2 K 1089/18.TR

Veröffentlichungsfassung!

VERWALTUNGSGERICHT TRIER

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

des Herrn ***,

- Kläger -

g e g e n

die Bezirksärztekammer Trier, vertreten durch den Vorsitzenden ihres Vorstandes Herrn Dr. med. Walter Gradel, Balduinstraße 10-14, 54290 Trier,

- Beklagte -

w e g e n Kammerbeitrags

hat die 2. Kammer des Verwaltungsgerichts Trier aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. Juni 2018, an der teilgenommen haben

***
***
***
***
***

für Recht erkannt:

Der Bescheid der Beklagten vom *** 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom *** 2018 wird in Höhe von *** EUR aufgehoben.

Die Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 V. H. des vollstreckungsfähigen Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

Der Kläger, ein niedergelassener Facharzt ***, der der Beklagten aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit als Pflichtmitglied angehört, wendet sich gegen den Beitragsbescheid der Beklagten für das Jahr 2017.

Die Beklagte übersandte dem Kläger unter dem *** 2017 ein als „Veranlagungsbescheid – Ärztekammerbeitrag 2017“ bezeichnetes Schreiben. Der Kläger wurde aufgefordert, den zu zahlenden Jahresbeitrag nach der dem Schreiben beigefügten Beitragstabelle zu § 2 Abs. 2 der Beitragsordnung der Bezirksärztekammer Trier selbst zu ermitteln. Zusammen mit einer Einstufungserklärung sollte zudem gegenüber der Beklagten bis zum *** 2017 ein Nachweis über den Gewinn aus ärztlicher Tätigkeit für das Jahr 2015 erbracht werden.

Unter dem *** 2017 erklärte der Kläger gegenüber der Beklagten, dass er nach seinen erzielten Einkünften aus ärztlicher Tätigkeit im Jahr 2015 unter die Beitragsgruppe *** der Beitragstabelle falle. Der zu entrichtende Kammerbeitrag betrage für das Jahr 2017 somit *** EUR. Zugleich bat er um die Zusendung eines

rechtsmittelfähigen Beitragsbescheides. Die Beklagte antwortete darauf, dass die entsprechend der Beitragsordnung erfolgte Einstufung als Beitragsbescheid gelte. Das Schreiben, mit dem der Kläger um einen rechtsmittelfähigen Bescheid gebeten habe, werde von ihr als Widerspruch gegen die Einstufung nach Stufe *** der Beitragstabelle verstanden.

Unter dem *** 2017 begründete der Kläger seinen Widerspruch. Er führte im Wesentlichen aus, dass die Beklagte rechtswidrig Vermögen gebildet habe und damit gegen staatliches Haushaltsrecht sowie das Kostendeckungsprinzip verstoßen habe. Bedenken habe er insbesondere hinsichtlich der Ausgleichsrücklage und der Betriebsmittelrücklage, die die Beklagte gebildet habe. Zum 31. Dezember 2015 habe die Ausgleichsrücklage *** EUR betragen. Bezogen auf das Jahr 2017 liege sie bei rund 25 v. H. der geplanten Aufwendungen. Er bestreite nicht die Zulässigkeit der Bildung solcher Rücklagen, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei die Dotierung aber nur in jährlicher Anwendung des Gebotes der Schätzgenauigkeit zulässig. Dabei sei auf die Erfahrungen der Vorjahre zurückzugreifen. Eine Risikoabschätzung durch die Vertreterversammlung habe nicht einmal ansatzweise stattgefunden. Darüber hinaus werde die Beklagte auch nicht ernsthaft darlegen können, dass für das Jahr 2017 das Risiko eines Beitragseinbruchs in dieser Höhe bestanden habe. Die Ausgleichsrücklage sei der Höhe nach offenkundig überdotiert. Die Vermögenswerte, die in der Betriebsmittelrücklage aufgegangen seien, seien vollständig als freies Vermögen zu betrachten. Sie seien von der Vertreterversammlung erstmals zum 31. Dezember 2016 zu einer Betriebsmittelrücklage umbenannt worden. Vor der Entscheidung über den Jahresabschluss 2016 habe es keine nachvollziehbare Zweckbindung für diese Mittel gegeben. Eine zweckfreie Ansammlung von Vermögen sei jedoch unzulässig.

