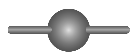


## 18 Aufsicht des Landes über die Handwerkskammern und die Industrie- und Handelskammern



*Mit seiner Prüfung ist der Landesrechnungshof der Frage nachgegangen, wie das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk die Aufsicht über die sieben Handwerkskammern und die 16 Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen wahrnimmt.*

*Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass das für die Kammeraufsicht zuständige Ministerium seine Aufgabenwahrnehmung auf die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte und auf die Überprüfung von außen herangetragenener vermuteter Rechtsverletzungen beschränkte. Infolgedessen hat das Ministerium bedeutsame Vorgänge rechtlich nicht überprüft. Der Landesrechnungshof hält die bisherige Wahrnehmung der Aufsicht für nicht ausreichend.*

*Das Ministerium geht nicht davon aus, dass durch die Form der Aufsicht „Folgen“ nachteiliger Art bedingt sind. Es sieht keinen Anlass, die knappen Ressourcen des Landes für eine stärkere Überwachung von Wirtschaftskammern einzusetzen.*

### 18.1 Vorbemerkung

Die sieben Handwerkskammern (HWK) und die 16 Industrie- und Handelskammern (IHK) in NRW sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die als berufsständische Organisationen ihre Mitgliedsbetriebe vertreten. Kennzeichnend für die Kammern ist die gesetzlich vorgeschriebene Pflichtmitgliedschaft.

Rechtliche Grundlage für die HWK ist das Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung – HwO). Für die IHK bilden das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) und das Gesetz über die Industrie- und Handelskammern im Lande Nordrhein-Westfalen (IHKG NRW) rechtliche Grundlagen.

Aufgabe der HWK ist insbesondere, die Interessen des Handwerks zu fördern und für einen gerechten Ausgleich der Interessen der einzelnen Handwerke und ihrer Organisationen zu sorgen.<sup>200</sup>

Aufgabe der IHK ist vorrangig, das Gesamtinteresse der zugehörigen Gewerbetreibenden wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebranchen oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen.<sup>201</sup>

Die HWK und die IHK unterliegen der Aufsicht des Landes. Die Aufsicht übt nach den gesetzlichen Bestimmungen das für Wirtschaft zuständige Ministerium, derzeit das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk (MWEIMH<sup>202</sup>), aus. Die Aufsicht über die HWK beschränkt sich darauf, dass Gesetz

200 § 91 Abs. 1 Nr. 1 HwO.

201 § 1 Abs. 1 IHKG.

202 Die aktuelle Ressortbezeichnung wird auch für die Vergangenheit beibehalten.

und Satzung beachtet werden.<sup>203</sup> Die IHK unterliegen der Aufsicht des Landes darüber, dass sie sich bei Ausübung ihrer Tätigkeit im Rahmen der für sie geltenden Rechtsvorschriften halten.<sup>204</sup> Hinzu kommen gesetzlich bestimmte Genehmigungsvorbehalte. Da Insolvenzverfahren über das Vermögen der Kammern nicht zulässig sind, könnte sich für den Fall der finanziellen Schieflage einer Kammer die Frage nach einer Belastung des Landeshaushalts stellen.

Der Landesrechnungshof (LRH) hat mit seiner Prüfung im Jahr 2015 untersucht, wie das MWEIMH die Kammeraufsicht wahrgenommen hat.

## **18.2 Ausgestaltung der Aufsicht**

Der LRH hat festgestellt, dass das MWEIMH grundsätzlich nur anlassbezogen tätig wurde und sich auf die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte beschränkte. Es befasste sich in der Regel nur mit den von den jeweiligen Kammern übersandten Anträgen. Darüber hinaus überprüfte das Ministerium die von außen in Form von Beschwerden und Petitionen herangetragenen vermuteten Rechtsverletzungen.

