


Gericht:	BVerwG 8. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	30.09.2009	Normen:	§ 109 BHO, Art 30 GG, Art 70 GG, Art 109 GG, Art 123 Abs 1 GG, Art 124 GG, § 42 Abs 1 HGrG, § 43 Abs 1 Nr 3 HGrG, § 48 Abs 1 HGrG, Art 111 Abs 1 S 1 HO BY, § 11 Abs 3 Halbs 2 IHKG, § 12 Abs 1 Nr 7 IHKG, Art 3 Abs 2 IHKGAG BY
Aktenzeichen:	8 C 5/09		
Dokumenttyp:	Urteil		

Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der bayerischen Industrie- und Handelskammern

Leitsatz

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Industrie- und Handelskammern in Bayern unterliegt der Prüfung durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof. (Rn.11)

Fundstellen

BVerwGE 135, 100-110 (Leitsatz und Gründe)
GewArch 2010, 69-72 (Leitsatz und Gründe)
NVwZ-RR 2010, 185-188 (Leitsatz und Gründe)
DVBl 2010, 708-711 (Leitsatz und Gründe)
Buchholz 451.09 IHKG Nr 21 (Leitsatz und Gründe)

Verfahrensgang

vorgehend Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof 22. Senat, 5. November 2007, Az: 22 BV 06.1281, Urteil
vorgehend VG Augsburg, 29. März 2006, Az: 4 K 05.578, Urteil

Diese Entscheidung wird zitiert

Rechtsprechung

Vergleiche BVerwG 8. Senat, 23. Februar 2011, Az: 8 C 53/09

Literaturnachweise

Dieter Deiseroth, jurisPR-BVerwG 8/2010 Anm. 5 (Anmerkung)
Andreas Reus, DVBl 2010, 711-715 (Anmerkung)
Burkhard Schöbener, GewArch 2010, 177-182 (Entscheidungsbesprechung)
Angela Volino, GewArch 2010, 72-74 (Anmerkung)

Praxisreporte

Dieter Deiseroth, jurisPR-BVerwG 8/2010 Anm. 5 (Anmerkung)

Diese Entscheidung zitiert

Rechtsprechung

Vergleiche BVerwG 1. Senat, 11. April 1995, Az: 1 C 34/92

Tatbestand

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof. Dieser kündigte ihr mit Schreiben vom 11. Januar 2005 an, er werde ab dem 14. Februar 2005 ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die an sie geleisteten Zuwendungen für die Haushaltsjahre 2000 bis 2003 prüfen. Dazu habe sie geeignete Arbeitsräume zur Verfügung zu stellen, sämtliche Unterlagen bereitzuhalten und die nötigen Auskünfte zu erteilen. Den Einwand der Klägerin, er sei ihr gegenüber nicht zur Prüfung befugt,

wies der Oberste Rechnungshof mit Schreiben vom 13. Juni 2005 zurück. Er erklärte, nunmehr von seinem Prüfungsrecht Gebrauch zu machen, und bestimmte einen neuen Termin für den Prüfungsbeginn.