Unter dem *** 2018 wies der Vorstand der Beklagten den Widerspruch gegen den Beitragsbescheid vom *** 2017 zurück. Die Beklagte habe weder unverhältnismäßige Rücklagen vorgehalten, noch habe sie rechtswidrige Vermögensbildung betrieben. Zur Begründung ist im Wesentlichen ausgeführt, dass die Rechtsprechung, die sich auf die Beitragsanfechtungen gegenüber Industrie- und Handelskammern nach dem IHK-Gesetz beziehe, nicht ohne weiteres auf die Anfechtung der Beitragsveranlagung einer Ärztekammer übertragen werden könne,

weil das Heilberufsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz keine Rechtsgrundlage kenne, wie sie das Recht der Industrie- und Handelskammern in § 3 Abs. 2 und 7 a IHK-Gesetz vorsehe. Der Kläger verkenne, dass nur eine unvertretbare oder unverhältnismäßige Rücklagenbildung rechtswidrig sei. Die Bildung angemessener Rücklagen, die zu einer geordneten Haushaltsführung gehörten, sei zulässig. Die Kammer besitze bei der Aufstellung des Haushaltsplanes einen weiten Gestaltungsspielraum. Das Gebot der Haushaltswahrheit gehöre zu den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechtes, die zu befolgen seien, dieses sei jedoch nicht bereits dann verletzt, wenn sich eine Prognose im Nachhinein als falsch erweisen sollte. Prognosen müssten aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen. Der Haushaltsplan für das Jahr 2017 sei von der Vertreterversammlung der Bezirksärztekammer Trier am *** 2016 beschlossen worden. Damals habe der Jahresabschluss für das Jahr 2016 noch nicht vorgelegen. Das Jahresergebnis 2015 habe eine Ausgleichsrücklage i. H. v. *** EUR vorgesehen. Richtigerweise betrage der Anteil der Ausgleichsrücklage bei den im Haushaltsansatz geplanten Aufwendungen von *** EUR nur 23,36 v. H.. Für den Haushaltsplan 2017 sei auch eine Entnahme aus der Ausgleichsrücklage i. H. v. *** EUR beabsichtigt gewesen. Dieser Betrag sei bei der Bewertung der Ausgleichsrücklage mindernd zu berücksichtigen, da er zum Ausgleich des für das Haushaltsjahr geplanten negativen Betriebsergebnisses eingeplant worden sei und somit im entsprechenden Haushaltsjahr nicht mehr für Zwecke der Ausgleichsrücklage vorgesehen sein könne. Es ergebe sich ein deutlich niedrigerer Betrag, der bei der Ausgleichsrücklage zu berücksichtigen sei, nämlich ein Betrag i. H. v. *** EUR. Dies entspreche bei den gesamten für das Jahr 2017 geplanten Aufwendungen einem Anteil von nur noch 6,41 v. H.. Bei einer Ausgleichsrücklage in Höhe von bis zu 30 v. H. der Aufwendungen spreche jedenfalls die Vermutung dafür, dass eine Ausgleichsrücklage in dieser Höhe angemessen sei, um in dem Haushaltsjahr eine ordnungsgemäße Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Krediten zu gewährleisten und Schwankungen im Beitragsaufkommen auszugleichen. Eine Umstellung der Rücklagen sei tatsächlich im November 2017 erfolgt. Die Betriebsmittelrücklage diene der Aufrechterhaltung einer ordentlichen Kassenwirtschaft ohne Inanspruchnahme von Krediten und sei sachgerecht. Die Vorhaltung einer Mittelreserve zur Überbrückung von Einnahmenverzögerungen oder Einnahmeausfällen stelle einen zulässigen sachlichen Zweck dar. Bei dem geplanten Aufwandsvolumen von *** Euro für das Jahr 2017 seien monatliche

Aufwendungen von ca. *** EUR zu erwarten, was eine Betriebsmittelrücklage von *** EUR für einen Zeitraum von fünf Monaten rechtfertige.

