VG München, Urteil v. 09.06.2026 – M 16 K 24.7751

Titel:

IHK-Beiträge: Abrechnung 2022, Rechtsschutzbedürfnis, Beitragsfestsetzung, Wirtschaftssatzung, Haushaltsgrundsätze, Bekanntmachungserfordernis, Nachtragswirtschaftsplan, Funktionslosigkeit, Zulässigkeit: Rechtsschutzbedürfnis;, Unwirksamkeit einer Nachtragswirtschaftssatzung wegen verspäteter Bekanntgabe, Keine Heilung einer verspäteten Bekanntgabe, Funktionslosigkeit einer zuvor erlassenen Wirtschaftssatzung, Pflicht zum Erlass einer Nachtragswirtschaftssatzung;, Gewinnvortrag

Normenketten:

IHKG § 3 Abs. 2

IHKG § 3 Abs. 7a

Schlagworte:

IHK-Beiträge: Abrechnung 2022, Rechtsschutzbedürfnis, Beitragsfestsetzung, Wirtschaftssatzung, Haushaltsgrundsätze, Bekanntmachungserfordernis, Nachtragswirtschaftsplan, Funktionslosigkeit, Zulässigkeit: Rechtsschutzbedürfnis;, Unwirksamkeit einer Nachtragswirtschaftssatzung wegen verspäteter Bekanntgabe, Keine Heilung einer verspäteten Bekanntgabe, Funktionslosigkeit einer zuvor erlassenen Wirtschaftssatzung, Pflicht zum Erlass einer Nachtragswirtschaftssatzung;, Gewinnvortrag

Tenor

I. Der Bescheid der Beklagten vom 6. Dezember 2024 wird aufgehoben, soweit die Beklagte für das Beitragsjahr 2022 zusätzlich einen Beitrag in Höhe von 24.085,64 Euro festgesetzt hat.

II. Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vorhe Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

1
Gegenstand der Klage ist ein Beitragsbescheid der Beklagten, einer Industrie- und Handelskammer, mit der diese den Beitrag der Klägerin für das Jahr 2022 abrechnete.

2
Die Klägerin ist eine Projektgesellschaft mit Sitz in …, im Baugewerbe tätig und Mitglied der Beklagten.

3
Am 14. Dezember 2021 fasste die Vollversammlung der Beklagten Beschluss über die Wirtschaftssatzung für das Jahr 2022, mit der der Wirtschaftsplan für dieses Jahr festgestellt wurde. Sie prognostizierte Aufwendungen in Höhe von 108.175.000 Euro sowie Erträge aus Gebühren in Höhe von 16.196.000 Euro und aus Entgelten in Höhe von 284.000 Euro. Zudem rechnete sie mit sonstigen Erträgen in Höhe von 7.141.000 Euro. Weitere 69.514.000 Euro sollten aus Beiträgen vereinnahmt werden. Insgesamt prognostizierte die Beklagte Erträge in Höhe von 93.135.000 Euro. Der Fehlbetrag sollte durch einen Gewinnvortrag aus dem Vorjahr in Höhe von 8.564.000 Euro und Rücklagenveränderungen in Höhe von 6.476.000 Euro gedeckt werden. Die Beklagte verfügte über vier Rücklagen: Die Haushaltsmittelrücklage, die nach den der Beklagten vorliegenden Unterlagen zum 31. Dezember 2021 mit 14.279.000 Euro dotiert sein sollte, sollte diesen Wert auch wieder zum Jahresende 2022 aufweisen. Von den beiden Finanzierungrücklagen sollte die Finanzierungsrücklage für die Sanierung des Stammhauses in der M* …-Straße in …, die zum 31. Dezember 2021 einen Wert von 66.334.000 Euro aufweisen, die Finanzierungsrücklage für den Standort der Beklagten in der R* … Straße in … einen Wert von 6.713.000 Euro. Daneben bestand eine Instandhaltungsrücklage für Renovierungen im Standort O* …straße, …, mit

einem Wert zum 31. Dezember 2021 von 4.724.000 Euro. Die Beklagte sah vor, die Werte der Finanzierungsrücklagen auf 64.107.000 Euro („M* …-Straße“) und 6.014.000 Euro („R* … Straße“) abzusenken. Diese Entnahmen entsprächen dem Wert der anfallenden Abschreibungen für die entsprechenden Anlagen. Die Instandhaltungsrücklage „O* …straße“ sollte auf einen Wert von 1.174.000 Euro reduziert werden, da in entsprechendem Umfang geplante Sanierungsmaßnahmen vorgenommen werden sollten. Wegen der Einzelheiten der Planung wird auf den im Laufe des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vorgelegten Wirtschaftsplan für das Jahr 2022 verwiesen.