- 2 Am 20. Juni 2005 hat die Klägerin Anfechtungsklage gegen die Prüfungsankündigungen vom 11. Januar und 13. Juni 2005 erhoben und geltend gemacht, § 11 Abs. 3 Halbs. 2 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 - IHKG - (BGBl I S. 920) schließe eine Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs aus. Nach dieser Vorschrift sei § 4 des sogenannten "Kriegskontrollgesetzes" (Verordnung über die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung während des Krieges vom 5. Juli 1940, RGBl II S. 139), der die Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts der Prüfung durch den Rechnungshof des Deutschen Reiches unterworfen habe, nicht mehr anzuwenden. Spätere bundesrechtliche Vorschriften hätten eine Prüfung der Industrie- und Handelskammern durch die Rechnungshöfe nicht wieder eingeführt.
- 3 Mit Urteil vom 29. März 2006 hat das Bayerische Verwaltungsgericht Augsburg die Klage abgewiesen. Da die Industrie- und Handelskammern zu den landes-unmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts zählten, prüfe der Oberste Rechnungshof nach Art. 111 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Haushaltsordnung (BayHO) i.V.m. § 48 Abs. 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder - Haushaltsgrundsätzegesetz - (HGrG) ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung, soweit nicht durch oder aufgrund Gesetzes eine abweichende Regelung getroffen sei. § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG enthalte keine solche Ausnahmeregelung, weil ihm nicht hinreichend klar zu entnehmen sei, dass die Industrie- und Handelskammern für immer von der Prüfung durch den Rechnungshof ausgenommen sein sollten. Art. 3 Abs. 2 des Bayerischen Gesetzes zur Ausführung des IHKG (AGIHKG) schließe eine Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung ebenfalls nicht aus. Er betreffe nur die davon zu unterscheidende Zuständigkeit für die interne Prüfung der Jahresrechnung der Kammern.
- 4 Auf die Berufung der Klägerin hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 5. November 2007 das Urteil des Verwaltungsgerichts abgeändert und die Prüfungsankündigungen des Obersten Rechnungshofs vom 11. Januar und 13. Juni 2005 aufgehoben, da für die angekündigte Prüfung keine Rechtsgrundlage bestehe. Art. 111 Abs. 1 BayHO sei nach Maßgabe des § 48 Abs. 1 HGrG auszulegen. Danach entfalle die Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs, wenn durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eine positive anderweitige Regelung getroffen werde, oder wenn ein Schweigen des Gesetzes im Sinne einer gewollt abweichenden Regelung zu interpretieren sei. § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG stelle eine positive anderweitige Regelung dar, weil er die Prüfungsermächtigung des "Kriegskontrollgesetzes" hinsichtlich der Industrie- und Handelskammern beseitige. Damit habe der Gesetzgeber eine vom bisherigen Rechtszustand abweichende Regelung treffen wollen. Dies ergebe sich aus dem Zusammenhang mit § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG. Er ermächtige die Länder, ergänzende Vorschriften über die Grundsätze der Rechnungslegung und die Prüfung der Jahresrechnung der Kammern zu erlassen, und ersetze damit die entsprechende vorkonstitutionelle Ermächtigung nach dem "Beiträgegesetz" (Abschnitt I des Gesetzes zur Erhaltung und Hebung der Kaufkraft vom 24. März 1934, RGBl I S. 235). Für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern habe der Gesetzgeber keine vergleichbare Regelung getroffen. Das spreche für eine bewusste Differenzierung. Die Aufhebung des "Kriegskontrollgesetzes" durch § 119 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl I S. 1284) lasse den Ausschluss der Prüfungsbefugnis der Rechnungshöfe gegenüber den Industrie- und Handelskammern nicht entfallen. Eine neue bundesgesetzliche Ermächtigung sei auch im Rahmen der Haushaltsreform 1969 nicht geschaffen worden. Vielmehr ermögliche der Ausnahmeverbehalt des § 48 Abs. 1 HGrG, für einzelne Körperschaften Sonderregelungen im Hinblick auf strukturbedingte Unterschiede zu treffen. Wegen der Fortgeltung des § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG sei davon auszugehen, dass nach der Einschätzung des Gesetzgebers bei den Industrie- und Handelskammern strukturelle Besonderheiten vorlägen, die eine Ausnahme vom Prüfungsgrundsatz rechtfertigten. Diese Sonderregelung führe auch nicht zu sachwidrigen Ergebnissen, da die Prüfung der Jahresrechnung der Kammern durch die Rechnungsprüfungsstelle des Deutschen Industrie- und Handelskammertages einer Prüfung durch den Rechnungshof zumindest faktisch nahekomme. Die Anordnung einer Zuwendungsprüfung sei mangels selbstständiger Bedeutung mit aufzuheben.
- 5 Mit der vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision macht der Beklagte geltend, das angegriffene Urteil verletze den bundeshaushaltsrechtlichen Grundsatz lückenloser, umfassender externer Rechnungsprüfung nach § 48 Abs. 1 HGrG. Außerdem missverste-

he es § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG. Dieser erschöpfe sich in einer negativen Verweisung auf vor-konstitutionelle Regelungen, ohne eine Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs auch für die Zu-kunft auszuschließen. Endgültig könne ihm das Prüfungsrecht nur durch eine positive und ein-deutige Regelung entzogen werden, die hier fehle. Vielmehr sei im Zuge der Haushaltsreform die Zuständigkeit der Rechnungshöfe wieder aufgelebt. Die Aufhebung des "Kriegskontrollgeset-zes" habe § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG auf eine Leervorschrift reduziert. Im Übrigen sei der Oberste Rechnungshof jedenfalls nach § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG zur Prüfung befugt, da § 12 Abs. 2 der Insolvenzordnung (InsO) dem Beklagten für den Fall der Zahlungsunfähigkeit einer Industrie- und Handelskammer eine Garantieverpflichtung auferlege.

