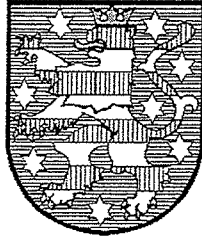


VERWALTUNGSGERICHT WEIMAR



IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Industrie- und Handelskammer Erfurt,
vertreten durch den Präsidenten und den Hauptgeschäftsführer,
Arnstädter Straße 34, 99096 Erfurt,

- Klägerin -

Prozessbevollm.:

██
██
██

gegen

den Freistaat Thüringen,
vertreten durch den Präsidenten des Thüringer Rechnungshofes,
Burgstraße 1, 07407 Rudolstadt

- Beklagter -

wegen

Industrie- und Handelskammern

hat die 8. Kammer des Verwaltungsgerichts Weimar durch

den Vizepräsident des Verwaltungsgerichts ██████████ als Einzelrichter

aufgrund der mündlichen Verhandlung am **1. November 2016** für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Thüringer Rechnungshof.

Mit Schreiben vom 19. Mai 2015 teilte der Beklagte der Klägerin mit, er prüfe ab Juli 2015 deren Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Zeitraum der Prüfung werde auf die Jahre 2008 bis 2013 festgesetzt. Ferner teilte er die Namen der zuständigen Prüfer mit und bat, einen geeigneten Arbeitsraum zur Verfügung zu stellen. Der genaue Prüfungstermin sollte nach Absprache festgelegt werden.

Mit Schreiben vom 16. Juli 2015 wandte sich die Klägerin an den Beklagten und führte aus, der Beklagte habe nicht mitgeteilt, was im Detail Prüfungsgegenstand sein solle. Nach ihrer Auffassung ergebe sich der Prüfungsrahmen aus § 91 ThürLHO. Sollte der Beklagte diesen Prüfungsrahmen nicht als einschlägig erachten, werde um eine rechtsmittelfähige Prüfungsanordnung gebeten.

Mit Bescheid vom 5. August 2016, der Klägerin zugegangen am 6. August 2016, teilte der Beklagte mit, das Schreiben vom 19. Mai 2015 stelle eine Prüfungsanordnung dar. Aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. September 2009 ergebe sich, dass die Industrie- und Handelskammern uneingeschränkt der Prüfung durch den Rechnungshof unterlägen. § 91 ThürLHO regle nicht die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes, sondern erweitere die Erhebungskompetenz auf Dritte, die neben dem Prüfungsadressaten Erhebungshandlungen zu dulden hätten.

Am 1. September 2015 hat die Klägerin hiergegen Klage erhoben.

Die Klägerin trägt vor, die Prüfungsankündigung vom 19. Mai 2015 sei zu unbestimmt. Es handele sich um ein bloßes Mitteilungsschreiben. In der Sache stehe dem Thüringer Rechnungshof die Prüfungskompetenz nicht zu. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2009 sei für Thüringen nicht relevant, da die Entscheidung die Rechtslage in Bayern behandle. Dem Beklagten stehe hinsichtlich des Obs der Prüfung ein Ermessen zu.

Dies habe er nicht erkannt, so dass ein Ermessensausfall vorliege. Der Umfang einer etwaigen Prüfung sei auf die Tatbestände des § 91 Abs. 2 ThürLHO begrenzt. Außerdem ergebe sich aus § 93 ThürLHO der Grundsatz der Vermeidung doppelter Prüfungen. Im vorliegenden Fall werde die Klägerin bereits durch die Rechnungsprüfungsstelle des DIHK geprüft. Außerdem sei die Prüfung unverhältnismäßig.