Die Art und Weise, wie das MWEIMH die Aufsicht über die HWK und über die IHK wahrgenommen hat, führte dazu, dass es keine eigenen Erkenntnisse insbesondere zu folgenden Vorgängen hatte:

### **18.2.1 Handwerkskammern**

#### **18.2.1.1 Haushaltsplan, Stellenplan**

Der Beschluss der HWK über die Feststellung des Haushaltsplans einschließlich des Stellenplans bedarf der Genehmigung durch das MWEIMH. Das MWEIMH hat die formellen Voraussetzungen der Beschlussfassungen (z. B. ordnungsgemäße Einladung, Beschlussfähigkeit und erforderliche Mehrheit in der Vollversammlung) anhand einer Checkliste überprüft, die Unterlagen aber nicht materiell-rechtlich ausgewertet.

Daher hat das MWEIMH keine Erkenntnisse, wie sich die Haushalte und die Stellenpläne der HWK entwickelt haben. Das MWEIMH hat darauf verzichtet, sich mit den Stellenplänen und infolge mit der Vergütung der Mitarbeiter, insbesondere der Leitungsebene, zu befassen. Das Ministerium hat es somit unterlassen, der Einhaltung der rechtlich verankerten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nachzugehen.

---

203 § 115 HwO.

204 § 11 IHKG.

### 18.2.1.2 Beiträge und Gebühren

Nach den Bestimmungen der HwO

- dürfen die HWK von ihren Mitgliedern Beiträge nur zur Deckung ihrer anderweitig nicht gedeckten Kosten erheben,
- bedarf der Beschluss der HWK über die Festsetzung der Beiträge und die Erhebung von Gebühren der Genehmigung durch das MWEIMH und
- muss der Beitragsmaßstab durch das MWEIMH genehmigt werden.

Damit hat der Gesetzgeber der Festsetzung der Beiträge eine besondere Bedeutung beigemessen.

Das MWEIMH hat die formellen Voraussetzungen der Beschlussfassungen der HWK anhand einer Checkliste überprüft. Feststellungen über eine materiell-rechtliche Auswertung der Unterlagen sind erkennbar nicht vorgenommen worden. Es sind keine Maßnahmen des MWEIMH ersichtlich, die diesem besonderen Schwerpunkt genügt haben. Damit ließ es insbesondere ungeprüft, ob der gesetzlich festgelegten Kostendeckung der Beiträge Rechnung getragen wurde.

### 18.2.1.3 Jahresrechnung, Prüfung der Jahresrechnung

Der Beschluss der HWK über die Prüfung und Abnahme der nach kameralistischen Grundsätzen aufzustellenden Jahresrechnung bedarf der Genehmigung durch das MWEIMH. Das MWEIMH hat die formellen Voraussetzungen der Beschlussfassungen anhand einer Checkliste überprüft, die Unterlagen aber nicht materiell-rechtlich ausgewertet. Nach Angaben des MWEIMH wurden die Berichte der Abschlussprüfer sowie die Lageberichte gelesen.

Durch die fehlende Auswertung der Jahresabschlüsse und der Berichte des Abschlussprüfers hat das MWEIMH keine Erkenntnisse über die Entwicklung der Haushalte und der Vermögen der HWK. Beim MWEIMH liegen weder Erkenntnisse zum Haushalts-Soll noch zum Haushalts-Ist vor. Auch die Entwicklung des nicht im Haushalt abgebildeten Vermögens wird vom MWEIMH unbeobachtet gelassen. So bleibt z. B. ungeprüft, ob gebildete Rücklagen zulässig und plausibel sind.

## 18.2.2 Industrie- und Handelskammern

### 18.2.2.1 Wirtschaftsplan und Beitragsfestsetzung

Die IHK übersenden der Aufsicht jährlich ihre Wirtschaftspläne zusammen mit der Wirtschaftssatzung, einschließlich der Festsetzung der Beiträge, zur Kenntnis. Da das IHKG hierzu keine Genehmigung vorsieht, hat sich das MWEIMH weder mit den Wirtschaftsplänen noch mit der Beitragsfestsetzung auseinander gesetzt.

