmigungsvorgängen alle erforderlichen Unterlagen vorlegen lässt.

Kenntnis der Finanzlage der Kammern

Das MW als Aufsichtsbehörde verfügte über keine ausreichenden Kenntnisse der Finanzlage der Kammern und registrierte daher u. a. mögliche Fehlentwicklungen bei den Rücklagen verschiedener Kammern nicht.

Manche Kammern wiesen im Prüfungszeitraum hohe Rücklagen auf. Andere Kammern erreichten teilweise nicht einmal die Mindestwerte für Rücklagen, die sie selbst festgelegt hatten.

Der LRH empfiehlt dem MW nachdrücklich, insbesondere die Entwicklung der Rücklagen zu überwachen. Diese sind einerseits für die finanzielle Stabilität der einzelnen Kammern von elementarer Bedeutung, können andererseits aber auch Indiz für eine nicht ausreichende Beachtung des Kostendeckungsprinzips sein.

Überblick über die wirtschaftlichen Betätigungen der Kammern

Das MW als Aufsichtsbehörde befasste sich nicht ausreichend mit den wirtschaftlichen Betätigungen der Kammern. Daher erkannte es hieraus resultierende finanzielle Risiken einzelner Kammern nicht.

Einige Kammern waren im Prüfungszeitraum mehrheitlich an Unternehmen beteiligt, die Jahresfehlbeträge auswiesen. Die Kammern unterstützten diese Einrichtungen auf verschiedene Weise, z. B. durch laufende finanzielle Hilfen, Bürgschaften und Darlehen bzw. Darlehensverzichte.

Der LRH erwartet, dass sich das MW einen Überblick über die wirtschaftlichen Betätigungen der Kammern verschafft. Dazu gehört auch die Prüfung, inwieweit die Kammern sich mit ihren wirtschaftlichen Betätigungen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben bewegen.

Umgang mit aufsichtlich relevanten Begebenheiten

Das MW als Aufsichtsbehörde griff bedeutsame Sachverhalte teilweise nicht auf bzw. verfolgte die als relevant erkannten Fragestellungen nicht mit der notwendigen Konsequenz.

Gegenüber einer Kammer äußerte das MW Zweifel an der Rechtmäßigkeit des von ihr gewählten Verfahrens zur Rückerstattung von Beiträgen an die Mitglieder. Trotz der Bedenken des MW wandte die Kammer auch beim nächsten Mal das Verfahren unverändert an. Rechtsaufsichtliche Maßnahmen ergriff das MW nicht.

Für die Entschädigung von Ehrenamtsträgern legte das MW Anfang der 1990er Jahre auf Wunsch der davon berührten Kammern Rahmenregelungen fest. Eine umfassende Prüfung der Rechtslage nahm das MW nach Aktenlage nicht vor. Im Jahr 2004 griff das MW das Thema intern wieder auf, verzichtete jedoch erneut auf eine grundlegende rechtliche Bewertung. Bei einer Überprüfung im Jahr 2011 kam das MW zu dem Ergebnis, dass die von den Kammern festgelegten und angewendeten Normen rechtswidrig waren.

Der LRH vertritt die Auffassung, dass das MW als Rechtsaufsicht relevante Sachverhalte stets einer Überprüfung unterziehen und die wesentlichen rechtlichen Überlegungen dokumentieren muss. Er kritisiert, dass das MW seiner Aufsichtspflicht in der Vergangenheit insoweit unzureichend nachkam.

Einheitliche und systematische Ausübung der Aufsicht

Die Ausgestaltung der Aufsicht im MW war weitgehend den Aufsicht führenden Referaten überlassen. Diese verfolgten bei Ausübung der Aufsicht über die Kammern im Wesentlichen einen kooperativen Ansatz.

Der LRH erachtet diesen kooperativen Ansatz als sachgerecht. Er weist gleichzeitig darauf hin, dass dies nicht dazu führen darf, dass das MW wesentliche Bereiche von seiner aufsichtlichen Betrachtung ausschließt oder Sachverhalte nicht kritisch hinterfragt. Die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufsicht muss aus Sicht des LRH trotz der auf mehrere Referate verteilten Zuständigkeiten und etwaiger personeller Veränderungen stets gewährleistet bleiben.

Stellungnahme des Ministeriums

Das MW teilte mit, es habe bereits vor Erhalt der Prüfungsmitteilung begonnen, interne Arbeitsprozesse zu verbessern sowie seine Informationslage insbesondere zur finanziellen Situation der Kammern auszubauen. Es habe zu diesem Zweck zusätzliche Daten zu den Rücklagen und wirtschaftlichen Betätigungen der Kammern angefordert. Soweit sich hieraus weiterer Informationsbedarf ergebe, setze das MW seine Erörterungen mit den betroffenen Kammern fort. Gleichzeitig sagte das MW zu, anlassbezogene Arbeitsvermerke zu fertigen.

In den Fällen, in denen das MW Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Vorgehens einzelner Kammern hatte, habe es die Angelegenheiten weiterverfolgt und auf Änderungen hingewirkt. Parallel dazu hat das MW im Rahmen einer deutlicheren Akzentuierung der Wahrnehmung seiner Kammeraufsicht weitere unklare Tatbestände aufgegriffen.

Der LRH begrüßt, dass das MW viele seiner Anregungen bereits in seine Tätigkeit als Aufsichtsbehörde hat einfließen lassen.