- 6 Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 5. November 2007 aufzuheben und die Berufung der Klägerin zurückzuweisen.
- 7 Die Klägerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.
- 8 Sie verteidigt das angegriffene Urteil und führt ergänzend aus, § 55 HGrG werde durch § 48 HGrG i.V.m. § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG verdrängt. § 12 Abs. 2 InsO begründe auch keine Garan-tiepflicht, sondern nur einen Ausgleichsanspruch für Arbeitnehmer, denen kein Insolvenzgeld zustünde.
- 9 Der Vertreter des Bundesinteresses unterstützt in der Sache die Revisionsbegründung, stellt je-doch keinen Antrag.

Entscheidungsgründe

- 10 Die Revision ist begründet. Das angegriffene Urteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Mit der Annahme, eine Prüfungsbefugnis des Obersten Rechnungshofs nach Art. 111 Abs. 1 BayHO sei bundesrechtlich ausgeschlossen, verstößt es gegen § 48 Abs. 1 HGrG und § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG. Es stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 11 1. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, Art. 111 Abs. 1 BayHO ermächtige den Obersten Rechnungshof nicht zur angekündigten Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Klä-gerin, beruht auf einer unzutreffenden Anwendung des § 48 Abs. 1 HGrG, der als Maßstab zur Auslegung des landesgesetzlichen Ausnahmeverhalts herangezogen wird. Außerdem inter-pretiert das angegriffene Urteil § 11 Abs. 3 Halbs. 2 i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG zu Unrecht als spezialgesetzlichen Ausschluss der Prüfungsbefugnis.
- 12 Art. 111 Abs. 1 Satz 1 BayHO ermächtigt den Obersten Rechnungshof zur Prüfung der Haus-halts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Die berufungsgerichtliche Auslegung dieser irrevisiblen landesrechtlichen Regelung bindet den Senat nach § 137 Abs. 1 und 2 VwGO, soweit sie nicht gegen revisibles Recht verstößt. Danach ist davon auszugehen, dass die Klägerin als landesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts in den Anwendungsbereich des Art. 111 Abs. 1 Satz 1 BayHO fällt, und dass dessen Aus-nahmeverbehalt nach Maßgabe des § 48 Abs. 1 Halbs. 2 HGrG auszulegen ist. Die Anwendung dieser Regelung und die Annahme, der Ausnahmeverbehalt werde durch § 11 Abs. 3 Halbs. 2 i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG erfüllt, sind dagegen revisionsgerichtlich zu überprüfen.
- 13 In der Heranziehung des § 48 Abs. 1 HGrG als Auslegungsmaßstab liegt eine reversible Anwen-dung der Norm, weil sie dem Berufungsgericht nicht nur als Auslegungshilfe oder zur Bekräfti-gung eines bereits aus Art. 111 Abs. 1 Satz 1 BayHO entwickelten Auslegungsergebnisses dient, sondern seiner Auffassung nach die Reichweite der landesrechtlichen Ermächtigung maßge-bend bestimmt (vgl. zur Abgrenzung Urteile vom 31. Oktober 1975 - BVerwG 4 C 8 bis 11.74 - BVerwGE 49, 301 <303 f.> = Buchholz 445.4 § 2 WHG Nr. 2, vom 25. August 1992 - BVerwG 1 C 38.90 - BVerwGE 90, 337 <342> = Buchholz 11 Art. 140 GG Nr. 50 und vom 20. März 1996 - BVerwG 6 C 4.95 - BVerwGE 100, 346 <349> = Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 145). Seine weitere Annahme, § 11 Abs. 3 Halbs. 2 i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG erfülle den bundesrechtlich

konkretisierten Ausnahmeverbehalt des Art. 111 Abs. 1 Satz 1 BayHO, ist ebenfalls revisionsgerichtlich überprüfbar.