4
Zur Beitragshöhe bestimmte die Beklagte, dass neben einem gestaffelten Grundbeitrag (zwischen 40,00 und 12.000,00 Euro) eine Umlage in Höhe von 0,129% des Gewerbeertrags, hilfsweise des Gewinns aus Gewerbebetrieb, erhoben werde. Wegen der Einzelheiten der Beitragsfestsetzung wird auf die Wirtschaftssatzung der Beklagten für das Jahr 2022 Bezug genommen.

5
Die Wirtschaftssatzung für das Jahr 2022 wurde am 4. Januar 2022 im IHK-Magazin bekannt gemacht.

6
Am 28. April 2022 schloss die Beklagte die Aufstellung des Jahresabschlusses für das Wirtschaftsjahr 2021 ab und erklärte, es sei ein Bilanzgewinn in Höhe von 15.320.710,76 Euro erzielt worden, der auf neue Rechnung in das Jahr 2022 vorgetragen werde.

7
Die Vollversammlung der Beklagten beschloss am 29. November 2022 eine Nachtragswirtschaftssatzung für das Jahr 2022, mit der ein Nachtragswirtschaftsplan festgestellt werden sollte. Im Nachtragswirtschaftsplan sah die Beklagte Aufwendungen in Höhe von 99.974.000 Euro (-8.201.000 Euro im Vergleich zum Wirtschaftsplan) und Erträge in Höhe von 103.030.000 Euro (+9.895.000 Euro im Vergleich zum Wirtschaftsplan) vor. Da mit dem Jahresabschluss 2021 ein erheblicher Gewinn zu Verfügung stehe und die Haushaltsmittelrücklage angesichts ausreichender Liquidität nicht mehr benötigt und aufgelöst werde, sei mit einem Bilanzgewinn in Höhe von insgesamt 35.782.000 Euro zu rechnen. Dieser solle auf die Jahre 2023 und 2024 verteilt und zur Reduzierung der Beitragslast in diesen Jahren genutzt werden. Wegen der weiteren Einzelheiten der Planungen der Beklagten wird auf die Nachtragswirtschaftssatzung mit Nachtragswirtschaftsplan für das Jahr 2022, die die Beklagte im Laufe des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vorlegte, Bezug genommen. Hinsichtlich der Bestimmung zur Beitragshöhe wird auf die Nachtragswirtschaftssatzung verwiesen.

8
Die Nachtragswirtschaftssatzung 2022 wurde im IHK-Magazin, das am 4. Januar 2023 erschien, bekannt gemacht.

9
Im Rahmen einer vorläufigen Veranlagung setzte die Beklagte den Beitrag der Klägerin auf 150,00 Euro fest. Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 6. Dezember 2024, der der Klägerin nach deren unbestrittenem Vortrag am 9. Dezember 2024 zuging, setzte die Beklagte im Rahmen der Abrechnung des Beitragsjahres 2022 einen zusätzlichen Beitrag in Höhe von 24.085,64 Euro fest.

10
Mit Schreiben vom 20. Dezember 2024, das bei Gericht am 23. Dezember 2024 eingegangen ist, hat die Klägerin gegen diesen Bescheid Klage erhoben.

11
Die Klägerin macht im Wesentlichen geltend, die den Beitragsfestsetzungen zugrunde liegende Wirtschafts- bzw. Nachtragswirtschaftssatzung und der mit ihr festgestellte Nachtragswirtschaftsplan seien unwirksam, da sie aufgrund sachlich nicht gerechtfertigter und zumal überhöhter Rücklagen sowie wegen eines unzulässigen Gewinnvortrags rechtswidrig seien. Wegen der Einzelheiten des Vorbringens wird auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

12
Die Klägerin beantragt,

Der Bescheid der Beklagten vom 6. Dezember 2024, eingegangen am 9. Dezember 2024, wird aufgehoben, soweit die Beklagte für das Beitragsjahr 2022 zusätzlich 24.085,64 Euro veranlagt hat.