Die Klägerin beantragt,

die Prüfungsankündigung/Prüfungsanordnung des Beklagten vom 19.05.2015 in Gestalt des Bescheides vom 05.08.2015, zugestellt am 06.08.2015, aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er erwidert, die Befugnis des Thüringer Rechnungshofes zur Prüfung der Klägerin ergebe sich offensichtlich aus den Regelungen der Thüringer Landeshaushaltsordnung. Diese enthalte keine Ausnahme von der Prüfungsbefugnis. Formelle Bedenken bestünden nicht. Die Prüfungsankündigung müsse kein Verwaltungsakt sein, könne aber in der Form des Verwaltungsaktes erlassen werden. Die Ankündigung sei auch hinreichend bestimmt. § 91 ThürLHO sei hier nicht einschlägig, da diese Vorschrift lediglich die Erhebungskompetenzen des Thüringer Rechnungshofes erweitere und nicht die Frage regele, wer Adressat einer Prüfung sein könne.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die Verwaltungsakte, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung war, verwiesen.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Klage ist unbegründet. Der angegriffene Bescheid vom 5. August 2015 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Streitgegenstand der vorliegenden Anfechtungsklage ausschließlich der Bescheid vom 5. August 2015 ist. Dieser Bescheid ist - auch zwischen den Beteiligten unstreitig - ein Verwaltungsakt. Das Schreiben vom 19. Mai 2015 ist nicht Streitgegenstand. Das Gericht kann offenlassen, ob es sich hierbei um einen Verwaltungsakt handelt; hierauf kommt es nicht an. Einerseits ergibt sich aus den Ausführungen des Beklagten in seinem Schriftsatz vom 9. August 2016 (dort S. 7), dass er diese Prüfungsankündigung nicht

als Verwaltungsakt erlassen wollte und auch die Klägerin hat ausweislich der Ausführungen in der Klageschrift dieses Schreiben nicht als Verwaltungsakt verstanden. Wollte man aber andererseits dieses Schreiben als Verwaltungsakt auffassen, wäre es ein Erstbescheid gegenüber dem inhaltlich identischen Bescheid vom 5. August 2015 als Zweitbescheid. Es ist in der Rechtsprechung geklärt, dass ein Zweitbescheid die konkludente Rücknahme des Erstbescheids enthält (OVG Weimar, Beschluss vom 09.11.2011, 4 EO 39/11, Juris, ebenso st. Rspr. der Kammer, zuletzt Urteil vom 04.05.2016, 6 K 686/15 We).

Der Bescheid vom 5. August 2015 ist formell rechtmäßig. Der Beklagte kann die Prüfung der Klägerin im Wege eines Verwaltungsaktes anordnen (BVerwG, Urteil vom 11.04.1995, 1 C 34/92, Juris-Rdnr. 17). Der Bescheid ist auch hinreichend bestimmt. Er enthält die Anordnung der Prüfung sowie den zeitlichen Umfang, hier die Jahre 2008 bis 2013. Dieser Regelungsgehalt ist völlig eindeutig. Weiterer Regelungen in dem Bescheid bedarf es nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.04.1995, 1 C 34/92, Juris-Rdnr. 15). Insbesondere ergibt sich der inhaltliche Umfang der Prüfung unmittelbar aus dem Gesetz (§ 111 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 89 ff. ThürLHO).

Rechtsgrundlage für den angegriffenen Bescheid ist § 111 Abs. 1 Satz 1 ThürLHO. Nach dieser Vorschrift prüft der Beklagte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, zu denen unstreitig die Klägerin gehört. Entgegen der Ansicht der Klägerin enthält diese Vorschrift kein Ermessen des Beklagten zur Entscheidung über das Ob der Prüfung. Die Prüfungszuständigkeit des Beklagten, die sich schon aus Art. 103 Abs. 3 ThürVerf ergibt, ist umfassend angelegt und steht nicht zur Disposition des Beklagten. Deshalb konnte der Bescheid Ausführungen zu einer entsprechenden Ermessensausübung nicht enthalten. Ein Ermessen steht dem Beklagten gemäß § 89 Abs. 2 ThürLHO allerdings hinsichtlich der praktischen Ausgestaltung der Prüfungszuständigkeit zu. Dieses Ermessen hat der Beklagte durch Festlegung des Prüfungszeitraumes auf die Jahre 2008 bis 2013 zutreffend ausgeübt.