- 14 a) Mit seiner Auslegung überdehnt das angegriffene Urteil den Ausnahmeverbehalt des § 48 Abs. 1 HGrG und legt § 11 Abs. 3 Halbs. 2 i.V.m. § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG kompetenzwidrig aus.
- 15 § 48 Abs. 1 HGrG normiert i.V.m. § 42 Abs. 1 HGrG den Grundsatz möglichst lückenloser Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung der landes-unmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts durch die Rechnungshöfe. § 42 Abs. 1 HGrG sieht eine Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder durch die Rechnungshöfe vor. Nach § 48 Abs. 1 HGrG ist er auf die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts entsprechend anzuwenden, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist.
- 16 Bei der Auslegung dieses Ausnahmeverbehalts ist der Verwaltungsgerichtshof zu Recht davon ausgegangen, dass die grundsätzliche Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs nur durch eine positive anderweitige Regelung oder durch ein Schweigen des Gesetzes ausgeschlossen werden kann, das im Sinne einer gewollten abweichenden Regelung zu interpretieren ist (Urteil vom 11. April 1995 - BVerwG 1 C 34.92 - BVerwGE 98, 163 <174 f.> = Buchholz 451.45 § 105 HwO Nr. 1). Diese Auslegung entspricht dem Sinn und Zweck des § 48 Abs. 1 HGrG, den Übergang von der fiskalischen Haushaltswirtschaft zur konjunkturgerechten Ordnungspolitik durch eine Fortentwicklung der Rechnungsprüfung zur umfassenden Finanzkontrolle der öffentlichen Hand abzusichern, die über eine rechnungsabhängige Kontrolle des Haushaltsplanvollzugs hinausgeht und sämtliches finanzrelevante Gebaren der öffentlichen Hand erfasst. Angesichts der zunehmenden Aufgabenverlagerung auf Stellen außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung wird die Prüfung auch auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der bundes- und landesunmittelbaren öffentlich-rechtlichen Körperschaften erstreckt, um eine wirksame parlamentarische Finanzkontrolle zu gewährleisten und prüfungsfreie Räume zu vermeiden (vgl. Urteil vom 11. April 1995 a.a.O. S. 170 und die Regierungsbegründung zu §§ 40, 44 des Entwurfs des Haushaltsgrundsatzgesetzes - jetzt: §§ 42, 48 HGrG - BTDrucks 5/3040 S. 55 ff. zu Nr. 242 ff., S. 57 f. zu Nr. 262; Schulze-Fielitz, VVDStRL 55 (1996), 231 <241, 244 f., 254>).
- 17 b) Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG stelle eine positive anderweitige, den Ausnahmeverbehalt des § 48 Abs. 1 HGrG ausfüllende Regelung dar, verkennt jedoch die Voraussetzungen einer solchen Ausnahmebestimmung.
- 18 Eine positive anderweitige Regelung im Sinne des § 48 Abs. 1 HGrG liegt nur vor, wenn eine Vorschrift entweder eine ausdrückliche Ausnahme vom Prüfungsrecht des Rechnungshofs normiert oder eine mit dem Prüfungsrecht unvereinbare Regelung trifft. Dazu genügt nicht, dass eine Bestimmung eine ähnliche Materie anders regelt oder sich zu einem in § 48 Abs. 1 HGrG erwähnten Komplex nicht verhält. Sie muss vielmehr die Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung in einer Weise regeln, die eine Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs ausschließt (Urteil vom 11. April 1995 a.a.O. S. 174 f.).
- 19 § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG enthält weder eine ausdrückliche Ausnahme vom Prüfungsgrundsatz der § 48 Abs. 1, § 42 Abs. 1 HGrG, noch kollidiert er mit diesem.
- 20 Dem Wortlaut nach beschränkt er sich darauf, neben dem "Beiträgegesetz" auch das "Kriegskontrollgesetz" für unanwendbar zu erklären, soweit es die Industrie- und Handelskammern betraf. Entgegen der Auffassung der Klägerin folgt daraus nicht zwangsläufig, dass künftig jede Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern durch einen Rechnungshof unzulässig sein sollte. Näher liegt eine Auslegung, nach der die Unanwendbarkeit des "Kriegskontrollgesetzes" nur die vorkonstitutionelle Pflicht zur umfassenden, zentralisierten Finanzkontrolle der Kammern durch den Rechnungshof beseitigen und die Möglichkeit eröffnen sollte, ihre Rechnungsprüfung in Übereinstimmung mit der bundesstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen für das Haushalts- und Rechnungsprüfungsrecht zu regeln.
- 21 Die historische Auslegung des § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG stützt diese Deutung. Vor dem Hintergrund der damaligen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ist die Vorschrift nicht als Verbot einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern durch staatliche Rechnungshöfe zu verstehen. Vielmehr stellte sie klar, dass aus § 4 Abs. 1 Satz 1 Kriegskontrollgesetz trotz dessen allgemein angenommener Fortgeltung als Bundes- und Landesrecht nach Art. 123 Abs. 1, Art. 124 GG (vgl. Weber, DÖH 1954, 27 <28 f., 35, 38 f.>; Huber, FS Nikisch 1958,