13
Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

14
Die Beklagte steht auf dem Standpunkt, die Klage sei unzulässig, da die Klägerin kein Rechtsschutzbedürfnis vorweisen könne. Klagen gegen Abrechnungsbescheide könnten sich nicht darauf beschränken, die der Beitragserhebung zugrunde liegende Wirtschaftsplanung infrage zu stellen, denn die grundsätzliche Beitragspflicht stehe mit der Bestandskraft einer vorläufigen Veranlagung unverrückbar fest. Die Klage sei jedenfalls unbegründet, da die Nachtragswirtschaftssatzung und der durch diese Satzung festgestellte Nachtragswirtschaftsplan in vollem Umfang rechtmäßig seien. Insbesondere sei auch der 2022 vorgesehene Gewinnvortrag in das Jahr 2023 rechtmäßig. Wegen der Einzelheiten des Vorbringens der Beklagten wird auf die Gerichtsakte Bezug genommen.

15
Auf Hinweis des Gerichts, dass Zweifel an der Wirksamkeit der Nachtragswirtschaftssatzung und dem Nachtragswirtschaftsplan für das Jahr 2022 bestünden, da die Nachtragswirtschaftssatzung erst nach Ablauf des jeweiligen Wirtschaftsjahres bekannt gegeben worden sei, erklärte die Beklagte, die Bekanntgabe einer Wirtschaftssatzung könne mit heilender Wirkung nachgeholt werden. Auf weiteren Hinweis des Gerichts, dass im Falle der Unwirksamkeit der Nachtragswirtschaftssatzung zu prüfen sei, ob die jeweils ursprüngliche Wirtschaftssatzung samt zugehörigem Wirtschaftsplan noch als Grundlage der Beitragserhebung herangezogen werden könnte, wobei insoweit zu prüfen sei, ob diese im Laufe des Wirtschaftsjahres funktionslos geworden sei, machte die Beklagte geltend, dass sie weder nach den Bestimmungen ihres Finanzstatuts noch nach ergänzend heranzuziehenden Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts zum Erlass einer Nachtragswirtschaftssatzung verpflichtet gewesen sei, sodass die Wirtschaftssatzung für das Jahr 2022 als Grundlage für den streitgegenständlichen Abrechnungsbescheid herangezogen werden müsse, sollte die Nachtragswirtschaftssatzung – gleich aus welchen Gründen – unwirksam sein.

16
Wegen des Verlaufs der mündlichen Verhandlung am 9. Juni 2026 wird auf die Niederschrift in der Gerichtsakte Bezug genommen.

17
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte sowie auf die von der Beklagten vorgelegten Unterlagen Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

18
Die zulässige Klage ist begründet.

19
1. Die Klage ist zulässig. Insbesondere kann der Klägerin ein Rechtsschutzbedürfnis nicht abgesprochen werden.

20
Die Beklagte ist der Auffassung, ein solches stehe der Klägerin nicht zu, da sie allein Einwände gegen die der Beitragsfestsetzung zugrunde liegende Wirtschaftsplanung geltend macht. Da die grundsätzliche Beitragspflicht für das Jahr 2022 mit der Bestandskraft der vorläufigen Veranlagung feststehe, könne sie sich gegen einen Abrechnungsbescheid nicht allein mit dem Argument wenden, die Wirtschaftsplanung, die der Beitragsbemessung zugrunde liege, sei unwirksam (vgl. in diesem Sinne auch VG Düsseldorf, U. v. 18.05.2022 – 20 K 730/20 –, juris Rn. 93 ff.).

21

Das Gericht vermag dieser Auffassung nicht zu folgen. Die Beitragserhebung setzt als belastender Verwaltungsakt eine gesetzliche Rechtsgrundlage voraus (Art. 2 Abs. 1 GG). Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG erfolgt die Beitragserhebung nach Maßgabe des für das Beitragsjahr geltenden Wirtschaftsplans, der durch Satzung festgestellt wird. An der Bestandskraft eines Verwaltungsakts, der eine vorläufige Veranlagung enthält, hat die für diesen erforderliche gesetzliche Rechtsgrundlage keinen Anteil (vgl. in diesem Sinne auch OVG Nds., U.v. 17.9.2018 – 8 LB 128/17 – juris Rn. 92 f.). Regelungsgehalt eines Beitragsbescheids ist niemals die Feststellung der Rechtmäßigkeit seiner gesetzlichen Rechtsgrundlage.

