

Projektabschlussbericht

Projekt Grenzen der Beitragsreduzierung in Kammerorganisationen am Beispiel der Handwerkskammer

Der Gesetzgeber hat mit der Handwerksnovelle 2004 die Förderung von Existenzgründungen auch auf das Beitragsrecht der Handwerkskammern erstreckt. Nach § 113 Abs. 2 HwO sind Kleinstunternehmer **des § 90 Abs. 3 HwO** unter 5200 € Gewinn aus Gewerbebetrieb vom Beitrag der Handwerkskammern befreit. Ebenso sind natürliche Personen im ersten Jahr einer Existenzgründung (nach dem 31.12.2003) vom Grund und Zusatzbeitrag befreit, im 2. und 3. Jahr vom hälftigen Grund- und vom Zusatzbeitrag und im 4. Jahr vom Zusatzbeitrag, soweit der Gewinn aus Gewerbebetrieb 25.000 € nicht übersteigt. Was arbeitsmarktpolitisch motiviert war und eine sinnvolle Ergänzung im Gesamtkonzept der Existenzgründerprivilegierung sein mag, ist angesichts der allgemeinen Beitragspflicht als wesentliches Element der Pflichtmitgliedschaft in der Kammer eine einschneidende Maßnahme. Die vorliegende Untersuchung nimmt den 2004 **novellierten** §113 Abs. 2 HwO zum Anlass, allgemein und grundsätzlich die Spielräume aufzuzeigen, die aus verfassungsrechtlicher Sicht gesetzliche Beitragsreduzierungen, d.h. (volle) Befreiungen oder (teilweise) Minderungen, ermöglichen, aber auch die einfachgesetzlichen Spielräume, die den Kammern als Satzungsgeber verbleiben, sowie das Wechselspiel zwischen Pflichtmitgliedschaft, Beitragsgestaltung und Satzungsautonomie zu beleuchten. Die Untersuchung kommt im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

1. Bei allen Beitragsreduzierungen – auch den gesetzlichen – ist zu beachten, dass die Beitragspflicht eine der Hauptpflichten der Mitglieder der Handwerkskammern ist, soweit sie selbständige Handwerker oder Inhaber handwerklicher Betriebe sind.
2. Zwar wird die Mitgliedschaft in ihrem legitimierten Bestand nicht dadurch berührt, dass einzelne Rechte oder Pflichten von Mitgliedern modifiziert werden oder entfallen. Wenn allerdings Rechte oder Pflichten betroffen sind, die zum Kernbereich des Mitglieds-verhältnisses gehören, wirkt sich dies grundsätzlich auf das gesamte Mitgliedsverhältnis aus.
3. Eine Mitgliedschaft, die dem Gedanken der solidarischen Aufgabenerledigung nicht mehr gerecht wird, weil sich nicht mehr alle selbständigen Handwerker grundsätzlich angemessen an den Kosten beteiligen, entspricht nicht dem gesetzgeberischen Leitbild. Dieses Leitbild ist Grundlage der wirtschaftlichen Selbstverwaltung und damit auch Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft. Unter diesem Blickwinkel war daher auch der neu eingeführte § 113 Abs. 2 HwO zu untersuchen.
4. Kammerbeiträge sind „Vorzugslasten“. Bei ihrer Ausgestaltung, d.h. auch bei der Festlegung von Beitragsbefreiungen oder -minderungen haben Gesetzgeber und Satzungsgeber das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG, den Sozialstaatsgrundsatz und im Rahmen von Art. 2 Abs. 1 GG Äquivalenzprinzip und Kostendeckungsprinzip zu beachten.
5. „Beitragsfremde Ziele“ aus anderen öffentlichen Interessen heraus können zur Einführung von Ausnahmetatbeständen von der allgemeinen Beitragspflicht führen. Derartige Regelungen des Gesetz- bzw. Satzungsgebers müssen sich jedoch zusätzlich im Rahmen der Gesetzgebungs- bzw.