331 <332 ff.>; Bank, AöR 80 <1955/56>, 261 <266>) keine Prüfungszuständigkeit und -befugnis des Bundes- oder Landesrechnungshofs und keine Pflicht der Landesgesetzgeber mehr abzuleiten war, entsprechende, in einigen Ländern nach 1945 erlassene Prüfungsermächtigungen (vgl. Weber, a.a.O. S. 29 ff.) beizubehalten.

- 22 Als Gegenstand des Landeshaushaltsrechts fiel das Prüfungsrecht der Landesrechnungshöfe gegenüber den landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach Art. 109 GG in der bei Erlass des IHK-Gesetzes und bis zur Haushaltsreform 1969 geltenden, noch nicht um Absatz 3 ergänzten Fassung in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 109 Abs. 1, Art. 30 und 70 GG; Weber, a.a.O. S. 29). Eine Regelungskompetenz des Bundes ergab sich auch nicht aus dessen konkurrierender Gesetzgebungskompetenz für das Wirtschaftsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG). Sie verlieh ihm nur die Befugnis, Vorschriften über die Organisation der Industrie- und Handelskammern als Vereinigungen zur Interessenvertretung der in ihnen zusammengeschlossenen Gewerbetreibenden zu erlassen, sie zur Wahrnehmung wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Aufgaben und zur Beitragserhebung zu ermächtigen und ihnen, als Teil ihrer inneren Organisation, eine jährliche Rechnungslegung vorzuschreiben. Regelungen der externen Prüfung der Kammern durch die Landesrechnungshöfe sind von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht gedeckt. Insoweit besteht auch keine Annexkompetenz, weil die Kammerorganisation unabhängig von externen Prüfungsbefugnissen geregelt werden kann.
- 23 Diesem kompetenzrechtlichen Hintergrund wird eine Auslegung des § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG, die ihn als bundesrechtliches Verbot einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Industrie- und Handelskammern versteht, nicht gerecht. Der bundesstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen entspricht nur eine Auslegung, nach der für die Industrie- und Handelskammern nicht an der vorkonstitutionellen Pflicht zur umfassenden externen Prüfung festgehalten werden sollte und die Regelung der Prüfungsbefugnisse der Landesrechnungshöfe den Ländern überlassen blieb.
- 24 Der systematische Zusammenhang mit § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG und die Entstehungsgeschichte der §§ 11 f. IHKG bestätigen diese Interpretation.
- 25 Nach § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG können die Länder ergänzende Regelungen zur Rechnungslegung der Kammern und zur Prüfung ihrer Jahresrechnung erlassen. Der Umkehrschluss des angegriffenen Urteils, sie seien daher nicht zur Regelung einer weitergehenden, rechnungsunabhängigen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern durch die Rechnungshöfe befugt, ist unzulässig. Er verkennt die Begrenztheit des Regelungsgegenstandes der Vorschrift und deutet sie kompetenzwidrig als begrenzte bundesgesetzliche Ermächtigung des Landesgesetzgebers.
- 26 § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG regelt die rechnungsunabhängige Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern weder positiv noch negativ. Sein Gegenstand beschränkt sich auf die rechnungsabhängige Prüfung der Jahresrechnung und des Haushaltsvollzugs. Das ergibt sich aus seinem Wortlaut und aus dem Zusammenhang mit der Verpflichtung der Kammern zur jährlichen Aufstellung und Ausführung eines Haushaltsplans nach § 3 Abs. 2 Satz 2 IHKG.
- 27 Die gegenteilige Auslegung des Verwaltungsgerichtshofs als begrenzte Ermächtigung, die weitergehende landesrechtliche Prüfungsbefugnisse ausschließen, widerspricht zudem der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung. Maßgebend ist die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern im Jahr 1956, das die Regelung des § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG enthielt. Danach hatte der Bund - wie dargelegt - keine Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der externen Prüfung der Industrie- und Handelskammern durch die Landesrechnungshöfe und damit auch nicht zu einer entsprechenden Ermächtigung des Landesgesetzgebers.
- 28 Die Entstehungsgeschichte von § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG belegt, dass der damalige Gesetzgeber sich der verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Rechtsetzungsbefugnis bewusst war und nicht in die Kompetenz der Länder eingreifen wollte.
- 29 Ausweislich der Gesetzesmaterialien verfolgte er lediglich das organisationsrechtliche Ziel, die Rechtsunsicherheit und die Rechtsungleichheit der Industrie- und Handelskammern zu beseitigen, die sich aus der von Land zu Land unterschiedlichen, teils noch besatzungsrechtlich begründeten Ausgestaltung der Kammern ergaben (vgl. den Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik vom 19. Mai 1956, BTDrucks 2/2380 S. 1 f.). Dementsprechend beschränkte das