Die IHK dürfen von ihren Mitgliedern Beiträge nur zur Deckung ihrer nicht anderweitig gedeckten Kosten erheben. Unabhängig von der Frage, ob eine Genehmigungspflicht besteht, gehört nach Auffassung des LRH zur Rechtsaufsicht, auf eine rechtskonforme Ausgestaltung der Beitragserhebung hinzuwirken. Da die Aufsicht weder

den Wirtschaftsplan noch die Beitragsfestsetzung überprüft hat, bleibt offen, ob der im IHKG vorgeschriebenen Kostendeckung der Beiträge sowie einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung Rechnung getragen wurde.

#### 18.2.2.2 Jahresabschlüsse

Die IHK haben die Grundsätze kaufmännischer Rechnungslegung und Buchführung sinngemäß nach dem Handelsgesetzbuch anzuwenden. Die Abschlussprüfung wird von der Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern in Bielefeld (RPSIHK) durchgeführt. Diese legt ihren Bericht auch dem MWEIMH vor.

Der LRH hat festgestellt, dass das MWEIMH die Berichte der RPSIHK für die Geschäftsjahre ab 2009 nur noch vereinzelt und ab dem Geschäftsjahr 2011 gar nicht mehr auswertete. Eine eigene Auswertung der Jahresabschlüsse fand nicht statt. Zu einzelnen Bilanzpositionen hat der LRH bemerkt:

##### a) Rücklagen

Die IHK haben nach ihrem jeweiligen Finanzstatut eine Ausgleichsrücklage zu bilden, die zum Ausgleich aller ergebniswirksamen Schwankungen dient und die bis zu 50 v. H. der geplanten Aufwendungen betragen kann. Darüber hinaus ist die Bildung zweckbestimmter Rücklagen zulässig.

Der LRH hat aus den beim MWEIMH vorhandenen Jahresabschlussberichten die Entwicklung der bei den IHK gebildeten Rücklagen zusammengestellt. Dabei fiel auf, dass bei einzelnen IHK die Rücklagen stark gestiegen sind.

Das MWEIMH hat mitgeteilt, es überprüfe, ob die Rücklagen im gesetzlichen Rahmen lägen. Hinsichtlich der zweckbestimmten Rücklagen verlasse es sich auf die Feststellungen der RPSIHK. Der LRH ist der Ansicht, dass sich die Aufsicht mit der Bildung und Veränderung der Rücklagen hätte befassen müssen. Die Höhe der Rücklagen hat auch Auswirkungen auf die Frage, welche Beiträge zur Kostendeckung erforderlich sind.<sup>205</sup>

##### b) Nettoposition

Bei der Einführung der kaufmännischen Buchführung im Jahr 2007 haben alle IHK die „Nettoposition“ als Position des Eigenkapitals eingeführt. Die Nettoposition ergibt sich als Unterschiedsbetrag zwischen Vermögen und Schulden unter Berücksichtigung von Rücklagen zum Stichtag der Eröffnungsbilanz. Sie kann bei erheblicher Änderung der aktuellen Verhältnisse beim unbeweglichen Sachanlagevermögen im Vergleich zum Eröffnungsbilanzstichtag angepasst werden.

Im Jahr 2012 haben fünf IHK die Nettoposition z. T. erheblich erhöht. In einem Fall hat das MWEIMH die RPSIHK angeschrieben. Das Antwortschreiben hat das MWEIMH ohne weitere dokumentierte inhaltliche Befassung zu den Akten genommen.

---

205 Siehe hierzu auch das inzwischen ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.12.2015 – BVerwG 10 C 6.15.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Aufsicht prüfen muss, ob der Ausweis der Nettoposition bei den einzelnen IHK den rechtlichen Vorgaben entspricht. Hierbei ist auch der Frage nachzugehen, ob die Anpassung der Nettoposition bei einzelnen IHK zulässig war.

