

## Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Dr. Martin Runge BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

vom 06.02.2012

### Umsetzung der Empfehlungen des Obersten Rechnungshofs (ORH) aus dem Jahresbericht 2011 zur Industrie- und Handelskammer (IHK) Schwaben

2010 wurde die IHK Schwaben vom ORH geprüft. Der Prüfung ging ein Rechtsstreit zwischen dem ORH und der IHK Schwaben vor dem Bundesverwaltungsgericht voraus. Die IHK Schwaben war wie das Wirtschaftsministerium der Auffassung, der ORH habe kein Recht auf Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der IHK Schwaben sowie deren Betätigung als Gesellschafterin eines privatwirtschaftlichen Unternehmens. Nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung ergibt sich laut ORH aus der Prüfung Reformbedarf bei einigen Haushaltsfragen. Dies ist besonders von Bedeutung, weil sich die IHK vorwiegend aus Pflichtbeiträgen ihrer Mitglieder finanziert. In diesem Zusammenhang kritisch gesehen wurde die Höhe der Vergütung der Führungskräfte und anderer Mitarbeiter, die sich an privatwirtschaftlich geführten Unternehmen ausrichtet, obwohl die Aufgaben der IHK öffentliche seien und eine Orientierung am öffentlichen Dienst angezeigt wäre. Außerdem fordert der ORH zur Herstellung der Transparenz die Vollversammlung in Fragen der Vergütung zu beteiligen. Auch bei Tochtergesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung der IHK fordert der ORH die Vollversammlung in bestimmte Entscheidungen, beispielsweise zur Vergütung der Führungskräfte oder über bestimmte Investitionen, hinzuzuziehen. Weiter kritisiert der ORH die Gewährung von Zuwendungen an Stellen außerhalb der IHK „teilweise ohne Antrag und trotz fehlender oder unzureichender Finanzierungspläne“. Darüber hinaus seien z.T. Zuwendungen bewilligt worden für Maßnahmen, die bereits in Gang gewesen seien. Bei der Frage des Förderwesens und auch bei der vom ORH kritisierten Vergabepaxis hat die IHK angekündigt, Lösungen zu erarbeiten. Das Wirtschaftsministerium hat zu einigen Äußerungen des ORH eine konträre Stellungnahme abgegeben. Darüber hinaus hat die Bayerische Staatsregierung gegenüber dem Arbeitskreis Rechnungswesen der Deutschen Industrie- und Handelskammern angeregt, das Musterfinanzstatut zu ändern und dabei die Möglichkeit, eine Liquiditätsgrundlage zu bilden, zu streichen.

In diesem Zusammenhang bitten wir um Beantwortung folgender Fragen:

1. Auf welcher Grundlage basiert die Auffassung der Staatsregierung, dass sich die Vergütung der Führungskräfte und anderer Mitarbeiter der IHK Schwaben nicht

am Vergütungssystem des öffentlichen Dienstes zu orientieren habe?

2. Weshalb hält die Staatsregierung eine Offenlegung der Gehälter der Geschäftsführer gegenüber der Vollversammlung, wie vom ORH ausdrücklich empfohlen, nicht für notwendig?
3. Weshalb hält die Staatsregierung es nicht für notwendig, dass die Vollversammlung an Entscheidungen von Tochtergesellschaften mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zu beteiligen ist?
4. Gab es im Zusammenhang mit der Prüfung durch den ORH auch Erkenntnisse im Hinblick auf die Arbeit der Rechtsaufsicht, und wenn ja, welche?
5. a) Welche Konsequenzen für die Arbeit der Rechtsaufsicht im Hinblick auf die bayerischen Industrie- und Handelskammern zieht die Staatsregierung insbesondere aus der Feststellung des ORH, dass die IHK Schwaben Aufträge unter Verletzung des Vergaberechts verteilt hat und  
b) Fördermittel ohne konkreten Bedarf bzw. ohne Einforderung entsprechender Verwendungsnachweise vergeben hat?
6. Welche sachlichen Erwägungen haben die Staatsregierung zu der Empfehlung veranlasst, die Liquiditätsrücklage zu streichen?
7. a) Wie hoch sind die Rücklagen der bayerischen Industrie- und Handelskammern?  
b) Sieht die Staatsregierung die Notwendigkeit, generell die Rücklagen der bayerischen Industrie- und Handelskammern zurückzuführen?  
c) Wenn ja, welches maximale Niveau für die Rücklagen hält die Staatsregierung für rechtlich zulässig?