IHK-Gesetz sich auf die Regelung ihrer inneren Organisation und ihrer Zuständigkeiten, die von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wirtschaftsrecht gedeckt war. Entwurfsformulierungen, die als Missachtung der haushaltsverfassungsrechtlichen Kompetenzgrenzen hätten verstanden werden können, wurden im Gesetzgebungsverfahren auf Anregung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik korrigiert. Dies betraf vor allem § 10 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzentwurfs, der die Landesregierungen ermächtigte, die Prüfung der Haushaltsrechnung der Industrie- und Handelskammern einer von diesen errichteten Prüfungsstelle zu übertragen (BTDrucks 2/1964 S. 3). Der Ausschuss für Wirtschaftspolitik war der Auffassung, dem Bund fehle die Kompetenz zum Erlass einer solchen Regelung. Die Landesgesetze behielten die Prüfung von Körperschaften des öffentlichen Rechts überwiegend den Landesrechnungshöfen vor. Es sei nicht Sache des Bundes, Ausnahmen von derartigen landesrechtlichen Regelungen vorzusehen (BTDrucks 2/2380 S. 3 zu § 10 Abs. 3). Deshalb solle ein neu einzufügender § 10a - der jetzige § 12 IHKG - klarstellen, welche Regelungsbereiche den Ländern trotz der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Wirtschaftsrecht blieben. Dies belegt den deklaratorischen Charakter des § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG und verbietet dessen Auslegung als abschließende Regelung landesgesetzgeberischer Befugnisse. Auch wenn der Ausschuss für Wirtschaftspolitik den unterschiedlichen Umfang der in den Ländern bestehenden Prüfungsermächtigungen nicht ausdrücklich hervorhob, forderte er doch unmissverständlich, die Landeskompetenz für die Regelung der Rechnungsprüfung durch die Landesrechnungshöfe insgesamt zu respektieren. Dies schloss eine bundesrechtliche, positive oder negative Regelung der über die Prüfung der Jahresrechnung hinausgehenden Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Industrie- und Handelskammern aus.