22
2. Die Klage ist begründet. Der streitgegenständliche Bescheid der Beklagten vom 6. Dezember 2024 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

23
2.1. Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG werden die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, durch Beiträge der Kammerzugehörigen nach Maßgabe des Wirtschaftsplans und gemäß einer Beitragsordnung aufgebracht. Die Heranziehung zu solchen Beiträgen ist rechtmäßig, wenn die Feststellung des Mittelbedarfs der Kammer in dem jeweiligen Wirtschaftsplan rechtmäßig ist, der Mittelbedarf in rechtmäßiger Weise durch eine Beitragsordnung auf die Kammerzugehörigen umgelegt wird und diese Beitragsordnung im Einzelfall ohne Rechtsfehler angewendet wurde (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.2020 – 8 C 9.19 – juris Rn. 10; BVerwG, U.v. 9.12.2015 – 10 C 6.15 – juris Rn. 13). Einer Beitragsfestsetzung ist der zum Zeitpunkt des Erlasses des Beitragsbescheids jeweils aktuelle, durch Satzung festgestellte, Wirtschaftsplan zugrunde zu legen (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.2020 – 8 C 10/19 – juris Rn. 17; BayVGH, B.v. 9.12.2024 – 21 ZB 23.160 – juris Rn. 14; BayVGH, B.v. 2.12.2024 – 21 ZB 23.164 – juris Rn. 13; BayVGH, B.v. 9.12.2024 – 21 ZB 23.593 – juris Rn. 13).

24
2.2. Die Abrechnung des Beitrags für das Jahr 2022 ist rechtswidrig, da die Nachtragswirtschaftssatzung und der Nachtragswirtschaftsplan für das Jahr 2022, auf denen die Beitragsfestsetzung beruht, unwirksam sind (2.2.1.). Auf die Wirtschaftssatzung und den Wirtschaftsplan für das Jahr 2022 in ihrer ursprünglichen Fassung kann zur Rechtfertigung der streitgegenständlichen Beitragsfestsetzung nicht zurückgegriffen werden (2.2.2.)

25
2.2.1. Die Nachtragswirtschaftssatzung und der Nachtragswirtschaftsplan für das Jahr 2022 sind rechtswidrig, da diese nach Ablauf des Wirtschaftsjahres erlassen wurden (2.2.1.1.) und zudem unter Verstoß gegen § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG einen Gewinnvortrag vorsehen (2.2.1.2.).

26
2.2.1.1. Die Nachtragswirtschaftssatzung verstößt gegen die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Vorherigkeit und ist schon aus diesem Grund unwirksam.

27
2.2.1.1.1. Nach den – hier nach § 3 Abs. 7a Satz 2 IHKG anwendbaren (vgl. BVerwG, U.v. 9.12.2015 – 10 C 6/15 – juris Rn. 16; BVerwG, U.v. 22.1.2020 – 8 C 9/19 – juris Rn. 11; BVerwG, U.v. 22.1.2020 – 8 C 10/19 – juris Rn. 15; BVerwG, U.v. 22.1.2020 – 8 C 11/19 – juris Rn. 14; BVerwG, U.v. 27.3.2024 – 8 C 5/23 – juris Rn. 15) – Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts ist der Wirtschaftsplan jährlich und im Voraus aufzustellen. Nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das er gelten soll, kann er nicht mehr erlassen oder abgeändert werden (vgl. BayVGH, B.v. 9.12.2024 – 21 ZB 23.160 – juris Rn. 16) . Ein nachträglich erlassener Plan kann den Haushaltsvollzug nicht mehr steuern (vgl. zum Grundsatz der Vorherigkeit Kube in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2026, Art. 110 GG Rn. 129).

28
2.2.1.1.2. Hiergegen verstieß die Beklagte, denn sie machte die Nachtragswirtschaftssatzung 2022 erst nach Ablauf des Wirtschaftsjahres, für das sie geltend sollte, bekannt. Die Bekanntgabe ist ein konstitutives Erfordernis.

29
Rechtsnormen bedürfen, um wirksam zu werden, der Publizität, d.h. der förmlichen Bekanntgabe (vgl. Schmidt-Aßmann in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2026, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 250; Günther in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand: April 2025, § 4 IHKG Rn. 35; Maurer/Waldhoff,

Allgemeines Verwaltungsrecht 20. Aufl. 2020, § 13 Rn. 13). Für formelle Gesetze des Bundesrechts ist dies in Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG, in Art. 82 Abs. 1 Satz 3 GG für Rechtsverordnungen des Bundesrechts geregelt. Für Parlamentsgesetze des Landesrechts trifft Art. 76 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung eine entsprechende Regelung (vgl. zum Bekanntmachungserfordernis bei Rechtsverordnungen des Landesrechts Lindner, Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl. 2019, Rn. 329 f.). Gleiches gilt auch für Satzungen des Landesrechts; dies ist auch für das Recht der Industrie- und Handelskammern anerkannt (vgl. Günther in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand: April 2025, § 4 IHKG Rn. 36). Das Publizitätserfordernis ist konstitutiver Natur (vgl. Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht 20. Aufl. 2020, § 13 Rn. 13) und stellt sicher, dass die Rechtsordnung berechenbar und die Rechtslage nachprüfbar ist; dies ist ein Gebot des Rechtsstaatsprinzips (vgl. Schmidt-Aßmann in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2026, Art. 19 Abs. 4 GG Rn. 250; Günther in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand: April 2025, § 4 IHKG Rn. 35).