### 18.2.2.3 Personalausgaben

Die IHK unterliegen nicht den Regelungen des Gesetzes zur Schaffung von mehr Transparenz in öffentlichen Unternehmen im Lande Nordrhein-Westfalen (Transparenzgesetz). Die meisten IHK veröffentlichen auf freiwilliger Basis Daten zu Gehältern für die jeweilige IHK-Führungsebene und die Anzahl der Führungskräfte nur auf der Internetplattform „ihk.transparent“. Eine personenbezogene Veröffentlichung der Vergütungen erfolgt nicht. Das MWEIMH hat dem LRH mitgeteilt, dass es in der Vergangenheit Versuche unternommen habe, die Vergütungen der Leitungsebene i. S. eines Benchmarking zu erheben. Mittlerweile werde dies aber nicht mehr betrieben.

Nach Auffassung des LRH gehört es zu den Aufgaben der Aufsicht, sich mit der Vergütung der Mitarbeiter, insbesondere der Leitungsebene, zu befassen. Hierbei hat das Ministerium zu prüfen, ob die rechtlich normierten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden. Der LRH hält es für erforderlich, dass die Aufsicht die maßgeblichen Kriterien jeder einzelnen Vergütungsfestlegung an diesen Grundsätzen misst. In diesem Zusammenhang hat der LRH eine Initiative zur entsprechenden Erweiterung des Geltungsbereiches des Transparenzgesetzes angeregt.

## 18.3 Abschlussprüfer

Bei den HWK wurde seit dem Jahr 1990 dieselbe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragt. Die ständig wiederkehrende Beauftragung hinterfragte das MWEIMH nicht. Für die IHK führt die RPSIHK ohne Unterbrechung seit über 50 Jahren die Jahresabschlussprüfung durch; sie wurde durch eine Verordnung des Landes aus dem Jahr 1958 erstmals bestimmt.

Eine externe Rotation des Abschlussprüfers, wie sie z. B. für landesbeteiligte Unternehmen und Landesbetriebe vorgesehen ist, wird für die HWK und die IHK nicht durchgeführt. Die Aufsicht hat keine Überlegungen dokumentiert, wie die Qualität der Abschlussprüfung sichergestellt werden kann. Hinzu kommt, dass es durch die fehlende Auswertung der Jahresabschlüsse und der Jahresabschlussberichte sowohl an einer Kenntnis möglicherweise aufsichtsrelevanter Tatsachen als auch an einer Grundlage zur Evaluation der seit Langem andauernden Praxis fehlt.

## 18.4 Personalbedarf der Aufsicht

Mit der Aufsicht über die HWK und über die IHK sind im MWEIMH eine Referatsleitung und drei Bedienstete betraut. Das Referat ist darüber hinaus auch für die Bereiche Schutz des geistigen Eigentums, Handwerks- und Gewerberecht sowie allgemeine Wirtschaft zuständig.

Nach Auffassung der Aufsicht lässt die Personalausstattung des Referates eine andere als die praktizierte Aufgabenwahrnehmung nicht zu. Ob diese Aussage zutref-

fend ist, konnte nicht geprüft werden. Insbesondere konnte das MWEIMH den für die Aufsicht über die Kammern aufgewandten Stellenanteil nicht benennen. Das Ministerium sollte daher den für eine ordnungsgemäße und vollständige Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Personalbedarf ermitteln.

## 18.5 Zusammenfassende Bewertung

Da sich das MWEIMH bei seiner Aufgabenwahrnehmung auf die gesetzlichen Genehmigungsvorbehalte und die Überprüfung von außen an das Ministerium herangetragener möglicher Rechtsverletzungen beschränkte, wurden bedeutsame Vorgänge und wesentliche Entwicklungen der HWK und IHK vom Ministerium nicht begleitet und rechtlich überprüft. Der LRH hält die bisherige Wahrnehmung der Aufsicht für nicht ausreichend.