- 30 Der Hinweis der Klägerin, dass § 123 Abs. 2 Nr. 2 der Handwerksordnung (HwO) in der ursprünglichen Fassung vom 17. September 1953 (BGBl I S. 1411) im Gegensatz zu § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG nur das "Beiträgegesetz", und nicht auch das "Kriegskontrollgesetz" für unanwendbar erklärte, rechtfertigt keine abweichende Beurteilung. Daraus folgt nicht, wie die Klägerin meint, dass der Bundesgesetzgeber eine Prüfung der Handwerkskammern durch die Landesrechnungshöfe vorschreiben, eine Prüfung der Industrie- und Handelskammern jedoch ausschließen wollte. Zweifelhaft ist schon, ob aus der Handwerksordnung Rückschlüsse auf den Regelungsgehalt von Vorschriften eines völlig anderen Fachgesetzes gezogen werden können. Unabhängig davon ließ § 123 Abs. 2 Nr. 2 HwO a.F. lediglich die vorkonstitutionelle Prüfungspflicht der Handwerkskammern unberührt, ohne selbst eine Prüfungspflicht bundesrechtlich vorzusehen. Dies hatte zur Folge, dass die Landesrechnungshöfe nach dem fortgeltenden § 4 "Kriegskontrollgesetz" zur Prüfung der Handwerkskammern befugt waren, solange das Landesrecht keine abweichende Regelung traf. Die Unanwendbarkeit des "Kriegskontrollgesetzes" nach § 11 Abs. 3 Halbs. 2 IHKG ließ dagegen die vorkonstitutionelle Prüfungspflicht der Industrie- und Handelskammern entfallen, sodass eine entsprechende Prüfungsbefugnis sich nur aus nachkonstitutionellen landesrechtlichen Ermächtigungen ergeben konnte. Die Schlussfolgerung der Klägerin, solche Prüfungsermächtigungen seien unzulässig, erliegt dem Irrtum, der Wegfall einer Pflicht sei einem Verbot gleichzusetzen.
- 31 2. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, neben der Anordnung der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sei mangels selbstständiger Bedeutung auch die jeweils mit verfügte Anordnung der Zuwendungsprüfung aufzuheben, verletzt Art. 35 Satz 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG), der wegen wörtlicher Übereinstimmung mit § 35 Satz 1 (Bundes-)Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) revisibel ist, und verstößt auch gegen § 43 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, § 48 Abs. 1 HGrG. Danach stellen die Anordnung der Zuwendungsprüfung und die Anordnung der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von einander unabhängige, selbstständige Regelungen dar, die auf eigenen Rechtsgrundlagen beruhen und verschiedene Regelungsgegenstände haben. So verpflichtet § 43 Abs. 1 Nr. 3 HGrG zur Zuwendungsprüfung gerade auch in den Fällen, in denen eine Befugnis zur umfassenden Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung nach § 48 Abs. 1 HGrG nicht besteht. Diese nach § 1 HGrG für den Landesgesetzgeber verbindlichen Vorgaben hätte das Berufungsgericht bei einer bundesrechtskonformen Auslegung der landesrechtlichen Umsetzungsregelungen in Art. 91 Abs. 1 Nr. 3, Art. 111 Abs. 1 BayHO berücksichtigen müssen.
- 32 3. Das angegriffene Urteil beruht gemäß § 137 Abs. 1 VwGO auf der fehlerhaften Anwendung der § 11 Abs. 3 Halbs. 2, § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG und § 48 Abs. 1 HGrG, soweit es der Berufung der Klägerin hinsichtlich der Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung stattgegeben und die angefochtenen, wegen ihres Regelungsgehalts zutreffend als Verwaltungsakte qualifizierten Prüfungsankündigungen aufgehoben hat. Die Aufhebung der Anordnung der Zuwendungsprü-

fung stützt sich auf die fehlerhafte Anwendung des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG und der § 43 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, § 48 Abs. 1 HGrG, da nach dem angegriffenen Urteil keine sonstigen rechtlichen Bedenken gegen diese Anordnungen bestanden.