Eine Ausnahme von der Prüfungszuständigkeit nach § 111 Abs. 1 Satz 1 ThürLHO sieht das Thüringer Landesrecht nicht vor. Zur Frage der bundesrechtlichen Zulässigkeit von Prüfungen eines Rechnungshofs gegenüber einer Industrie- und Handelskammer hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass § 48 Abs. 1 HGrG i.V.m. § 42 Abs. 1 HGrG den Grundsatz möglichst lückenloser Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts durch die Rechnungshöfe normiert (BVerwG, Urteil vom 30.09.2009, 8 C 5/09, Juris-Rdnr. 15). Angesichts der zunehmen-

den Aufgabenverlagerung auf Stellen außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung erstrecke sich die Prüfung auch auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der bundes- und landesunmittelbaren öffentlich-rechtlichen Körperschaften, um eine wirksame parlamentarische Finanzkontrolle zu gewährleisten und prüfungsfreie Räume zu vermeiden. Allerdings könne diese grundsätzliche Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs durch eine positive anderweitige Regelung oder durch ein Schweigen des Gesetzes, das im Sinne einer gewollten abweichenden Regelung interpretiert werden könne, ausgeschlossen werden. Eine solche Ausschlussregelung hinsichtlich der Prüfung von Industrie- und Handelskammer ist in Thüringen nicht normiert. Vielmehr verweist § 6 Satz 2 ThürAGIHKG ausdrücklich auf die Prüfungskompetenz in § 111 ThürLHO.

Angemerkt sei, dass sich eine Prüfungszuständigkeit des Beklagten auch aus der bundesrechtlichen Vorschrift des § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG i.V.m. § 12 Abs. 2 InsO ergibt (hierzu und zum Folgenden: OVG Bautzen, Urteil vom 25.08.2016, 4 A 46/14, Juris-Rdnr. 44 ff mit weiteren Nachweisen aus der Literatur). Nach dieser Vorschrift prüft der Rechnungshof eines Landes die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, wenn hinsichtlich dieser juristischen Person eine Garantieverpflichtung des Landes gesetzlich begründet ist. Diese einheitlich und unmittelbar für Bund und Länder geltende Vorschrift ergänzt die gemäß § 48 Abs. 1 HGrG getroffenen Regelungen. Die eigenständige Bedeutung des § 55 Abs. 1 HGrG liegt nach Auffassung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vor allem darin, dass diese Vorschrift weder den Vorbehalt einer anderweitigen gesetzlichen Regelung noch eine Freistellungsmöglichkeit durch die Exekutive enthält und somit einen Prüfungsverzicht nicht zulässt. Unter einer Garantieverpflichtung im Sinne des § 55 Abs. 1 HGrG, die eine Prüfungspflicht auslöst, ist eine unter bestimmten Voraussetzungen fällige Zuschussverpflichtung zu verstehen. Die Garantieverpflichtung muss unmittelbar durch Gesetz festgelegt sein. Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs ist bereits bei Bestehen einer gesetzlich begründeten Garantieverpflichtung gegeben, eine tatsächliche Inanspruchnahme der Garantie ist nicht erforderlich. Diese Voraussetzungen erfüllt § 12 Abs. 2 InsO. Danach hat das Land für den Fall der Zahlungsunfähigkeit oder der Überschuldung einer nicht insolvenzfähigen juristischen Person des öffentlichen Rechts für Arbeitslohn und Betriebsrenten der betroffenen Arbeitnehmer einzustehen. Das beruht darauf, dass eine juristische Person, über deren Vermögen ein Insolvenzverfahren unzulässig ist, nicht den Beitrags- und Umlagepflichten nach SGB und dem BetrAVG unterliegt. Der Gesetzgeber trägt daher dem Interesse der Arbeitnehmer an einem Schutz ihrer Ansprüche auf Arbeitsentgelt und Betriebsrenten für den Fall einer Insolvenz auf andere Weise Rechnung. So wird durch die Re-

gelung des § 12 Abs. 2 InsO ein Land, das eine juristische Person für insolvenzverfahrensunfähig erklärt hat, im dennoch eingetretenen Insolvenzfall verpflichtet, den Arbeitnehmern selbst die Leistungen zu erbringen, die im Falle der Zulässigkeit eines Insolvenzverfahrens anderweitig erbracht worden wären. Dies ist auch der Fall in Thüringen in Bezug auf die Klägerin, da die Klägerin gemäß § 7 ThürAGIHKG insolvenzunfähig ist.