## Antwort

**des Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie**

vom 26.03.2012

Zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass die Industrie- und Handelskammern (IHKn) landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (StMWIVT) – nicht die Staatsregierung insgesamt – führt über die bayerischen Industrie- und Handelskammern die Aufsicht entsprechend Art. 1 des Gesetzes zur Ergänzung

und Ausführung des bayerischen Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (AGIHKG) in Verbindung mit § 11 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) vom 18.12.1956. Aufgrund des Charakters der IHKn als Selbstverwaltungskörperschaften ist die Aufsicht als Rechtsaufsicht ausgestaltet, d. h., sie ist im Wesentlichen beschränkt auf die im IHKG festgesetzten Genehmigungstatbestände und auf die Übereinstimmung der Satzungen der IHKn mit höherem Recht.

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30.09.2009 zum Prüfungsrecht der Rechnungshöfe bei den IHKn ist rechtskräftig und enthält grundlegende Ausführungen, die sowohl für die IHKn als auch für die Rechtsaufsicht eine Richtschnur darstellen.

Der ORH hat in seiner Gesamtbewertung der Prüfung der IHK Schwaben festgestellt, dass diese ihre Aufgaben insgesamt gesehen ordnungsgemäß erledigt (siehe S. 109 des ORH-Jahresberichts 2011).

Zu 1.:

Das IHKG enthält keine Rechtsnorm, die die Frage der Vergütungsstruktur oder -höhe explizit regelt. Allein aus dem Grundsatz der Sparsamkeit (§ 3 Abs. 2 Satz IHKG) lässt sich entgegen der Auffassung des ORH nicht ableiten, dass die Vergütung der Führungskräfte am öffentlichen Dienst zu orientieren ist, sondern lediglich, dass die Höhe der Vergütungen des Personals angemessen sein muss. Die Beurteilung der Angemessenheit ist Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts der IHKn. Hierbei besteht ein weiter Beurteilungsspielraum. Da die Aufsicht des Bayerischen Wirtschaftsministeriums als Rechtsaufsicht ausgestaltet ist, ist eine Beanstandung seitens der Rechtsaufsicht auf den Verstoß gegen Rechtsnormen oder ein missbräuchliches Ausweiten dieses Beurteilungsspielraums beschränkt. Hält die jeweilige Vollversammlung der IHK bzw. ein von der Vollversammlung legitimer Ausschuss in Wahrnehmung des Selbstverwaltungsrechts andere Vergütungssysteme für angebracht und zur Erfüllung der Aufgaben der IHK für erforderlich, zum Beispiel weil die IHK sich bei der Anwerbung von Mitarbeitern, aber auch insbesondere der Führungskräfte, im Wettbewerb mit dem freien Markt befindet, ist dies rechtsaufsichtlich daher nicht zu beanstanden.

Zu 2.:

Nach Auffassung des StMWIVT, die im Übrigen vom ORH geteilt wird (siehe S. 113, 4. Absatz des ORH-Jahresberichts 2011), fehlt es auch hier an einer entsprechenden Rechtsgrundlage.

Die bayerischen IHKn haben aber im Laufe der Gespräche, die zwischen Rechtsaufsicht und IHKn bezüglich der aus dem ORH-Bericht zu ziehenden Schlussfolgerungen geführt wurden, eine im Vergleich zu bisher weitergehende Transparentmachung unter anderem der Personal- und Personalkostenstrukturen einschließlich eines Stellenplans gegenüber den Vollversammlungen zugesagt. Eine Offenlegung von Einzelgehältern ist nicht zwingend vorgesehen. Es steht im

Übrigen den Vollversammlungen als den demokratisch legitimierten Organen und Vertretern der Mitglieder der IHKn frei, weitergehende Transparenzregeln einzuführen.