30
2.2.1.1.3. Der formelle Fehler ist evident und hat daher die Unwirksamkeit der Nachtragswirtschaftssatzung zur Folge (vgl. BVerfG, B.v. 11.10.1994 – 1 BvR 337/92 – NJW 1995, S. 1537 <1540>; Goldhammer in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht – VwVfG, Stand: Mai 2025, Vorbemerkung § 43 VwVfG Rn. 82; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht 20. Aufl. 2020, § 4 Rn. 57). Die Nachholung der förmlichen Bekanntgabe nach Ablauf des Wirtschaftsjahres hat jedenfalls für die Beitragsfestsetzung im Außenverhältnis keine heilende Wirkung.

31
2.2.1.1.3.1. Eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung, die die Heilung bestimmter formaler Mängel gestattet, besteht nicht. Entsprechende Normen aus anderen Bereichen des besonderen Verwaltungsrechts können nicht analog herangezogen werden.

32
2.2.1.1.3.2. Allgemeine Grundsätze des Haushaltsrechts schließen eine nachträgliche Heilung nach Ablauf des Wirtschaftsjahres vielmehr aus.

33
Die Beklagte beruft sich darauf, in der Rechtsprechung zum kommunalen Haushaltsrecht werde vertreten, auch nach Ablauf des Wirtschaftsjahres könnten Mängel der Bekanntgabe geheilt werden. Für den Haushaltsvollzug sei primär der Haushaltsplan, nicht die Haushaltssatzung maßgeblich. Auch wenn der Haushaltsplan mit der Satzung festgestellt werde, so teile er nicht in jeder Hinsicht deren Schicksal. Insbesondere werde er nicht gemeinsam mit der Haushaltssatzung publiziert. Primär handele es sich um Innenrecht, das bereits mit Beschlussfassung den Haushaltsvollzug der Gemeinde steuern könne. Die fehlerhafte Bekanntgabe sei lediglich ein Mangel der Verlautbarung, der geheilt werden könne (vgl. OVG Thüringen, U.v. 18.12.2008 – 2 KO 994/06 – juris Rn. 37 ff.).

34
Dem kann indes nicht gefolgt werden. Im Schrifttum zum staatlichen Haushaltsrecht wird, soweit ersichtlich einhellig, dargelegt, dass Haushaltsgesetz und Haushaltsplan so miteinander verbunden sind, dass sie eine untrennbare Einheit bilden (vgl. statt vieler Heintzen in von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 110 GG Rn. 3, 32). Für das Haushaltsrecht der Industrie- und Handelskammern kann nichts anderes gelten. Der Wirtschaftsplan wird durch die Wirtschaftssatzung festgestellt, wie § 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 IHKG und § 1 Abs. 3 der Beitragsordnung der Beklagten (im Folgenden: Beitragsordnung) erhellen. Auch, wenn er aus Praktikabilitätsgründen und in Anlehnung an das staatliche Haushaltsrecht selbst nicht förmlich bekannt gegeben wird, wird er erst mit Wirksamwerden der Wirtschaftssatzung festgestellt und außenrechtswirksam. Zur Rechtfertigung der Beitragserhebung genügt im Übrigen nicht allein eine etwaig bereits mit Beschlussfassung eingetretene Wirksamkeit eines Wirtschaftsplans als Innenrecht. Es bedarf einer im Außenverhältnis wirksamen Rechtsnorm Eine für die beitragspflichtigen Mitglieder nachvollziehbare Wirtschaftsführung der Beklagten ist auch anders als auf der Grundlage eines publizierten und damit nachvollziehbaren Wirtschaftsplans nicht möglich.

35
2.2.1.2. Unabhängig davon sind die Nachtragswirtschaftssatzung und der mit ihr festgestellte Nachtragswirtschaftsplan für das Jahr 2022 auch deshalb rechtswidrig und unwirksam, weil sie unter Verstoß gegen § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG einen Gewinnvortrag in das Jahr 2023 vorsehen.