Verbandskompetenz halten und dürfen nicht im Widerstreit zur funktionalen Selbstverwaltung der Wirtschaft stehen.

6. Der Gesetzgeber muss sich am Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip orientieren:

Er darf die Zuständigkeiten nicht verwischen und die von ihm eingerichtete Selbstverwaltungsorganisation nicht durch Detailregelungen aushöhlen, indem er eine Ausgestaltung vorgibt, die mit dem Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung bzw. effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung unvereinbar ist.

7. Dabei hat der Gesetzgeber jedoch einen weiten Spielraum für gesetzliche Vorgaben zu Beitragssatzungen der Kammern und zwar auch, wenn sie ins Detail gehen. Eine Verletzung der den Kammern als funktionalen Selbstverwaltungskörperschaften zustehenden Satzungsautonomie ist nur bei einer in der Gesamtschau festzustellenden übermäßig ins Detail gehenden Regelung und weitestgehender Beschneidung sämtlicher Spielräume anzunehmen.

8. Inhaltlich hat sich auch der Gesetzgeber an die Aspekte Vorteilsbemessung und Leistungsfähigkeit zu halten. Bei der derzeitigen Regelung in § 113 Abs. 2 HwO zur Beitragsfreistellung für Kleinstunternehmen und Beitragsbefreiungen bzw. -erleichterungen für Existenzgründer sind verfassungsrechtliche Zweifel im Hinblick auf die dort in Satz 7 generell vorgegebene Untergrenze von (nur) 55% beitragspflichtiger Mitglieder zur Wahrung der Beitragsgerechtigkeit der Mitglieder untereinander bzw. zur Einhaltung des Äquivalenzprinzips angezeigt.

9. Damit die Kammer als Satzungsgeber tätig werden kann, ist es aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes erforderlich, dass der parlamentarische Gesetzgeber die Aufgaben und Regelungsgegenstände festlegt, die er dem Satzungsgeber erlaubt, selbstverantwortlich zu gestalten, und ihn inhaltlich je nach Grundrechtsberührung durch engere oder weitere Vorgaben anleitet.

10. Grundsätzlich genießen die Kammern Satzungsautonomie und können daher im Rahmen der Gesetze eigenständige Beitragssatzungen erlassen. Der Beschluss der Beitragssatzung muss aus dem Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Inneren resultieren und es muss eine klare Zuordnung der Verantwortung für die in der Beitragssatzung beschlossenen Belastungen der Mitglieder erfolgen können.

11. Trotz zunehmender Vorgaben durch den Gesetzgeber verbleibt den Kammern inhaltlich noch ausreichend Spielraum bei der Festsetzung von Beiträgen. Neben den Vorgaben aus §113 Abs. 2 HwO haben sie darauf zu achten, dass beabsichtigte Beitragsreduzierungen dem Äquivalenzprinzip und dem Gleichheitssatz und die Satzung insgesamt dem Kostendeckungsprinzip gerecht werden. Insoweit strahlen die gesetzlichen Bestimmungen - über ihren Wortlaut hinaus - auf den Ermessensspielraum der Kammern aus, da diese die gesetzlichen Zwangspunkte zu beachten und gleichzeitig die Kohärenz und Verfassungsmäßigkeit der Beitragssatzung zu gewährleisten haben.

12. Die Kammerverwaltung ist im Rahmen des Vollzugs an die Vorgaben der Verfassung, der Gesetze sowie der eigenen Satzung der Handwerkskammer gebunden. Für Einzelfallentscheidungen im Rahmen der Beitragserhebung verbleibt ihr nur ein minimaler Spielraum für Beitragsreduzierungen, da der Grundsatz der vollen Erhebungspflicht gilt.

Die Monographie kann über den Gildebuchverlag in 31061 Alfeld, Föhrster Str. 8, Tel.: 05181-800463, Telefax: 05181-800490 oder über das Ludwig-Fröhler-Institut für Handwerkswissenschaften - Abt. für Handwerksrecht -, Tel.: 089 – 51 55 60 70, bezogen werden