Zu 3.:

Das StMWIVT hält es für notwendig, dass die Vollversammlungen in wesentliche Entscheidungen bei IHK-Tochtergesellschaften eingebunden und laufend über deren Entwicklung informiert werden. Das StMWIVT als Rechtsaufsicht hatte sich deshalb bereits 2008 mit den IHKn über Grundsätze zur Führung von Tochtergesellschaften geeinigt, die u. a. die Zustimmung der jeweiligen Vollversammlung für Geschäfte von besonderer Bedeutung vorsehen. Diese Grundsätze werden derzeit unter Berücksichtigung der Ergebnisse der ORH-Prüfung gemeinsam mit den bayerischen IHKn überarbeitet.

Dabei darf der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz allerdings nicht aus den Augen verloren werden und die Vollversammlungen dürfen nicht mit zu kleinteiligen Vorgängen befasst werden. Eine übermäßige Informationsflut an die i. d. R. nur halbjährlich tagenden Vollversammlungen würde sich auf die Transparenz letzten Endes nachteilig auswirken. Zudem ist zu berücksichtigen, dass zusätzliche Kontrollfunktionen auch durch Präsident und Präsidium ausgeübt werden, die weitere, von der Vollversammlung gewählte und damit ebenfalls demokratisch legitimierte Organe der IHK sind.

Zu 4.:

Entgegen der Aufgabenstellung des ORH, dessen Prüfauftrag der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung (s. BVerwG v. 30.09.2009) auch die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beinhaltet, umfasst die Rechtsaufsicht per definitionem lediglich die Rechtmäßigkeitskontrolle, d. h. ob sich die IHKn an die für sie geltenden Rechtsnormen halten. Mit anderen Worten beschränkt sich die Verantwortlichkeit der Staatsregierung bei rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts wie den IHKn nur auf die Rechtmäßigkeit (s. auch Bayer. Verfassungsgerichtshof v. 26. Juli 2006, Az. Vf. 11-IVa-05). Rechtsverstöße durch die IHKn, die seitens der Rechtsaufsicht zu beanstanden wären, wurden vom ORH nicht festgestellt. Dabei hat der ORH gegenüber der Rechtsaufsicht allgemeine Anregungen formuliert, wie die IHKn künftig noch besser aufgestellt werden könnten (etwa die Abschaffung der Liquiditätsrücklage oder die Erhöhung der Transparenz in der Personalstruktur). Diese Anregungen wurden von der Rechtsaufsicht aufgegriffen und mit der IHK Schwaben als auch dem Bayerischen Industrie- und Handelskammertag abgearbeitet. Z. B. wurde die Abschaffung der Liquiditätsrücklage angeregt, die Transparentmachung der Personalstruktur ggü. der Vollversammlung angeregt (s. o. Frage 2), und mit den IHKn die Überarbeitung der Grundsätze zur Führung von Tochtergesellschaften begonnen (s. o. Frage 3).

Zu 5. a):

Ab Erreichen der EU-Schwellenwerte sind die IHKn schon bislang an das Vergaberecht gebunden. Unterhalb dieser Schwellenwerte vertraten die IHKn bislang die Ansicht, dass sie nicht zur Anwendung der VOL/A und der VOL/B recht-

lich verpflichtet wären. In Gesprächen mit den IHKn hat die Rechtsaufsicht darauf hingewirkt, dass die bayerischen IHKn in Zukunft auch unterhalb der Schwellenwerte die VOL/A und VOL/B einhalten werden. Dazu werden sich die bayerischen IHKn im Laufe des Jahres 2012 in Abstimmung mit der Rechtsaufsicht bayernweit einheitliche Vergabe-Richtlinien geben.

Zur Frage der Förderung durch die IHKn wurde zwischen der Rechtsaufsicht und den IHKn Einvernehmen erzielt, dass die IHKn aufgrund ihrer im Vergleich zum Staat relativ begrenzten Fördervolumina nur zur Einhaltung vereinfachter Zuwendungsbestimmungen verpflichtet sind. Sie werden sich dazu in Abstimmung mit der Rechtsaufsicht im Laufe des Jahres 2012 bayernweit einheitliche Zuwendungsrichtlinien geben. Damit werden die vom ORH festgestellten bisherigen Defizite bei der Fördermittelvergabe beseitigt werden.