36
2.2.1.2.1. Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG werden Beiträge erhoben um die Kosten der Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern zu decken, soweit diese nicht anderweitig gedeckt sind. Die Bestimmung normiert einen Nachrang der Beitragserhebung gegenüber anderen Einkunftsarten, die vorrangig ausgeschöpft werden müssen (vgl. Jahn/Borrmann in Junge/Jahn/Wernicke, IHKG, 9. Aufl. 2024, § 3 IHKG Rn. 46a). Die Beklagte geht, wie sie im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens erläuterte, so auch grundsätzlich rechtmäßig vor, wenn sie im Rahmen der Aufstellung eines Wirtschaftsplans zunächst die Aufwendungen prognostiziert, sodann die Erträge aus Gebühren, Entgelten, die Finanzerträge und die sonstigen betrieblichen Erträge und im Anschluss die Beiträge als Residualgröße zuletzt ermittelt. Zu den Mitteln, die eine Industrie- und Handelskammer vorrangig zur Finanzierung zu verwenden hat, zählen auch ungeplante Gewinne. Stellt eine Industrie- und Handelskammer fest, dass sie, entgegen anderer Planungen, einen Bilanzgewinn erzielt hat, so ist dieser unverzüglich der Kammerfinanzierung zuzuführen (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.2020 – 8 C 9.19 – juris Rn. 28; BVerwG, U.v. 22.1.2020 – 8 C 10.19 – juris Rn. 32; BVerwG, U.v. 22.1.2020 – 8 C 11.19 – juris Rn. 30). Diesem Erfordernis wird eine Industrie- und Handelskammer nur dann gerecht, wenn sie bei nächster Gelegenheit entsprechend handelt. Sieht eine Industrie- und Handelskammer bereits im laufenden Jahr ab, dass sie einen Überschuss erzielen wird, so hat sie, sofern die Mittel des Haushaltsvollzugs (§§ 11 f. des Finanzstatuts) nicht ausreichen, im Rahmen einer Nachtragswirtschaftssatzung und eines Nachtragswirtschaftsplans neu über die Finanzierung zu entscheiden und gegebenenfalls den Beitrag zu senken. Unterbleibt dies, so ist der Überschuss – gegebenenfalls über einen Nachtragswirtschaftsplan, wenn der Überschuss erst durch den Jahresabschluss offenbar wird – im folgenden Jahr der Kammerfinanzierung zuzuführen (in diesem Sinne grundsätzlich auch Borrmann, GewA 2020, S. 395 <398>).

37
2.2.1.2.2. Bereits bei Aufstellung des Nachtragswirtschaftsplans stellte die Beklagte fest, dass aufgrund erheblich gesunkener Aufwendungen, erheblich gestiegener Erträge und eines überplanmäßigen Bilanzgewinns aus dem Jahr 2021 für 2022 ein Gewinn in Höhe von etwa 35 Millionen Euro zu erwarten war. Anstatt diesen auf neue Rechnung in die Jahre 2023 und 2024 vorzutragen, wie es die Absicht der Beklagten war, wäre es ohne Weiteres möglich, die Beitragslast für das Jahr 2022 in entsprechender Höhe zu senken. Das Anliegen der Beklagten, einen absehbaren Überschuss zur Verringerung der Beitragslast über mehrere Jahre hinweg zu strecken, ist durchaus nachvollziehbar, allerdings nicht mit § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG zu vereinbaren. Sieht eine Industrie- und Handelskammer, wie vorliegend, noch während des laufenden Jahres verlässlich ab, dass sie nicht alle im Rahmen der Beitragserhebung zu erwartenden Einkünfte benötigen wird, so ist sie vielmehr verpflichtet, die Beitragslast unmittelbar entsprechend zu senken.

38
2.2.2. Auf die Wirtschaftssatzung und den Wirtschaftsplan für das Jahr 2022 in ihrer ursprünglichen Fassung kann vorliegend nicht zurückgegriffen werden. Angesichts der erheblichen Abweichungen der tatsächlichen Verhältnisse von der Planung müssen die ursprünglichen Fassungen von Wirtschaftssatzung und -plan als überholt angesehen werden.