## 18.6 Beantwortungsverfahren

Das Ministerium hat den vom LRH festgestellten Sachverhalt zwar weitgehend nicht widersprochen. Es verweist jedoch darauf, dass der Gesetzgeber entschieden habe, die Kammeraufsicht nur rechtsaufsichtlich und nicht fachaufsichtlich auszugestalten. Soweit mit einer materiell-rechtlichen Auswertung gemeint sei, dass die Rechtsaufsicht anhand eigener Vorgaben das Kammergeschehen überprüfe, würde dies die Grenzen zwischen Rechts- und Fachaufsicht verschwimmen lassen.

Im Übrigen sei der Umfang der Rechtsaufsicht nicht immer leicht zu bestimmen. Die Rechtsaufsicht des MWEIMH greife nicht in den Gestaltungsspielraum und das Ermessen der Kammerorgane ein, solange keine rechtlichen Grenzen überschritten bzw. Willkürentscheidungen getroffen würden. Die Erfahrungen über die Jahrzehnte hätten gezeigt, dass die Selbstverwaltungskörperschaften in der Lage seien, die Selbstverwaltung verantwortungsvoll auszuüben. Die Vermutung, dass Pflichtmitglieder sich nicht selbst mit zu hohen Beiträgen und Gebühren belegen, scheine plausibel.

Unabhängig davon, dass unverändert festgestellt werden könne, dass sich die Wirtschaftskammern an das geltende Recht hielten, ergebe sich aus der latenten Diskussion über die Pflichtmitgliedschaft ein besonderer Anpassungs- und Modernisierungsdruck für die Kammern. Die Rechtsaufsicht stütze sich auf die Erkenntnisse der Abschlussprüfer und werde nicht selbst investigativ tätig. Das Ministerium gehe nicht davon aus, dass durch die Form der Aufsicht „Folgen“ nachteiliger Art bedingt seien.

Das MWEIMH hat mitgeteilt, dass mit den Kammern insbesondere zu den Punkten Nettoposition, Rücklagen und Vortrag eine gesonderte jährliche Berichterstattung vereinbart worden sei. Dadurch könne insbesondere die Entwicklung dieser Positionen nachgehalten und bei Rücklagen deren zweckbestimmte Verwendung oder Auflösung überwacht werden.

Hinsichtlich der Vergütung der Kammerleitungsebene bestehe im Übrigen kein Anlass zur Vermutung, dass die in der Vollversammlung vertretenen Unternehmerinnen und Unternehmer nicht über die ausreichende Kompetenz verfügen. Staatliche Eingriffe seien insoweit nicht erforderlich.

Die Abschlussprüfungen bei den HWK sollen neu ausgeschrieben werden. Zur Abschlussprüfung bei den IHK verweist das Ministerium auf zusätzliche Verbesserungen bei der RPSIHK und in den IHK.

Den für eine ordnungsgemäße und vollständige Aufgabenerledigung erforderlichen Personalbedarf hat die Aufsicht nicht ermittelt. Das MWEIMH sieht keinen Anlass, die knappen Ressourcen des Landes für eine stärkere Überwachung von Wirtschaftskammern einzusetzen.

Die bisherigen Antworten des MWEIMH haben die Feststellungen des LRH nicht ausgeräumt. Nach seiner Ansicht umfasst das Aufgabenspektrum der Rechtsaufsicht mehr als die Abschlussprüfung. Eine andere Sichtweise würde die Abschlussprüfung an die Stelle der Rechtsaufsicht setzen. Insoweit bleibt es Aufgabe der Rechtsaufsicht, die Prüfungsberichte sowie andere Erkenntnisse einer eigenen Bewertung zuzuführen. Der LRH bleibt bei seiner Wertung, dass die bisherige Wahrnehmung der Aufsicht dem gesetzlichen Auftrag nicht ausreichend nachkommt. Bedauerlich ist, dass ein Umdenken der Aufsicht bislang nicht zu erkennen ist.

Das Prüfungsverfahren dauert an.