Zu 6.:

Die bisherigen Finanzstatute der IHKn sehen vor, dass eine Liquiditätsrücklage bis zu einer Höhe von 50% der jährlichen Betriebsaufwendungen der jeweiligen IHK gebildet werden kann. Die Bezeichnung Liquiditätsrücklage ist dabei irreführend, da die Mittel der Rücklage nicht notwendigerweise mit der Liquiditätsvorhaltung der jeweiligen IHK korrespondieren und auch für andere Zwecke verwendet werden dürfen.

Neben der Liquiditätsrücklage gibt es als Pflichtrücklage der IHKn noch die Ausgleichsrücklage in Höhe von mindestens 30%, maximal 50% der jährlichen Betriebsaufwendungen der IHK.

Insgesamt dürfen damit nach derzeitigem Stand die Liquiditäts- und Ausgleichsrücklage zusammen bis zu 100% der jährlichen Aufwendungen einer IHK betragen. Weitere Rücklagen dürfen zusätzlich gebildet werden.

Die Entwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass die Liquiditätsrücklage zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der IHKn nicht erforderlich ist. Zum Ausgleich von Beitragsschwankungen ist die Ausgleichsrücklage ausreichend. Für sonstige Zwecke können spezifische Rücklagen gebildet werden.

Zu 7. a):

Die beiliegende Tabelle zeigt die Höhe der Rücklagen der bayerischen IHKn im Jahr 2010.

Wie in der Antwort zu 6 ausgeführt, wäre die Liquiditätsrücklage als Bilanzposition nach Auffassung der Rechtsaufsicht verzichtbar, sie ist nach derzeit noch gültigem Satzungsrecht gleichwohl zulässig.

Die Notwendigkeit für eine generelle Rückführung der Rücklagen bei den bayerischen IHKn wird derzeit nicht gesehen. Die Rücklagen der bayerischen IHKn sind angesichts der überwiegend sehr positiven Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre in unterschiedlicher Höhe gebildet. Ihre Höhe geht bei keiner IHK über die in den genehmigten Finanzstatuten bestimmten Höhen hinaus. Zudem ist eine Reduzierung der Rücklagen, darunter auch der Liquiditätsrücklagen, insbesondere aufgrund bereits angelaufener bzw. geplanter Baumaßnahmen der IHKn zu erwarten. Zu erwähnen ist insbesondere die aus baulichen Gründen erforderliche Generalsanierung des denkmalgeschützten Stammhauses der IHK für München und Oberbayern mit voraussichtlichen Kosten i. H. v. über 70 Mio. €.

Die Rücklagen in der derzeitigen Höhe ermöglichen den IHKn die Durchführung notwendiger bzw. sinnvoller Baumaßnahmen und dienen auch zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen. Im Übrigen haben die bayerischen IHKn ihre Beiträge in den letzten Jahren bereits stark gesenkt. Es ist in erster Linie Aufgabe der Vollversammlungen, im Interesse der von ihr vertretenen IHK-Mitglieder darauf zu achten, eine übermäßige Rücklagenbildung zu vermeiden.

**Tabelle: Rücklagen der bayerischen IHKn 2010**

	<b>Ausgleichsrücklage 2010</b>		<b>Liquiditätsrücklage 2010</b>		<b>Sonstige Rücklagen 2010</b>
	<b>in Mio.</b>	<b>in %<sup>1</sup></b>	<b>in Mio.</b>	<b>in %<sup>1</sup></b>	<b>in Mio.</b>
IHK Aschaffenburg	2,0	41,2	0,4	8,3	0,8
IHK Bayreuth	4,5	41,7	2,3	20,8	3,0
IHK Coburg	1,5	45,2	1,5	44,0	0,7
IHK München	32,6	47,9	22,7	33,5	23,6
IHK Nürnberg	11,7	40,0	5,9	20,1	0,0
IHK Passau	6,8	49,5	5,1	37,2	5,5
IHK Regensburg	5,1	39,7	3,1	23,8	1,0
IHK Schwaben	10,5	49,1	1,2	6,0	1,7
IHK Würzburg	7,5	49,1	3,3	21,6	2,7

---

<sup>1</sup> % der jährlichen Betriebsaufwendungen der jeweiligen IHK