39
2.2.2.1. Weicht der tatsächliche Vollzug des Wirtschaftsplans in so erheblicher Weise von den geplanten Ansätzen ab, dass nach dem Satzungsrecht der Industrie- und Handelskammer oder nach den allgemeinen Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts ein Nachtragswirtschaftsplan festgestellt werden muss, so ist der überholte Wirtschaftsplan nicht mehr geeignet, einen später durch Verwaltungsakt festgesetzten Beitrag zu rechtfertigen. In diesem Fall ist eine Nachsteuerung durch Satzungserlass erforderlich und es muss erneut über die Grundlagen der Finanzierung – und auch über die Beitragserhebung – Beschluss gefasst werden.

40
Die Industrie- und Handelskammern sind dementsprechend dazu verpflichtet, den Vollzug ihrer Wirtschaftspläne zu überwachen und im Falle erheblicher Abweichungen nachzusteuern. Dies ist einerseits Gebot kammerinterner demokratischer Legitimation, andererseits rechtsstaatlich geboten. Die Erhebung von Beiträgen ist nur im Rahmen eines Satzungsbeschlusses hinreichend demokratisch legitimiert (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 Nrn 3 und 4 IHKG, § 1 Abs. 3 der Beitragsordnung der Beklagten) und der mit der Beitragslast einhergehende Grundrechtseingriff nur bei Bestehen einer entsprechenden satzungsrechtlichen

Ermächtigungsgrundlage gerechtfertigt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Wirtschaftsplanung der Industrie- und Handelskammern um dynamische Planungen handelt. Im Planungsrecht ist anerkannt, dass Planungen funktions- und damit wirkungslos werden können (vgl. im Bauplanungsrecht BVerwG, U.v. 29.4.1977 – IV C 39.75 – juris Rn. 32; BVerwG, B.v. 17.2.1997 – 4 B 16/97 – juris Rn. 4; vgl. im Fachplanungsrecht BVerwG, U.v. 31.8.1995 – 7 A 19/94 – juris Rn. 24). Grund hierfür ist, dass Planungen, die auf konkrete Ausführung angelegt sind, aus diesem Grund anfälliger dafür sein können, durch tatsächliche Entwicklungen in ihrer Funktion gestört und dadurch in ihrer Geltung infrage gestellt zu werden (vgl. BVerwG, U.v. 29.4.1977 – IV C 39.75 – juris Rn. 32).

41
Das Rechtsinstitut der Unwirksamkeit wegen Funktionslosigkeit ist nicht auf das Bau- oder Fachplanungsrecht beschränkt (vgl. in diesem Sinne wohl OVG LSA, U.v.17.5.2022 – 4 K 127/21 – juris Rn. 32). Der innere Grund für die Annahme, eine funktionslose Planung sei unwirksam, ist vielmehr, dass ein Rechtsakt, der darauf angelegt ist, ein dynamisches Geschehen gestaltend zu lenken, keine Geltung mehr beanspruchen kann, wenn er faktisch überholt ist. Dieser Rechtsgrundsatz ist übertragbar auf die Wirtschaftspläne und -satzungen der Industrie- und Handelskammern, denn es handelt sich bei ihnen um dynamische, innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums umzusetzende und auf Verwirklichung abzielende Planungsinstrumente. Ein Wirtschaftsplan, der nicht mehr verwirklicht werden kann, kann dementsprechend nicht mehr Grundlage des Wirtschaftens einer Industrie- und Handelskammer sein und er kann deshalb die Erhebung einer Beitragsforderung nicht mehr rechtfertigen. Hiervon ist insbesondere dann auszugehen, wenn eine Kammer verpflichtet ist, ihre Planungen zu überarbeiten und einen Nachtragswirtschaftsplan durch Nachtragswirtschaftssatzung festzustellen. Dann nämlich ist sie daran gehindert, ihre grundlegend überholte Planung noch Realität werden zu lassen, sondern muss nachsteuern.

42
2.2.2.2. Die beschriebenen (Rn. 37) erheblichen Abweichungen machten eine Nachtragswirtschaftssatzung und einen Nachtragswirtschaftsplan zwingend erforderlich.

43
2.2.2.2.1. Nach allgemeinen Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts, die gemäß § 3 Abs. 7a Satz 2 IHKG anzuwenden sind, ist ein Nachtragswirtschaftsplan dann zu erlassen, wenn Abweichungen von den Planungen ein so wesentliches Ausmaß annehmen, dass die Grundzüge der Planung berührt werden (vgl. Gröpl in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 56 Rn. 73). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Haushalt heilungsbedürftig ist (vgl. BVerfG, U.v. 9.7.2007 – 2 BvF 1/04 – juris Rn. 101), sich Abweichungen vom Plan nicht anders auffangen lassen, oder wenn Veränderungen, mit denen bisher nicht gesehene sachliche Bedürfnisse berücksichtigt werden sollen (vgl. BVerfG, U.v. 25.5.1977 – 2 BvE 1/74 – juris Rn. 107), im laufenden Jahr umgesetzt werden sollen (vgl. Tappe in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 33 BHO Rn. 15). Nicht erforderlich ist ein Nachtragshaushalt dann, wenn die Ermächtigungen zur Leistung über- oder außerplanmäßiger Leistungen genügen, um mit Abweichungen umzugehen (vgl. Kube in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: Januar 2026, Art. 110 GG Rn. 86; in diesem Sinne wohl auch Jahn, GewA 2008, S. 340 <344>).