Der Kläger hat am 8. Februar 2018 Klage erhoben. Zur Begründung führt er unter Vertiefung seines bisherigen Vortrages im Wesentlichen aus, dass hinsichtlich der Ausgleichsrücklage und der Betriebsmittelrücklage ein vollständiger Ermessensausfall bei der Dotierung der Rücklagenbildung zu erkennen sei. Die „überzogene“ Eigenkapitalposition, die zum 31. Dezember 2016 gemeinsam mit anderen Vermögenspositionen zur Betriebsmittelrücklage geworden sei, finde sich in der Bilanz des Jahres 2015. Nach § 16 Abs. 1 des Heilberufsgesetzes Rheinland-Pfalz sei auch die Beklagte an das Kostendeckungsprinzip gebunden. Damit sei ihr eine Beitragserhebung nicht nur dann versagt, wenn ihr sonstige Einnahmen zur Verfügung stünden. Das Bundesverwaltungsgericht habe eine Verbindung zwischen der Rücklagenbildung und der Beachtung des Kostendeckungsprinzips hergestellt. Auch Ärztekammern müssten das Gebot der Haushaltswahrheit, insbesondere das Gebot der Schätzgenauigkeit, berücksichtigen. Im Zusammenhang mit den zweckgebundenen Rücklagen fehle sowohl im Hinblick auf den Grund als auch die Höhe der Rücklagendotierung jegliche Abwägung. Die Summe aller Rücklagen (Schwankungsreserve) zum Zeitpunkt der Beschlussfassung habe insgesamt *** EUR und mithin 77,64 v. H. des vorgesehenen Jahresaufwandes betragen. Selbst unter Berücksichtigung der mit dem Haushaltsplan vorgesehenen Entnahmen i. H. v. *** EUR verbleibe als Planungshorizont für das Jahr 2017 eine Schwankungsreserve von *** EUR (60,68 v. H. des vorgesehenen Jahresaufwandes). Weder aus dem Haushaltsplan, den die Vertreterversammlung beschlossen habe, noch aus dem Protokoll ergebe sich eine vorgesehene Entnahme i. H. v. *** EUR zulasten der Ausgleichsrücklage. Es sei der Beklagten zwar zuzustimmen, dass der Dotierung der Betriebsmittelrücklage für den vorliegenden Rechtstreit formal keine Bedeutung zukomme, weil die Bildung dieser Rücklage erst nach der Aufstellung des streitgegenständlichen Haushaltsplanes beschlossen worden sei. Von Bedeutung sei gleichwohl, dass die Umwidmung der Rücklage „Vermögen“ den Vortrag des Klägers belege, wonach hier, bezogen auf das Jahr 2017, eine zweckfreie und mithin unzulässige Rücklage bestanden habe. Aus der schwammigen und unzulässigen „Schwankungsreserve“ sei nun eine dem Grunde nach zulässige Betriebsmittelrücklage gebildet worden.

Der Kläger beantragt,

> den Bescheid der Beklagten vom *** 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom *** 2018 in Höhe von *** EUR aufzuheben.

Die Beklagte beantragt,

> die Klage abzuweisen.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass § 16 Abs. 1 des Heilberufsgesetzes Rheinland-Pfalz vorsehe, dass die Kammern, die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen durch Beiträge der Kammermitglieder zu beschaffen hätten, soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stünden. Die Beiträge würden nach Maßgabe der Beitragsordnung erhoben. Es handle sich hierbei um ein einstufiges Verfahren. Weitere Einschränkungen, insbesondere dahingehend, dass die Kosten nicht anderweitig gedeckt sein dürften, sehe diese Vorschrift nicht vor. Ihr stehe aufgrund ihrer Satzungsautonomie bei der Ausgestaltung der Beitragsordnung ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Daher müsse sich die gerichtliche Überprüfung der Beitragsordnung darauf beschränken, festzustellen, ob der Satzungsgeber die äußeren Grenzen seines Gestaltungsspielraums eingehalte habe. Dies sei nur dann nicht der Fall, wenn bei der Bemessung der Mitgliedsbeiträge gegen das Äquivalenzprinzip oder den Gleichheitssatz verstoßen worden sei. Solche Verstöße seien hier jedoch nicht ersichtlich. Die Vertreterversammlung der Beklagten habe sich in der Sitzung vom *** 2016 mit dem Jahresabschluss 2015 beschäftigt. In diesem Zusammenhang sei angekündigt worden, dass mit dem Jahresabschluss zum 31. Dezember 2016 eine Umschichtung der Rücklagen und die Einführung einer Betriebsmittelrücklage geplant seien. Unter Vorlage der Auszüge der Niederschriften der Vertreterversammlung der Beklagten vom *** 2017 sowie vom *** 2016 erklärte die Beklagte, dass sie davon ausgehe, dass sich die Vertreterversammlung ausführlich mit der Dotierung der Rücklagen befasst habe. Aus dem Power-Point-Vortrag des Geschäftsführers der Beklagten folge, dass die Vertreterversammlung hinreichend über tatsächliche Anhaltspunkte informiert worden sei. Soweit der Kläger alle zweckgebundenen Rücklagen zusammenfasse, sei sein Vortrag zurückzuweisen, da er verspätet sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf die Schriftsätze der Beteiligten sowie die Verwaltungsvorgänge, die der Kammer vorlagen und Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

I. Die Klage ist zulässig und begründet.

1. Die Anfechtungsklage ist gem. § 42 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO - statthaft. Grundsätzlich folgt die Beitragspflicht der Mitglieder der Beklagten zwar bereits aus den Vorschriften der Beitragsordnung der Bezirksärztekammer Trier i. d. F. der Änderung vom 25. November 2015 (im Folgenden: Beitragsordnung), sodass zweifelhaft ist, ob dem Schreiben der Beklagten vom 13. Februar 2017, durch das der Kläger lediglich aufgefordert worden ist, der Beklagten eine Einstufungserklärung sowie einen Nachweis über seine Einkünfte für das Jahr 2017 zu übersenden, bzw. dem vom Kläger an die Beklagte zurückgesandten Vordruck, der zwar gem. § 4 Abs. 2 Satz 2 der Beitragsordnung als Beitragsbescheid gilt, in dem er sich jedoch selbst einer entsprechenden Beitragsstufe zuordnet, überhaupt eine eigenständige Regelungswirkung im Sinne des § 35 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes – VwVfG – zukommt. Die Beklagte hat jedoch das Schreiben des Klägers vom 4. April 2017, dem seine Einstufungserklärung beigefügt gewesen ist und mit dem er um Übersendung eines rechtsmittelfähigen Beitragsbescheides gebeten hat, als Widerspruch des Klägers gegen die Einstufung nach Stufe 40 der Tabelle zur Beitragsordnung verstanden und diesbezüglich den Widerspruchsbescheid erlassen, in dem sie gegenüber dem Kläger festgestellt hat, dass sein Beitrag nach Stufe 40 zu bemessen sei. Damit wurde die Beitragspflicht für das Jahr 2017 verbindlich geregelt. Eine Anfechtbarkeit des „Beitragsbescheides“ vom 13. Februar 2017 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 17. Januar 2018 ergibt sich jedenfalls auch, weil der Bescheid äußerlich in der Gestalt eines Verwaltungsaktes ergangen ist und damit den Rechtsschein eines Verwaltungsaktes begründet (vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 10. Juli 2017 – 9 S 1253/17 –, juris – m. w. N., Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 07. Juli 1999 – 2 L 264/98 –, juris Rn. 21, Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz,

Kommentar, 16. Aufl. 2015, § 35 VwVfG, Rn. 3a; a. A. Eyermannm/Happ, VwGO, Kommentar, 13. Auflage 2010, § 42 VwGO Rn. 4). Vorliegend folgt insbesondere aus der Bezeichnung der Schreiben als „Veranlagungsbescheid“ bzw. als „Widerspruchsbescheid“ sowie der Beifügung einer Rechtsmittelbelehrung und Zustellung des Widerspruchsbescheides, dass die Schreiben als Verwaltungsakte erscheinen.

2. Der Bescheid der Beklagten vom 13. Februar 2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 17. Januar 2018 ist nicht rechtmäßig und verletzt den Kläger in seinen subjektiv-öffentlichen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

a. Rechtsgrundlage für die Erhebung des Beitrages für das Jahr 2017 sind die § 16 Abs. 1 Satz 1 Heilberufsgesetz Rheinland-Pfalz vom 19. Dezember 2014 – HeilBG i. V. m. §§ 1 bis 5 der Beitragsordnung. Gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 HeilBG haben die Kammern die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen durch Beiträge der Kammermitglieder zu beschaffen, soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen. Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 HeilBG werden die Beiträge nach Maßgabe der Beitragsordnung (§ 15 Abs. 4 Nr. 2 HeilBG) erhoben. Der Kläger ist als Mitglied der Beklagten beitragspflichtig, der Bescheid entspricht den Vorgaben der Beitragsordnung.

b. In formeller Hinsicht sind zwar keine Einwände gegen die Beitragsordnung vorgetragen oder sonst ersichtlich. Sie ist jedoch in materieller Hinsicht zu beanstanden.

aa. Der Beklagten steht beim Erlass der Beitragsordnung ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Ihr obliegt jedoch die Einhaltung des rechtlichen Rahmens, der insbesondere aus den spezialgesetzlichen Vorgaben und Satzungsbestimmungen sowie den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts besteht. Diesbezüglich unterliegt die Beitragsordnung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle, die im Anfechtungsprozess gegen einen Beitragsbescheid inzident zu erfolgen hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015 – 10 C 6/15 –, juris Rnrn. 13 und 16; VG Bayreuth, Urteil vom 13. Dezember 2017 – B 4 16.446 –, juris Rn. 34).

Spezialgesetzliche Vorgaben ergeben sich vorliegend insbesondere aus § 16 Abs. 1 Satz 1 HeilBG, wonach die Kammern die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen durch Beiträge der Kammermitglieder beschaffen, soweit sonstige Einnahmen nicht zur Verfügung stehen. Hieraus folgt, dass die Einnahmen der Beklagten nicht der Bildung von Vermögen dienen dürfen (vgl. zu § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG, BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 - 1 C 45/87 –, juris Rn. 20). Das grundsätzliche Verbot der Vermögensbildung schließt dabei die Bildung von Rücklagen nicht aus, **bindet sie aber an einen sachlichen Zweck** im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit. Rücklagen müssen hiernach von sachgerechten und vertretbaren Anhaltspunkten getragen sein und dürfen nicht willkürlich erfolgen. Diese Gefahr besteht bei zweckgebundenen Rücklagen nicht in gleicher Weise wie bei einer allgemeinen Rücklage. Rücklagen dienen dazu, zukünftigen Finanzierungs- und Handlungsbedarf abzusichern, sie sind für eine geordnete Haushaltführung erforderlich (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015, a.a.O, Rn. 17).

Zudem und „unabhängig davon“ sind ferner die Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts zu beachten (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 16). Hiernach sind insbesondere das Äquivalenzprinzip und der Gleichheitssatz zu berücksichtigen (BVerwG, Beschluss vom 25. Juli 1989 - 1 B 109/89-, juris; BVerwG, Urteil vom 10. September 1974 - I C 48.70 -, DÖV 1975, 647; VG Bayreuth, Urteil vom 13. Dezember 2017 a.a.O., Rn. 34; VG Würzburg, Urteil vom 11. Dezember 2017 – W 7 K 17.295 –, juris Rn. 14).

Zu den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts, die von der Beklagten zu berücksichtigen sind, zählt auch das Gebot der Haushaltswahrheit, aus dem in Ansehung von Prognosen das Gebot der Schätzgenauigkeit folgt. Dies bedeutet, dass Prognosen aus der Sicht ex ante, also im Nachhinein, sachgerecht und vertretbar ausfallen müssen (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 - 2 BvF 1/04 –, juris, 2. Leitsatz; BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 16). Es ist nicht ersichtlich, dass die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Anwendbarkeit des staatlichen Haushaltsrechts im Rahmen des Beitragsanfechtungsstreits auf einen bestimmten Bereich des Kammerrechts beschränkt ist (so aber VG Würzburg, Urteil vom 11. Dezember 2017, a.a.O., Rn. 13f.). Vielmehr folgt aus der in Bezug genommenen Entscheidung des

Bundesverwaltungsgerichts, dass allgemeinen Vorgaben des Haushaltsrechts zusätzlich und „unabhängig von“ den spezialgesetzlichen Vorschriften Geltung finden (BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 16; vgl. auch VG Bayreuth, Urteil vom 13. Dezember 2017, a.a.O., Rn. 34) und somit auch von der Beklagten, einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, einzuhalten sind.

bb. Unter Berücksichtigung obiger Grundsätze, insbesondere der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, ist im vorliegenden Fall die Rücklagenbildung der Beklagten im Haushaltsjahr 2017 rechtlich zu beanstanden. Die Beklagte hat insoweit den ihr im Bereich des beschriebenen Rechtsrahmens zukommenden weiten Beurteilungsspielraum überschritten, insbesondere wurden für das maßgebliche Jahr Rücklagen ohne hinreichende und klare Bindung an einen sachlichen Zweck ausgewiesen bzw. gebildet.

Anhaltspunkte dafür, dass die Beitragsordnung der Beklagten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz und der hieraus folgenden Verpflichtung der Beklagten, ihre Kosten möglichst gleichmäßig und gerecht auf die Kammerangehörigen zu verteilen, bzw. gegen das Äquivalenzprinzip und die hieraus folgende Verpflichtung der Beklagten, dass Kammerbeiträge ihrer Höhe nach in keinem Missverhältnis zu dem Wert der Mitgliedschaft bei einem ärztlichen Berufsverband stehen dürfen, verstoßen haben könnte, sind zwar weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Die Beklagte hat vorliegend jedoch im Ansatz Vermögen ausgewiesen bzw. gebildet. Die finanzielle Struktur der Beklagten wies in dem maßgeblichen Jahr rechtlich zu beanstandende Unzulänglichkeiten auf, weil es bei einem Teil der Beträge an der erforderlichen Zuordnung zu einem hinreichend konkreten sachlichen Zweck fehlte.

Hinsichtlich der Rücklagen für das Wirtschaftsjahr 2017 war die Dotierung zum 31. Dezember 2015 maßgeblich, weil zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Haushalt 2017 das Jahresergebnis 2016 und eine eventuell relevante Veränderung der Rücklage(n) nicht bekannt waren.

Die Ausweisung bzw. Bildung nicht zweckgebundenen Vermögens folgt zunächst aus der Tatsache, dass die Beklagte über Jahre hinweg eine Vermögensposition „Kapital/Vermögen“ ohne erkennbare Zweckbindung vorhielt, die in ihrer Höhe in

den vergangenen Jahren immer unverändert geblieben ist. Eine eigenständige Bedeutung dieser Vermögensposition folgt zunächst aus der Bilanz zum *** 2015, in der unter dem Titel „Eigenkapital“ zwischen dem „Kapital“ i. H. v. *** EUR einerseits und den „zweckgebundenen Rücklagen“ andererseits in Höhe von *** EUR differenziert wird. Diese Differenzierung erfolgte seitens der Beklagten jedoch nicht nur auf semantischer Ebene. Vielmehr lässt sich der Kapitalentwicklung der jeweiligen Positionen in den letzten Jahren entnehmen, dass das sogenannte „Kapital“ über die Jahre gleichgeblieben ist, während die Höhe der zweckgebundenen Rücklagen einer Entwicklung unterlag. Dies wird unter Berücksichtigung der Bilanz zum *** 2015 deutlich, der zu entnehmen ist, dass die Position „Kapital“ sowohl für das Jahr 2015 als auch für das Vorjahr unverändert geblieben ist, während der Wert für die zweckgebundenen Rücklagen von *** EUR im Vorjahr auf *** EUR gefallen ist. Auch der Tabelle der Beklagten, die die Entwicklung der Rücklagen von 2011 bis 2016 darstellt (Bl. *** der Verwaltungsakte), ist zu entnehmen, dass das Kapital in den Jahren 2011 bis 2015 unverändert geblieben ist, während die Höhe der anderen Rücklagen einer Veränderung unterlag. Dieser Befund wird auch durch die Grafik der Beklagten zur Entwicklung der Rücklagen bestätigt (Bl. *** der Gerichtsakte), auf der das Vermögen jahrelang in der gleichen Höhe ausgewiesen ist. Hinzu kommt, dass für das sogenannte „Kapital“, anders als für die anderen Rücklagen (Ausgleichsrücklage, MFH/AH-Ausbildung, Ersatzbeschaffung/Einrichtung, Renovierung Büro, Software/EDV), keine Zweckbindung erkennbar ist. Die Beklagte hat den ihr zustehenden Gestaltungsspielraum bezüglich Art und Höhe einer eventuell möglichen Rücklage offensichtlich nicht hinreichend ausgeübt. So ist bei dieser Vermögensposition – anders als bei den anderen Rücklagen, bei denen der Zweck zumindest der Bezeichnung der jeweiligen Rücklage entnommen werden kann – nicht einmal der Bezeichnung nach eine Zweckbindung zu entnehmen. Vielmehr spricht die Bezeichnung als „Kapital“ bzw. „Vermögen“ gegen eine konkrete Zweckbindung. Auch der Niederschrift der Vertreterversammlung vom *** 2016 kann keine Zweckbestimmung entnommen werden. Eine erkennbare Zweckbindung hat diese Position erst durch die spätere Bildung der sogenannten „Betriebsmittelrücklage“ erfahren, die in der Vertreterversammlung vom *** 2016 angesprochen und in der Vertreterversammlung vom *** 2017 beschlossen worden ist. Erst für die Zukunft wurde für diese Position gemeinsam mit anderen

Buchungsgrößen der Zweck bestimmt, die Arbeit der Ärztekammer und die Zahlungsverpflichtungen der ersten vier bis fünf Monate des Jahres abzusichern.

Eine unklare Vermögenswirtschaft seitens der Beklagten liegt auch insofern vor, als der Zweck der von der Beklagten gebildeten Rücklagen letztlich nicht (mehr) klar definiert ist. Die Beklagte ist entsprechend der obengenannten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für die Bildung angemessener Rücklagen an einen sachlichen Zweck im Rahmen zulässiger Kammertätigkeit gebunden. Zunächst ergibt sich der Zweck der Rücklagen hier aus ihren jeweiligen Bezeichnungen. Allerdings ist die konkrete Zweckbindung der jeweiligen Rücklagen nicht mehr nachvollziehbar, nachdem die Beklagte diese zusammengefasst und gemeinsam mit der Vermögensposition als „Schwankungsreserve“ bezeichnet hat. Dies ergibt sich aus der Tabelle in der Niederschrift der Vertreterversammlung vom *** 2016. Die Schwankungsreserve hingegen soll nach der Zweckbestimmung, die sie durch die Beklagte erhalten hat, zur Finanzierung der Kammer in den ersten vier bis fünf Monaten eines Jahres dienen. Die Vorhaltung einer Mittelreserve zur Überbrückung von Einnahmeverzögerungen oder Einnahmeausfällen stellt für sich genommen zwar einen sachlichen Zweck dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 18). Insofern ist hier jedoch nicht mehr nachvollziehbar, wie beispielsweise die Ausgleichsreserve, die nach den Ausführungen der Beklagten grundsätzlich dazu dient, den Jahresfehlbetrag auszugleichen, letztlich zu verwenden ist. Soweit die Vertreter der Beklagten im Rahmen der mündlichen Verhandlung insofern erklärten, dass das Prinzip der Schwankungsreserve über die Jahre gleich gewesen sei und der Idee eines „Rechenmodelles“ entspreche, lässt dies keine hinreichende Zweckbestimmung der – aus mehreren einzelnen Positionen gebildeten - Schwankungsreserve erkennen. Den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und – klarheit wird damit nicht hinreichend Rechnung getragen.

Die sogenannte „Schwankungsreserve“ und die Ausgleichsreserve wurden auch im Ansatz in problematischer Höhe gebildet. Auch das Maß der Rücklagen muss von ihrem sachlichen Zweck gedeckt sein. Eine hierdurch in ihrer Höhe nicht mehr gedeckte Rücklage wäre nicht mehr angemessen und würde einer unzulässigen Vermögensbildung gleichkommen. Hieraus folgt nicht nur, dass die Beklagte eine überhöhte Rücklage nicht bilden durfte, sondern auch, dass sie eine überhöhte Rücklage baldmöglichst wieder auf ein zulässiges Maß zurückführen musste. Die

Entscheidung über das Vorhalten einer Rücklage und über deren Höhe muss die Kammer bei jedem Haushaltsplan (Wirtschaftsplan) - und damit jährlich - erneut treffen (so BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015, a.a.O, Rn. 18). Dabei besteht diese grundsätzliche Verpflichtung der Beklagten, die aus den allgemeinen Grundsätzen des Haushaltsrechts herzuleiten ist, obgleich sie nicht spezialgesetzlich festgeschrieben worden ist (Urteile der erkennenden Kammer vom 22. Februar 2018 -2 K 5521/17.TR und 2 K 9372/17.TR-, dort zu den Beiträgen zur Industrie- und Handelskammer; a.A. VG Bayreuth, Urteil vom 13. Dezember 2017, a.a.O.).

Die Beklagte hat die Schwankungsreserve nicht klar nach ihren eigenen Vorgaben in Höhe von 40 v. H. des Haushaltsvolumens beziffert, ohne hierfür einen nachvollziehbaren Grund benannt zu haben. Die Beklagte hat den ihr zustehenden Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Maßes der Rücklage dergestalt ausgeübt, dass sie im Rahmen der Vertreterversammlung vom *** 2016 festgehalten hat, dass diese in Höhe von 40 v. H. des Haushaltsvolumens zur Finanzierung der Beklagten in den ersten vier bis fünf Monaten des Jahres bestehen solle. Diese – eigene - Vorgabe wurde jedoch nicht hinreichend klar eingehalten. Die aus mehreren Positionen gebildete Schwankungsreserve beträgt für das Jahr 2016 rechnerisch insgesamt *** EUR (vgl. Bl. *** der Gerichtsakte), was im Verhältnis zu den vorgesehenen Gesamtausgaben in Höhe von *** EUR etwa 77,64 v. H. entspricht. Die Vertreter der Beklagten haben auf Befragen im Rahmen der mündlichen Verhandlung keine ausreichenden Gründe dafür aufgezeigt, die eine Schwankungsreserve in dieser Höhe rechtfertigen. Hinzu kommt, dass ohnehin nicht ersichtlich ist, dass es in der Vergangenheit zu (Total-) Ausfällen in den ersten Monaten des jeweiligen Jahres gekommen ist, die die Bildung einer Schwankungsreserve in dieser Höhe tragen könnten. Die Vertreter der Beklagten haben von solchen Entwicklungen in der Vergangenheit, auch auf Nachfrage in der mündlichen Verhandlung, nicht berichtet, sondern vielmehr darauf verwiesen, dass es sich eben um ein „Rechenmodell“ handele. Im Lichte des Grundsatzes der Schätzgenauigkeit hätten die beschlossene und die als „Rechenmodell“ ausgewiesene Rücklagenhöhe jedoch nur mit der Prognose gerechtfertigt werden können, dass es aufgrund konkreter Anhaltspunkte hierfür im jeweiligen Haushaltsjahr bei ungünstigem Zahlungseingang zu zeitweisen Liquiditätsengpässen in vergleichbarer Höhe kommen könne (vgl. BVerwG, Urteil

vom 9. Dezember 2015, a.a.O., Rn. 19 f. – zur IHK; vgl. hierzu auch OVG LSA, Urteil vom 20. September 2012 – 1 L 136/11 –, juris Rn. 74 - zu Handwerkskammern). Eine diesbezügliche tatsachenbasierte Prognose wurde von der Beklagten nicht angestellt.

Auch der Vortrag der Beklagten hinsichtlich der geplanten Entnahme in Höhe von *** EUR aus der Betriebsmittelrücklage (Bl. *** der Gerichtsakte) führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Schwankungsreserve betrüge für das maßgebliche Jahr auch dann noch über 50 v. H. der geplanten Aufwendungen.

Bedenken bestehen vor diesem Hintergrund auch hinsichtlich der angemessenen Höhe der Ausgleichsreserve i. H. v. von *** EUR. Zwar mag eine Ausgleichsreserve i. H. v. 30 v. H. grundsätzlich als angemessen gelten. Doch muss die Höhe vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts immer wieder dem prognostizierten Bedarf entsprechend angepasst werden. Im Hinblick auf den Grundsatz der Schätzgenauigkeit hat die Beklagte dies hier vorliegend nicht hinreichend getan, zumindest ist die Höhe der Ausgleichsrücklage vor dem Hintergrund ihrer Prognose für das Jahr 2017 im Ansatz überhöht. Die Ausgleichsrücklage dient nach der Zweckbestimmung der Beklagten zum Ausgleich des Jahresfehlbetrages (vgl. Niederschrift vom 14. Dezember 2016, S. 2). Die Beklagte hat jedoch im Dezember 2016 angenommen, dass der Fehlbetrag im Jahr 2017 geringer sein werde als im Jahr 2016, in dem er (lediglich) *** EUR betragen hat (vgl. Niederschrift vom *** 2016, S. 4).

Nach alledem standen der Beklagten in der Zeit bis zum 31. Dezember 2017 rechtlich nicht hinreichend gebundene Mittel zur Verfügung. Danach eingetretene Veränderungen können hier nicht berücksichtigt werden.

III. Der Bescheid der Beklagten war daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO aufzuheben.

IV. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

V. Gründe im Sinne des § 124 a Abs. 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nrn. 3 und 4 VwGO, die Berufung zuzulassen, liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Beteiligten können **innerhalb eines Monats** nach Zustellung des Urteils die **Zulassung der Berufung** durch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz **beantragen**. Dabei

müssen sie sich durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation vertreten lassen.

Der Antrag ist bei dem **Verwaltungsgericht Trier**, Egbertstraße 20a, 54295 Trier, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb **von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz,** Deinhardpassage 1, 56068 Koblenz, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a VwGO als elektronisches Dokument einzureichen.

Die Berufung kann nur zugelassen werden, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

*** *** ***