- 33 4. Das stattgebende Berufungsurteil erweist sich nach § 144 Abs. 4 VwGO auch nicht aus anderen Gründen als richtig. Die angefochtenen Prüfungsankündigungen sind rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 34 a) Landesrechtliche Regelungen schließen die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Klägerin durch den Obersten Rechnungshof nach Art. 111 Abs. 1 Satz 1 BayHO i.V.m. § 48 HGrG nicht aus. Da das angegriffene Urteil die insoweit in Betracht kommenden Bestimmungen nicht angewendet hat, ist der Senat revisionsrechtlich nicht gehindert, sie selbst auszulegen.
- 35 Das zum 1. Januar 1972 in Kraft getretene, zum 1. Januar 1983 neu gefasste Gesetz über den Bayerischen Obersten Rechnungshof (BayRHG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Dezember 2005 (BayGVBl S. 665) beschränkt sich auf organisationsrechtliche Vorschriften, ohne Gegenstand und Umfang der Prüfungsbefugnisse zu regeln. Die Bayerische Haushaltsordnung normiert keine Prüfungsausnahme zu Gunsten der Industrie- und Handelskammern. Art. 3 Abs. 2 des Bayerischen Ausführungsgesetzes zum IHK-Gesetz (AGIHKG) vom 25. März 1958 (BayGVBl S. 40) und die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 28. Januar 1960 - Nr. 7000-I/4-857 - über die Bestimmungen der Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern haben, ebenso wie § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG, nur die Prüfung der Jahresrechnung, und nicht die darüber hinausgehende rechnungsunabhängige Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern zum Gegenstand.
- 36 b) Das Selbstverwaltungsrecht der Klägerin, das sich aus ihrer körperschaftlichen Verfasstheit nach § 3 Abs. 1, §§ 4 ff. IHKG ergibt, steht einer Befugnis des Obersten Rechnungshofs zur Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht entgegen. Unabhängig davon, dass das Selbstverwaltungsrecht sich nur aus einfachem Recht ergibt und daher unter dem Vorbehalt der näheren Ausgestaltung durch andere gesetzliche Regelungen steht, schließt die Finanzkontrolle eine autonome Entscheidung der Klägerin über die Beitragserhebung, die Verwaltung und die Verwendung ihrer Mittel nicht aus (vgl. Urteil vom 11. April 1995 - BVerwG 1 C 34.92 - BVerwGE 98, 163 <177 f.> = Buchholz 451.45 § 105 HwO Nr. 1). Sie greift nicht in laufende finanzwirksame Entscheidungsprozesse ein, sondern bewertet nur die bereits getroffenen Entscheidungen und ihre Folgen aus haushaltsrechtlicher und wirtschaftlicher Sicht (Löwer, NWVBI 2009, 125 <131>).
- 37 c) Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Klägerin ist auch nicht unverhältnismäßig, weil eine gleichwertige Finanzkontrolle bereits mit der Prüfung durch die zentrale Rechnungsprüfungsstelle des Deutschen Industrie- und Handelskammertages e.V. (DIHK) erreicht würde. Trotz der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfungsstelle nach § 19 der Satzung des DIHK und trotz der Erstreckung ihrer Prüfung auf die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach dem aufgrund der Satzungsregelung erlassenen Sonderstatut der Rechnungsprüfungsstelle ist diese Kontrolle einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern nach § 48 Abs. 1 i.V.m. § 42 Abs. 1 HGrG, Art. 111 Abs. 1 BayHO nicht gleichwertig, weil sie nach dem Sonderstatut auf einer Prüfung der jährlichen Haushaltsrechnung beschränkt bleibt. Damit gewährleistet sie weder eine gegenwartsnahe Finanzkontrolle, noch erfasst sie alle finanzwirksamen Maßnahmen.
- 38 d) Der Gleichheitssatz oder sonstige der Klägerin nach Art. 19 Abs. 3 GG möglicherweise zustehenden Grundrechte werden durch die Prüfungsankündigungen ebenfalls nicht verletzt. Soweit Freiheitsrechte wie die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG oder die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG berührt sein könnten, wäre der verhältnismäßige Eingriff durch den jeweiligen Gesetzesvorbehalt gedeckt. Dass die Industrie- und Handelskammern in einigen Bundesländern landesrechtlich von einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die Rechnungshöfe ausgenommen sind, führt nicht zu einem Gleichheitsverstoß, da der Beklagte nur zur Gleichbehandlung der in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Kammern verpflichtet ist. Auch insoweit hat die Prüfung der Klägerin keinen diskriminierenden Charakter, da sich aus den Akten die Absicht des Beklagten ergibt, nach Klärung der Reichweite der Befugnisse des Obersten Rechnungshofs in diesem Verfahren auch die übrigen bayerischen Industrie- und Handelskammern in die Prüfung einzubeziehen.

- 39 e) Die Anordnung der Zuwendungsprüfung ist ebenfalls rechtmäßig (Art. 91 Abs. 1 Nr. 3 BayHO, § 43 Abs. 1 Nr. 3 HGrG).
- 40 Da der Verwaltungsgerichtshof die erforderlichen Tatsachenfeststellungen getroffen hat, konnte der Senat nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO in der Sache selbst entscheiden und die unbegründete Berufung gegen das klageabweisende erstinstanzliche Urteil zurückweisen.

© juris GmbH