44
Nach § 11 Abs. 1 Finanzstatut dienen alle Erträge, soweit nichts anderes bestimmt ist – insbesondere keine Zweckbindung im Sinne des § 11 Abs. 2 Finanzstatut besteht – der Deckung aller Aufwendungen. Die Aufwendungen sind jeweils für sich deckungsfähig (§ 11 Abs. 3 Satz 1 Finanzstatut) und können insgesamt für gegenseitig deckungsfähig erklärt werden (§ 11 Abs. 3 Satz 2 Finanzstatut). Dies ermöglicht es, aufgrund von Einsparungen bei einem Titel höhere Ausgaben bei einem anderen Titel vorzusehen (vgl. Tappe in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, § 20 Rn. 7). Überplanmäßige Aufwendungen dürfen überdies bis zu einer Überschreitung von 10% vorgenommen werden, soweit Deckung besteht (§ 12 Abs. 2 Satz 1 Finanzstatut). Bei Überschreitungen von mehr als 10% sowie bei fehlender Deckung auch bis 10% ist die Genehmigung der Vollversammlung einzuholen (§ 10 Abs. 2 Satz 2 Finanzstatut). Außerplanmäßige Aufwendungen bedürfen stets der Genehmigung der Vollversammlung (§ 12 Abs. 3 Satz 2 Finanzstatut). Sie sind nur zulässig, wenn sie unabweisbar oder für die Aufrechterhaltung der Betriebsfähigkeit der Beklagten unumgänglich notwendig sind (§ 12 Abs. 3 Satz 1 Finanzstatut). Die Bestimmung des § 10 Abs. 1 des Finanzstatuts der Beklagten, der zufolge ein Nachtragswirtschaftsplan nur dann erlassen werden muss, wenn das Volumen der Plan-Gewinn-und-

Verlustrechnung um mehr als 10% überschritten wird, regelt damit nur einen denkbaren Fall des Bestehens einer Pflicht, eine Nachtragswirtschaftssatzung zu erlassen (vgl. in diesem Sinne auch Günther in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, Stand: April 2025, § 3 IHKG Rn. 68 ff., insbesondere Rn. 73).

45
Die Industrie- und Handelskammern trifft damit die Pflicht, den Haushaltsvollzug zu überwachen und auf Veränderungen in weiterem Umfang, als es insbesondere auch das Muster-Finanzstatut der DIHK und Teile des kammerrechtlichen Schrifttums (vgl. zur Nachtragshaushaltspflicht distanziert Borrmann, GewA 2020, S. 395 <398>) annehmen, zu reagieren.

46
2.2.2.2.2. Wie oben (Rn. 37) beschrieben, stellte die Beklagte im Laufe des Jahres 2022 fest, dass ungeplante Gewinne aus dem Vorjahr der Kammerfinanzierung zur Verfügung standen und dass sich Erträge und Aufwendungen in einer für sie so günstigen Weise entwickelten, dass eine Haushaltsmittelrücklage nicht mehr erforderlich war und dass ein erheblicher Gewinn erzielt werden würde. Die Planungen aus dem mit der Wirtschaftssatzung festgestellten Wirtschaftsplan waren damit in ihren Grundzügen vollständig überholt.

II.

47
Die Kostenentscheidung beruht auf § 161 Abs. 1, § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO.

III.

48
Die Berufung war nach § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zuzulassen, da das Verfahren grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO hat. Es wurden vorliegend Fragen aufgeworfen, die bislang in der Rechtsprechung ungeklärt sind und deren Klärung im Interesse der einheitlichen Rechtsanwendung geboten ist (vgl. Seibert in Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 6. Aufl. 2025, § 124 VwGO Rn. 127). Die Beantwortung dieser Fragen hat insbesondere auch Bedeutung für eine Mehrzahl von derzeit noch bei dem Verwaltungsgericht München anhängigen Verfahren.