Aus § 91 ThürLHO ergibt sich nichts anderes. Diese Vorschrift enthält keine Regelung zu der Prüfungsbefugnis des Beklagten gegenüber der Klägerin. Die anderslautenden Ausführungen der Klägerin beruhen auf einem Missverständnis der Vorschrift. § 91 ThürLHO enthält keine Regelung zur Person des Prüfungsadressaten, sondern erweitert - wie der Beklagte zutreffend ausgeführt hat - lediglich die Erhebungskompetenz (Dittrich, Bundeshaushaltsordnung, Stand Januar 2016, Rdnr. 3 zu § 91; Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand Dezember 2015, Nr. 1 zu § 91 BHO). Wer Adressat einer Prüfung sein kann, bestimmt sich ausschließlich aus den §§ 88, 104, 111 und 112 ThürLHO. § 91 ThürLHO ermöglicht neben der Prüfung des Adressaten zusätzlich die Prüfung von Dritten, wenn diese die Voraussetzungen des § 91 Abs. 1 ThürLHO erfüllen. § 91 ThürLHO ist im vorliegenden Zusammenhang gemäß § 111 Abs. 1 Satz 2 ThürLHO entsprechend anzuwenden. Dies bedeutet, dass dann, wenn die Klägerin aufgrund des § 111 Abs. 1 Satz 1 ThürLHO Prüfungsadressat ist, diese Prüfung nach Maßgabe des § 91 Abs. 1 ThürLHO auf Dritte ausgeweitet werden kann.

Eine Unzulässigkeit der Prüfung der Klägerin durch den Beklagten ergibt sich auch nicht aus § 93 ThürLHO. Diese Regelung regelt nach ihrem eindeutigen Wortlaut nur die Zusammenarbeit des Thüringer Rechnungshofes mit dem Bundesrechnungshof und anderen Landesrechnungshöfen. Diese Vorschrift kann nicht auf die interne Prüfung der Klägerin durch die Rechnungsprüfungsstelle des DIHK entsprechend angewandt werden. Denn nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine solche interne Prüfung nicht gleichwertig mit der Prüfung durch den Rechnungshof (BVerwG, Urteil vom 11.04.1995, 1 C 34/92, Juris-Rdnr. 60 und Urteil vom 30.09.2009, 8 C 5/09, Juris-Rdnr. 37). Das Bundesverwaltungsgericht führt in dem Urteil vom 30. September 2009 aus, dass eine der Prüfung durch einen Rechnungshof gleichwertige Finanzkontrolle mit der Prüfung durch die Rechnungsprüfungsstelle des DIHK nicht erreicht werde. Sie gewährleiste weder eine gegenwartsnahe Finanzkontrolle, noch erfasse sie alle finanzwirksamen Maßnahmen. Dies bedeutet, dass die hier streitgegenständliche Prüfung durch den Beklagten über die interne Prüfung durch die Rechnungsprüfungsstelle hinausgeht. Während die externe Rechnungshof-Prüfung die allgemeine Wirtschaftlichkeitskontrolle sowohl bezüglich des Handelns der Klägerin als auch bezüglich ihrer organisatori-

schen Strukturen umfasst, bedeutet interne Kontrolle nur die rechnungsabhängige Prüfung der Jahresrechnung und des Haushaltsvollzugs, die primär auf die nachträgliche Prüfung der einzelnen haushälterischen Vorgänge angelegt ist (Wendt, GewArch Beilage WiVerw 2013, S. 39).

Die Streitgegenständliche Prüfung durch den Beklagten verletzt auch weder das Recht der Klägerin auf Selbstverwaltung noch etwaige Grundrechte (hierzu und zum Folgenden: BVerwG, Urteil vom 11.04.1995, 1 C 34/92, Juris-Rdnr. 73 ff). Im Gegensatz zu Gemeinden und Gemeindeverbänden ist den Industrie- und Handelskammern das Recht der Selbstverwaltung nicht von Verfassungs wegen, sondern nur einfachgesetzlich eingeräumt (§§ 1, 4 IHKG; hierzu zuletzt BVerwG, Urteil vom 23.03.2016, 10 C 4.15, Juris-Rdnr. 16). Es steht daher unter dem Vorbehalt der näheren Ausgestaltung durch andere gesetzliche Regelungen. Die Prüfung durch den Beklagten berührt auch nicht den Kernbereich der Selbstverwaltung. Soweit die Klägerin als Träger bestimmter Grundrechte in Betracht kommt, weil sie die gemeinsamen berufsständischen und wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder wahrnimmt, können die in Betracht kommenden Abwehrrechte aber nicht weitergehen als diejenigen, die einer privaten Person zustehen. Durch die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung wird weder die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) noch die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) berührt oder unzulässig eingeschränkt. Der den Industrie- und Handelskammern vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellte Rahmen sieht von Anfang an die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch Rechnungshöfe vor. Sollte in der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung ein Eingriff in die Berufsausübung zu sehen sein, so beruht er jedenfalls auf gesetzlicher Grundlage und dient vernünftigen Zwecken des Gemeinwohls. Ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) scheidet ebenfalls aus, weil sie nur innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung gewährleistet ist, zu der das Haushaltsgrundsätzegesetz und die auf seiner Grundlage erlassene Thüringer Landeshaushaltsordnung gehört.

Auch die von der Klägerin geltend gemachte Unverhältnismäßigkeit der Prüfung liegt nicht vor. Die Klägerin möchte diese Unverhältnismäßigkeit insbesondere aus dem Umstand herleiten, dass sie bislang noch nie durch den Beklagten geprüft wurde. Aus diesem Umstand kann sich die Klägerin aber nichts für sich herleiten (BVerwG, Urteil vom 11.04.1995, 1 C 34/92, Juris-Rdnr. 76) Der Beklagte hat keinen Zweifel an seiner Absicht erkennen lassen, die in der Thüringer Landeshaushaltsordnung vorgesehene Prüfung nunmehr durchzuführen und sie auf alle drei Industrie- und Handelskammern in Thüringen zu erstrecken. Deswegen kann die Klägerin auch nicht geltend machen, dass andere juristische Personen des öffentlichen Rechts

hinsichtlich ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung bisher noch nicht durch einen Rechnungshof geprüft worden sind. Die Prüfungsanordnung ist auch ansonsten verhältnismäßig. Sie betrifft abgelaufene Haushaltsjahre und greift deshalb weder in unzumutbarer Weise in den laufenden Betrieb der Klägerin ein, noch ist sie überflüssig, weil sie auf bereits durch anderweitige Prüfungen ermittelte Sachverhalte zielen würde (BVerwG, Urteil vom 11.04.1995, 1 C 34/92, Juris-Rdnr. 77; vgl. auch OVG Bautzen, a.a.O., Juris-Rdnr. 56).

Die Kostenentscheidung folgt § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit §§ 167 VwGO, 708 Nr. 11, 711 ZPO.

R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die **Berufung** an das Thüringer Oberverwaltungsgericht zu, wenn sie von diesem zugelassen wird.

Die **Zulassung der Berufung** kann innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des Urteils beantragt werden. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Weimar zu stellen.

Der Zulassungsantrag ist innerhalb zweier Monate nach Zustellung des Urteils zu **begründen**. Die Begründung ist - wenn sie nicht bereits mit dem Zulassungsantrag erfolgt - beim Thüringer Oberverwaltungsgericht, Kaufstraße 2 - 4, 99423 Weimar einzureichen.

Hinweis: Für das Berufungsverfahren besteht **Vertretungszwang** nach Maßgabe des § 67 Abs. 2 und 4 VwGO; dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung.

[REDACTED]

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000,00 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

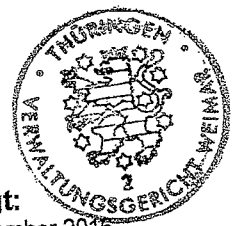
R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g

Gegen den Streitwertbeschluss steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die **Beschwerde** an das Thüringer Oberverwaltungsgericht zu.

Die Beschwerde ist bei dem **Verwaltungsgericht Weimar** einzulegen.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von **sechs Monaten** eingelegt wird, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat.

[REDACTED]



Beglaubigt:

Weimar, den 14. November 2016

[Handwritten signature]

[REDACTED]
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle