



Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 19(9)1084
1. Juni 2021

Stellungnahme

Deutscher Bundestag – Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Öffentliche Anhörung am 7. Juni 2021

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen
Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern**

BT-Drucksache 19/27452

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Transparenz und Demokratie in Industrie- und Handelskammern stärken

BT-Drucksache 19/28473

Berlin/Tübingen, den. 7. Juni 2021

Inhaltsübersicht

I.	FUNKTIONEN UND BEDEUTUNG DES KAMMERWESENS	3
II.	ORGANISATIONSFORM	5
III.	KOMPETENZEN	10
1.	TÄTIGKEITSHORIZONT.....	10
2.	TÄTIGKEITSGEGENSTAND	11
3.	HANDLUNGSFORMEN	13
4.	ÜBERWACHUNG DER KOMPETENZKONFORMITÄT DES HANDELNS	13
IV.	VERHÄLTNIS VON DIHK UND IHK	15
V.	INSTITUTIONEN UND VERFAHREN	16
VI.	ZWECKMÄßIGE WEITERENTWICKLUNG DER FUNKTIONALEN SELBSTVERWALTUNG	18

I. Funktionen und Bedeutung des Kammerwesens

Das Kammerwesen ist tief in der politisch-wirtschaftlichen Organisation Deutschlands verwurzelt. Seine Entwicklung erstreckt sich über Jahrhunderte. Es nimmt im staatlichen Gemeinwesen eine unverzichtbare Funktion ein. Seine besondere Funktionalität und seinen politischen Wert verdankt es der Eigenschaft, verschiedene Grundprinzipien einer gemeinwohldienlichen Organisation freiheitlicher Interessenwahrnehmung zusammenzuführen: Das Kammerwesen verschafft den Mitgliedern eine Stimme („voice“), die sie in individueller Isolation so nicht hätten. Es führt sozio-ökonomische Pluralität zusammen und ermöglicht Interessenausgleich sowie Kompromissbildung im Vorfeld organisierter Staatlichkeit. Ohne das Kammerwesen wären Regierung und unmittelbare Staatsverwaltung mit der unübersehbaren und nicht gebündelten Pluralität individueller Stimmen konfrontiert. Die Institutionen der organisierten Staatlichkeit haben ihrerseits einen Ansprechpartner, dessen Sachverstand und dessen Fähigkeit zur Interessenrepräsentanz in staatlichen Entscheidungsprozessen eine wichtige „Input“-Funktion hat. In Angelegenheiten, die ihrer Natur nach andernfalls der unmittelbaren Staatsverwaltung überantwortet werden müssten, ermöglicht die Selbstverwaltung die Ausübung öffentlicher Autonomie. Sachverstand und relative Interessenshomogenität ermöglichen hier Lösungen, die bei staatlicher Aufgabenerfüllung so nicht garantiert wären.

In der langen Geschichte des Kammerwesens hat sich das relative Gewicht der einzelnen Teilfunktionen verschoben. In vor-demokratischen Zeiten ging es vor allem um die selbstbestimmte und sachverständige Wahrnehmung der eigenen Angelegenheiten der Wirtschaft, die so immer auch vor den Ein- und Zugriffen der (monarchisch getragenen) Staatsexekutive abgeschirmt werden konnte. In einem demokratisch verfassten und freiheitlich geprägten Staatswesen kommt der Funktion der selbstbestimmten Wahrnehmung der für die Wirtschaft beson-

ders wichtigen Aufgaben weiterhin eine zentrale Rolle zu.¹ Funktionale Selbstverwaltung wird hier allerdings nicht mehr *gegen* den Staat betrieben, sondern in Anerkennung der Entscheidungsprärogativen des demokratischen Gesetzgebers und im Zusammenspiel mit der exekutiven Aufgabenerledigung durch die unmittelbare Staatsverwaltung.

In einem pluralistischen und demokratisch verfassten Gemeinwesen haben die Funktionen der Interessenkoordination, der Kompromissbildung und der Repräsentation an Bedeutung gewonnen. Das Bundesverfassungsgericht spricht von der Aufgabe, „Sachverstand und Interessen (zu) bündeln ... und diese insgesamt in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess einzubringen.“² Die Effektivität staatlichen Entscheidens lässt sich dadurch verbessern, dass die unüberschaubare Vielfalt gesellschaftlicher Interessen und Positionen, von Werten und Zielen zusammengeführt, gewichtet und gebündelt wird. Demokratische Entscheidungsfindung ist auf „input“ und responsive Rückkopplung angewiesen. Intermediäre Institutionen können im Gegenüber von staatlicher Entscheidungsfindung und gesellschaftlicher Pluralität nicht allein wichtige Brücken schlagen. Gerade in Zeiten wachsender Diversität garantieren sie die Bündelung und prozessuale Berücksichtigung der vielfältigen, staatlicherseits kaum überschaubarer Interessen gesellschaftlicher Teilsysteme und haben damit eine unmittelbar demokratiestabilisierende Funktion. Eine angemessene, ausgewogene und faire Repräsentation dieser Interessen³ bewirkt deren Verstärkung und akzentuiert die „selbstverwaltete Mitsprache in wirtschaftspolitischen Angelegenheiten“⁴; sie bringt zugleich Sachkunde und Orientierung in staatliche Entscheidungsprozesse ein. Diese Funktion kann eine intermediäre Institution nur

¹ Zur Bedeutung der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch die IHK: BVerfGE 146, 164, Rdnr. 98 (zitiert nach www.bverfg.de).

² BVerfGE 146, 164, Rdnr. 95 (zitiert nach www.bverfg.de), unter Verweis auf BVerfG 15, 235 (240 ff.); BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dez. 2001, 1 BvR 1806/98, Rdnr. 39.

³ Zur Notwendigkeit, das Gesamtinteresse im Sinne von § 1 IHKG unter Einbeziehung von Minderheitspositionen und abweichenden Interessen einzelner Mitglieder zu formulieren: BVerfGE 146, 164, Rdnr. 110 f., 114 (zitiert nach www.bverfg.de).

⁴ BVerfGE 146, 164, Rdnr. 95 (zitiert nach www.bverfg.de).

effektiv wahrnehmen, wenn sie organisatorisch hinreichend inklusiv und prozedural hinreichend offen ist, die Vielfalt der zu repräsentierenden Interessen aufzunehmen und abzubilden. Die intermediäre Repräsentation bestimmter Gruppen ist im demokratischen Verfassungsstaat Chance, zugleich aber auch Verantwortung. In einem föderalen Gemeinwesen, in dem die Gesetzgebungszuständigkeit für die Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) und das bürgerliche und Unternehmensrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) beim Bund liegt, hat die gesamtstaatliche Koordination und Interessenrepräsentation eine zentrale Bedeutung, die zugleich über den Bundesstaat hinaus auch auf die europäische Ebene verweist.

Es ist verfassungspolitisch unbedingt zu begrüßen, dass der Gesetzgeber mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf⁵ die Funktionsfähigkeit des Kammerwesens sichert und das Kammerwesen den Herausforderungen der Gegenwart anpasst. Ich will im folgenden im Blick auf den Gesetzentwurf die Organisationsform (nachfolgend II.), die Kompetenzverteilung im zweistufigen Kammersystem (III.), das Verhältnis von DIHK und IHK (IV.) und die institutionelle Binnenstruktur der DIHK (V.) untersuchen. Die Analyse schließt mit einer Bewertung (VI.).

II. Organisationsform

Dem Gesetzesentwurf liegt die Grundentscheidung zugrunde, den Dachverband der IHKs, der bislang privatrechtlich verfasst war, in eine Bundeskammer zu überführen, die als Körperschaft verfasst ist und damit eine öffentlich-rechtliche Organisationsform erhält (§§ 10a, 10b IHKG-E). Die „Deutsche Industrie- und Handelskammer“ (DIHK) wird von den IHKs getragen, die ihr als gesetzliche Mitglieder angehören (§ 10b Abs. 2 IHKG-E). Der IHKG-E sieht damit eine zweistufige Struktur funktionaler Selbstverwaltung vor. Die Idee einer mitgliedschaftlich getragenen Organisation der gewerblichen Wirtschaft soll auf

⁵ Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammer, BR-Drs. 162/21 vom 12.2.2021; BT-Drs. 19/27452 vom 9.3.2021.

Bundesebene dadurch verwirklicht werden, dass die IHK in einer Bundeskammer selbstverwaltend tätig werden.

Den grundgesetzlichen Vorgaben entspricht die Einrichtung der DIHK nur, wenn sie bestimmten Anforderungen entspricht.⁶ Die Einrichtungsentscheidung muss gesetzlich getroffen werden (Gesetzesvorbehalt). Sie muss zudem die staatliche Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung der DIHK gewährleisten, zugleich aber den Selbstverwaltungscharakter der Einrichtung dadurch wahren, dass die Mitglieder der Kammer funktional geeignete Aufgaben in Freiheit wahrnehmen können. Es gilt damit einerseits, eine „Entstaatlichung“ öffentlicher Gewalt zu verhindern, die drohte, wenn der Staat auf eine Kontrolle des Geschehens in der Kammer gänzlich verzichtete. Es gilt aber auch zwingend, eine „Verstaatlichung“ der Kammer zu vermeiden, die zu erwarten wäre, wenn die staatliche Aufsicht die Eigeninitiative und die Selbstverwaltung der Mitglieder unverhältnismäßig einschränkte. Der hier analysierte Gesetzesentwurf wahrt diesbezüglich die richtige Mitte.

Die *staatliche Letztverantwortung* wird in dem IHKG-E in hinreichendem Umfang gewährleistet, nicht aber überdehnt. Die Entscheidungstätigkeit der DIHK unterliegt der Aufsicht durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (§ 11a Abs. 1 S. 1 IHKG-E). Besonders wichtige Entscheidungen der DIHK bedürfen der ministeriellen Genehmigung (§ 11a Abs. 1 S. 3 IHKG-E). Die gesetzliche Formulierung („entsprechende Anwendung des § 11 Absatz 1 Satz 1“) macht mit hinreichender Deutlichkeit klar, dass sich das Ministerium auf die Rechtsaufsicht beschränken muss. Eine diesbezügliche Klarstellung wäre aus Gründen der Systematik der funktionalen Selbstverwaltung konsequent, ist aber verfassungsrechtlich nicht gefordert.

⁶ Zum verfassungsrechtlichen Rahmen: Wernicke, in: Junge/Jahn/Wernicke (Hrsg.), IHKG. Kommentar, 8. Aufl. 2020, Einleitung, Rdnr. 35 ff.

Eine weitergehende, ausführliche gesetzliche Festlegung, *wie* die Aufsicht auszuüben ist, ist weder verfassungsrechtlich geboten noch rechtspolitisch gewinnbringend, auch wenn eine solche zukünftige Ausgestaltung in der Gesetzesbegründung eigens erwähnt wird (A II, S. 16) Zwar ist es richtig, dass in einzelnen neueren Kommunalverfassungsgesetzen Zweck und Zielrichtung der Kommunalaufsicht ausführlich und wortreich umschrieben werden. Regelmäßig handelt es sich aber um Maßstäbe, die eine staatspolitisch verantwortliche Aufsichtsbehörde auch ohne gesetzliche Festlegung berücksichtigen wird. Im Gegenteil: Je umfänglicher der Gegenstand, die Ziele und Zwecke der Aufsicht verreguliert werden, desto eher besteht die Gefahr, dass das aufsichtführende Ministerium die Reichweite der Aufsicht ausdehnt und so inhaltlich in Bereiche hineingreift, die der Selbstverwaltung unterliegen. Entscheidend bleibt, dass der verwaltungsexterne Sachverstand der Betroffenen, der die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die funktionale Selbstverwaltung darstellt⁷, eingebracht wird. Die verfassungsrechtlich notwendigen Gehalte der Aufsicht lassen sich immer konkretisierend in § 11a Abs. 1 S. 1 IHKG-E hineinlesen.

Verfassungsrechtlich nicht geboten ist auch der Hinweis in § 11a Abs. 1 S. 2 IHKG-E, wonach „abweichende Regelungen“ durch oder aufgrund anderer Gesetze unberührt bleiben. Der Gesetzgeber stellt hier zwar lediglich klar, dass § 11a Abs. 1 S. 1 IHKG-E keine abschließende Ausgestaltung der ministeriellen Aufsicht bewirkt. Die Bedeutung dieser Klausel erscheint auf den ersten Blick eher kollisionstheoretischer Natur für einen zukünftigen Fall abweichender Aufsichtsregelungen gegenüber dem speziellen IHKG-E. Sie erscheint aber insbesondere fragwürdig angesichts der geregelten Sachmaterie der funktionalen Selbstverwaltung. Denn § 11a Abs. 1 S. 2 IHKG-E ist im rechtssystematischen Gesamtkontext zu lesen. Der Gesetzgeber hat (auch auf der Grundlage dieser Klauseln) auch in weiteren Fachgesetzen nicht das Recht, die im IHKG begründete funktionale Selbstverwaltung der DIHK durch die Einführung von Fachauf-

⁷ BVerfG, Beschluss v. 05.12.2002, 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98.

sichtsbefugnissen *leerlaufen* zu lassen⁸. Die Selbstverwaltungsbefugnis der DIHK ist zwar nicht unmittelbar im Grundgesetz verankert und kann deshalb auch nicht schon aus normhierarchischen Gründen als gesetzlich unantastbar angesehen werden.⁹ Die DIHK partizipiert aber vom verfassungsrechtlichen Status, der den Selbstverwaltungsrechten der Mitglieder der IHK zukommt: Selbstverwaltung ist Ausdruck öffentlicher Autonomie;¹⁰ in ihr kommt damit der Wert der Demokratie (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) zum Tragen.¹¹ Aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ergibt sich zwar keine Pflicht zur Schaffung von Einrichtungen der funktionalen Selbstverwaltung. Entschließt sich der Gesetzgeber aber zur Schaffung funktionaler Selbstverwaltung, genießen die Institutionen Schutz gegen unangemessene Eingriffe aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG. Sie partizipieren am verfassungsrechtlichen Schutz der öffentlichen Autonomie ihrer Mitglieder. Ohne dass dies bislang abschließend geklärt ist, wäre es es systematisch konsistent, dass dies auch in einem zweistufigen System funktionaler Selbstverwaltung gilt, wie es das IHKG-E einrichtet. Auch auf der Ebene der DIHK müssen die Selbstverwaltungsbefugnisse der Mitglieder der IHK respektiert werden; eine Aushebelung durch fachaufsichtsrechtliche Ingerenzrechte des Ministeriums wäre mit Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG unvereinbar.¹² Von daher empfiehlt sich letztlich der Verzicht auf § 11 a Abs. 1 Satz 2 IHKG-E.

Insgesamt sieht der IHKG-E *Selbstbestimmungsrechte der Mitglieder der DIHK* in solchem Maß vor, dass der Idee und dem Rechtskonzept funktionaler Selbstverwaltung völlig entsprochen wird und der Anspruch auf Schaffung einer Institution der funktionalen Selbstverwaltung auf Bundesebene eingelöst wird. Im Zentrum der DIHK steht das Organ der Vollversammlung, in dem die IHK ver-

⁸ Möllering, Übertragung von Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung auf die Industrie- und Handelskammern, WiVerw 2006, 261 (283), Heyne, in: Junge/Jahn/Wernicke (Hrsg.), IHKG-Kommentar, 8. Aufl. 2020, § 11 Rdnr. 3.

⁹ Hierzu Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 511 ff.

¹⁰ Das BVerfG spricht von der „organisierte(n) Beteiligung der sachnahen Betroffenen (vgl. BVerfGE 107, 59 (92))“ (BVerfGE 146, 164, Rdnr. 95 (zitiert nach www.bverfg.de)).

¹¹ Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 535 ff. m.w.N.

¹² Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 521 ff., bringt vor allem das rechtsstaatliche Willkürverbot in Stellung.

treten sind (§ 10c Abs. 2 IHKG-E). Der Vollversammlung kommen nicht nur zentrale Entscheidungsbefugnisse zu (§ 10c Abs. 3, Abs. 4 S. 5 IHKG-E); sie hat auch wichtige Kurationsrechte (§ 10c Abs. 5 IHKG-E) und gibt der Tätigkeit des Präsidiums einen Rahmen vor (§ 10c Abs. 4 S. 5 IHKG-E). Die Entscheidungstätigkeit der Organe der DIHK (§ 10c i.V.m. § 4 Abs. 1 IHKG-E) wird damit von den unternehmerischen Mitgliedern der IHKs getragen und legitimiert – zwar nicht unmittelbar, wohl aber mittelbar über die Stellung der IHKs in den Gremien der DIHK und den grundlegenden Entscheidungsbefugnissen der Vollversammlung.

Die DIHK und ihre Tätigkeit werden damit von Legitimationsstrukturen getragen, die den grundgesetzlichen Anforderungen entsprechen.¹³ Bei der Bemessung des Legitimationsbedarfs muss in Rechnung gestellt werden, dass die DIHK keine Eingriffs- und Zwangsbefugnisse in die Rechtstellung der Mitglieder der IHK hat.¹⁴ Die zu bewältigende Legitimationslast ist daher begrenzt. Die *gesetzgeberische Entscheidung*, eine DIHK zu schaffen und ihre Kompetenzen zu formulieren (§ 1 IHKG-E), verleiht der neu eingerichteten Institution grundlegende institutionelle Legitimation. Die gesetzliche Ausformulierung der Zuständigkeiten und Entscheidungsverfahren ist hinreichend bestimmt – die Begründung einer (hinreichend eingegrenzten) Satzungsautonomie ist verfassungsrechtlich statthaft und entspricht den Prinzipien der Selbstverwaltung. Die Entscheidungstätigkeit der DIHK wird von der Vollversammlung und den dieser verantwortlichen Organen getragen; Entscheidungsträger, die nicht in diese Legitimationsstrukturen eingebunden sind, sind in den Entscheidungsprozessen der DIHK nicht vorgesehen. Nach den oben getroffenen Feststellungen entledigt sich der Staat nicht seiner Gesamtverantwortung, sondern schafft Strukturen, in denen Freiheit effektiviert und Sachverstand aktualisiert werden. Dieses Zusammenwirken verschiedener Legitimationsketten ist aus vielen Bereichen funktionaler Selbstverwaltung bekannt; die Verfasser des IHKG-E greifen auf bewährte Formen

¹³ Zu dem grundgesetzlich vorgegebenen „Legitimationsniveau“: BVerfGE 146, 164, Rdnr. 116 (zitiert nach www.bverfg.de).

¹⁴ Ausnahme: die Befugnis zur Erhebung von Beiträgen nach § 3 IHKG.

der Verkopplung staatlicher Verantwortung und privater Wahrnehmung öffentlicher Autonomie zurück.

III. Kompetenzen

Der hier analysierte Gesetzesentwurf sieht eine Neuordnung, begrenzte Ausweitung und Präzisierung der Zuständigkeiten der IHKs vor (§ 1 Abs. 1, Abs. 2a, Abs. 5 IHKG-E). Zugleich wird der Tätigkeitsbereich der neu geschaffenen DIHK festgelegt (nunmehr: § 10a IHKG-E). Während die IHK das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden wahrzunehmen haben, hat die DIHK den Auftrag, das Gesamtinteresse der den Industrie- und Handelskammern zugehörigen Gewerbetreibenden wahrzunehmen.

1. Tätigkeitshorizont

Im Kern der Aufgabenbeschreibung von DIHK und IHK steht der Schutz des Gesamtinteresses der zugehörigen Unternehmen. Dieses Interesse soll von den IHK auf regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahrgenommen werden (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 IHKG-E), von der DIHK auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene (§ 10 a Abs. 1 Nr. 1 IHKG-E). Der Gesetzgeber reagiert mit dieser Klarstellung des Tätigkeitsfelds der Kammern auf die gesellschaftlich-politische Entwicklungen der letzten Jahrzehnte. Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland am Prozess der europäischen Integration (Art. 23 GG) rechtfertigt und gebietet es, sich von einer bloß (inner-)staatlichen Perspektive zu lösen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Erforderlichkeit einer Perspektivenweitung in den europäischen Raum hinein in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2017 ausdrücklich für notwendig erklärt.¹⁵ Die geopolitischen und außenwirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik Deutschland bilden einen (auch verfassungsrechtlich legitimen) Grund, die in-

¹⁵ BVerfGE 146, 164, Rdnr. 104 (zitiert nach www.bverfg.de)

ternationale Ebene in den Blick zu nehmen und legitimieren zugleich die Rolle des DIHK als Koordinator des Netzwerks der Auslandshandelskammern.

2. Tätigkeitsgegenstand

Eine (begrenzte) Neufassung erfährt auch der Tätigkeitsgegenstand des IHK-Systems. Der bislang in § 1 Abs. 1 IHKG formulierte Auftrag wird neu gegliedert und so übersichtlicher formuliert. Die Aufgabe der Wahrnehmung des Gesamtinteresses der zugehörigen Gewerbetreibenden wird im Hinblick darauf konkretisiert, dass es auch um die „gesamtgesellschaftliche Verantwortung der gewerblichen Wirtschaft“ geht. Für die DIHK erfolgt diesbezüglich ein Verweis (§ 10a Abs. 1 S. 2 IHKG-E). Der IHKG-E reagiert damit auf geänderte gesellschaftspolitische Erwartungen im Rollenverständnis der Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft: Unternehmen wird heute „social responsibility“, „environmental responsibility“, ggf. auch eine „cultural responsibility“ abverlangt. Die unternehmensethischen Anforderungen sind gegenwärtig im Fluss, jedenfalls verschärfen sie sich, und auch rechtlich erfolgt eine zunehmende Inpflichtnahme der Unternehmen. Den IHKs und der DIHK die Möglichkeit zu gewähren, die Wahrnehmung der diesbezüglichen Verantwortlichkeit durch Informationstätigkeit und Stellungnahmen zu unterstützen, ist folgerichtig. Hierin liegt kein unstatthafter Ausgriff, sondern die gesetzgeberische Abbildung einer gesamtgesellschaftlichen, von der Verfassung getragenen Entwicklung. Die gesamtgesellschaftliche Verantwortung der gewerblichen Wirtschaft, etwa in den Themenfeldern des Klimaschutzes oder aktuell der Gesundheitspolitik, ist notwendiger Bestandteil des Gesamtinteresses, da unternehmerische Tätigkeit, damit verbunden ihre Repräsentation innerhalb der funktionalen Selbstverwaltung, nicht von ihrer Sozialgebundenheit (Art. 14 Abs. 2 GG) sowie ihrem sozialen Bezug entkoppelt werden kann darf¹⁶. Wohlgemerkt: Den IHKs und der DIHK wird damit gerade kein allgemeinpoltisches Mandat verliehen. Die Kom-

¹⁶ Vgl. hierzu Wernicke, in: Junge/Jahn/Wernicke (Hrsg.), IHKG-Kommentar, 8. Aufl. 2020, § 1 Rdnr. 54.

petenzen der Kammern bleiben begrenzt, denn der *Rechtsbegriff des Gesamtinteresses* behält seine begrenzenden, auf die Wirtschaft bezogenen Strukturen

Die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der zugehörigen Gewerbetreibenden durch das IHK-System muss sich in das im Grundgesetz angelegte Gesamtsystem der Interessenrepräsentation einfügen. Die Formulierung und Durchsetzung unternehmerischer *Interessen* auf den Feldern der Sozial- und Arbeitspolitik obliegt danach nicht (öffentlich-rechtlich inkorporierten) Kammern, sondern den privaten Arbeitnehmerorganisationen. Demgegenüber sind den IHK und der DIHK Positionierungen und Stellungnahmen im Vorfeld einer Interessenwahrnehmung erlaubt; dies lässt sich § 1 Abs. 5 IHKG-E (insoweit deklaratorisch) eindeutig nehmen.¹⁷ Den IHK und der DIHK wird lediglich, insoweit dem BVerfG und der durch dieses beschriebenen ursprünglichen gesetzgeberischen Intention folgend, ein Ein- und Übergriff in die grundrechtlich umschriebenen und geschützten Aufgabenbereiche der Tarifparteien untersagt (Art. 9 GG).¹⁸ Diese Einschränkungen werfen sicherlich Abgrenzungsfragen auf. Eine präzise gesetzliche Regelung, die in ihrer Kürze und Prägnanz den Regeln guter Gesetzgebung entspricht, wird allerdings kaum möglich sein. Die von der Rechtsprechung entwickelten allgemeinen konkretisierenden Vorgaben (z.B.: Sachlichkeitsgebot, Abgewogenheitspflicht, Berücksichtigung von Minderheitenpositionen) werden auch in dem durch den IHKG-E fortgeschriebenen Kompetenzrahmen zu berücksichtigen sein.

Der IHKG-E ergänzt den Grundauftrag um weitere Tätigkeitsfelder. Dies gilt nicht nur für die IHK, sondern auch für die DIHK. Schon bisher sind die IHK zur „Förderung der gewerblichen Wirtschaft“ im Kammerbezirk berufen; künftig soll

¹⁷ Die Notwendigkeit einer deklaratorischen Festschreibung ist dadurch begründet, dass vereinzelte Stimmen im Kammerwesen und in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ein übermäßig restriktives Konzept des politischen Wirkens der IHK vertreten haben und damit die Grenzen dessen, was einen nachvollziehbaren Wirtschaftsbezug hat, zu eng gezogen haben.

¹⁸ Zur Reichweite dieser Einschränkung: RegE S. 18 f. zu Buchst. c. Das Bundesverfassungsgericht hat sich verschiedentlich mit den Grenzen der Tätigkeit der IHK befasst, die sich aus Art. 9 GG ergeben (BVerfGE 38, 281; BVerfGE 146, 164 Rdnr. 90; dazu Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, 280 ff.).

auch die DIHK die IHKs bei dieser Aufgabe unterstützen. Traditionell nehmen die Institutionen des IHK-Systems zudem wichtige Funktionen wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Art wahr.¹⁹ Für die DIHK werden Aufgaben im Rahmen der Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland eine zentrale Rolle spielen (§ 10a Abs. 2 IHKG-E: Koordinierung und Förderung des Netzwerks der deutschen Auslandshandelskammern). Weitere Aufgabenübertragungen sind möglich (§ 10a Abs. 7 IHKG-E).

3. Handlungsformen

Die Tätigkeiten der IHKs und der DIHK sind vielfach kommunikativer Natur. Es geht um Information und Beratung, um die Bildung des Gesamtinteresses im Diskurs der Mitglieder, um Interessenformulierung und (politische) Öffentlichkeitsarbeit. Das Recht der IHK, zu den im Gesamtinteresse liegenden wirtschaftspolitischen Angelegenheiten ihres Bezirks (auch öffentlich) Stellung zu nehmen, wird im IHKG-E nunmehr ausdrücklich festgeschrieben (§ 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 IHKG-E); für die DIHK gilt dies aufgrund des Verweises in § 10a Abs. 1 S. 2 IHKG-E entsprechend. Das Recht zur Stellungnahme erstreckt sich, mit den unter 2. getroffenen einschränkenden Maßgaben, grundsätzlich auch auf sozial- und arbeitsmarktpolitische Fragen.

4. Überwachung der Kompetenzkonformität des Handelns

Die Reform des IHKG ist durch eine Entscheidung des BVerwG angestoßen worden, in der über den Anspruch eines Kammermitglieds entschieden wurde, von der Kammer den Austritt aus dem DIHK e.V. verlangen zu können, wenn eine konkrete Wahrscheinlichkeit einer künftigen, die Kammerkompetenz über-

¹⁹ Der Auftrag, für die Wahrung von Anstand und Sitte der ehrbaren Kaufleute einzutreten, wird auch auf deren soziale und gesellschaftliche Verantwortung erstreckt (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 IHKG-E). Nach § 2a IHKG-E können die IHK wie bislang Maßnahmen zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung treffen und Unternehmen in Krisenlagen beraten, diese praktisch für die Unternehmen bedeutsamen Aufgaben werden mit dem IHKG-E explizit gemacht.

schreitenden Tätigkeit des Dachverbands besteht.²⁰ Dieser Anspruch wird grundrechtlich hergeleitet und macht die einzelnen Kammerzugehörigen zur Wätern der Kompetenzkonformität des Handelns der Kammern, denen sie aufgrund der gesetzlich begründeten Pflichtmitgliedschaft angehören.

Es ist keine Schwäche des IHKG, dass Unternehmen im bisherigen Modell einen Anspruch auf Austritt ihrer Kammer aus dem DIHK e.V. hatten, wenn dieser die rechtlichen Grenzen der Zuständigkeit des gewerblichen Kammerwesens nicht beachtete,²¹ dieser Anspruch aber in der Konzeption des IHKG-E nicht mehr besteht. In einem zweistufigen öffentlich-rechtlichen Kammersystem ist für einen Austrittsanspruch, mit dem eine IHK zum Ausscheiden aus der DIHK gezwungen werden könnten, kein Platz. Der IHKG-E reagiert hierauf mit der Einrichtung eines Anspruchs der Kammerzugehörigen und der IHK, Kompetenzüberschreitungen der in § 10a IHKG-E gewährten Befugnisse zu *unterlassen* (§ 11a Abs. 3 IHKG-E). Die im IHKG-E vorgesehenen Instrumente zur Durchsetzung der Kompetenzgrenzen der DIHK sind hinreichend effektiv, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen und den rechtspolitischen Notwendigkeiten zu entsprechen.²² Die Regelung begründet für die einzelnen Kammermitglieder – soweit ersichtlich erstmal in der funktionalen Selbstverwaltung in Deutschland - ebenenübergreifende Rechte – eine politisch sicherlich zweckmäßige, verfassungsrechtlich aber keineswegs gebotene Regelung. Verfassungsrechtlich würde es ausreichen, den IHK einen derartigen Anspruch einzuräumen. Der materiell-rechtlicher Anspruch wird in der gleichen Gesetzesbestimmung ergänzend prozedural ausgestaltet; es ist ein Beschwerdeverfahren einzurichten, bevor der gerichtliche Rechtsweg beschritten werden darf (§ 11a Abs. 3 S. 2 ff. IHKG-E).

²⁰ BVerwG, Urt. v. 14.10.2020, 8 C 23/19, NVwZ 2021, 408.

²¹ Zuletzt: BVerwG, Urt. v. 14.10.2020, 8 C 23/19, NVwZ 2021, 408.

²² Der Vorwurf, die im IHKG-E stehenden Änderungen würden die Freiheit der DIHK zum Rechtsbruch „stärken“ und „immunisieren“ (Kluth, NVwZ 2021, 345 (349)), ist unzutreffend.

IV. Verhältnis von DIHK und IHK

Der IHKG-E begründet keine hierarchischen Strukturen im Verhältnis von DIHK und den gegenwärtig 79 IHKs. Die DIHK hat keine Weisungsrechte gegenüber den IHK; dies gilt sowohl für allgemeine Vorgaben als auch für Einzelanordnungen. Gesetzlich vorgesehen ist allerdings, dass die DIHK die Tätigkeit der IHK unterstützt und fördert (§ 10a Abs. 3 IHKG-E).²³ Zudem kann die DIHK unter engen Voraussetzungen Aufgaben der IHKs übernehmen (Art. 10a Abs. 4 IHKG-E). Ein Aufgabenschöpfungsrecht, das zu Lasten der IHK ausgeübt werden könnte, wird die DIHK aber gerade nicht haben. Auf der anderen Seite wird die DIHK auch nicht lediglich eine „dienende Funktion“ zur Unterstützung der IHK haben. Der IHKG-E schreibt der DIHK keine bloß akzessorische Stellung zu. Die beiden Ebenen bilden keine (verfassungsrechtlich unzulässige) Mischverwaltung.

Vereinzelt geäußerte Befürchtungen, dass der IHKG-E einen Zentralisierungsschub im Kammersystem bewirken würde, sind unberechtigt. Das Gesetz wird die Grundstrukturen der Selbstverwaltung der gewerblichen Wirtschaft nicht grundsätzlich ändern oder gar untergraben. Der IHKG-E überträgt keine Aufgaben von den IHK auf die neue Bundeskammer, sondern weist dieser im wesentlichen jene Befugnisse zu, die bislang vom DIHK e.V. wahrgenommen werden. Eine „Entmachtung“ der IHKs ist weder vorgesehen noch künftig zu befürchten. Die Bundeskammer kann sich aus Rechts- und aus politischen Gründen auch nicht zu einer allzuständigen Kammer entwickeln, die die regional verwurzelten IHK überschattet oder gar dominiert und aus ihrer angestammten Rolle drängt. Eine derartige Kräfteverschiebung wäre (verfassungs-)rechtlich unstatthaft und auch mit dem tief in föderalen Traditionen verankerten politischen Selbstverständnis der Beteiligten unvereinbar.

²³ Die diesbezügliche Formulierung erscheint sprachlich möglicherweise nicht ganz glücklich: Aufgaben „dienen“ nicht der „Umsetzung von Unionsrecht“, sondern werden in „Durchführung“ von Unionsrecht erledigt.

Die Aufgaben- und Tätigkeitsfelder von DIHK und IHK überschneiden sich in begrenztem Umfang. Das Aufgabenverständnis und die Aufgabenwahrnehmung der Organe der DIHK müssen den Eigenstand der IHK und deren Selbstverwaltungsautonomie respektieren. Eine Bundeskammer darf weder die faktische Verdrängung der IHK aus deren gesetzlich begründeten Zuständigkeiten betreiben, noch darf sie in der guten Absicht einer Unterstützung und Förderung bei gemeinsamer Aufgabenerfüllung inhaltlich in einer Weise vorgehen, dass die Selbstverwaltung auf regionaler Ebene unverhältnismäßig eingeschränkt wäre. Dieses Funktionsverständnis der Organe der DIHK entspricht politischer Klugheit, ist aber auch durch ungeschriebene Loyalitäts- und Rücksichtnahmepflichten im Inter-Kammer-Verhältnis rechtlich gefordert. Einer gesetzlichen Normierung bedarf es diesbezüglich aber nicht.

V. Institutionen und Verfahren

Der IHKG-E umschreibt die institutionelle Grundstruktur von IHK und DIHK, überlässt aber auch vieles einer Entscheidung auf der Grundlage der Satzungsautonomie. Verfassungsrechtlich weckt dieser Regelungsansatz keine Bedenken: Selbstverwaltung bedeutet auch, über die organisatorische Form einer effektiven Aufgabenwahrnehmung zu entscheiden.²⁴ Das Grundgesetz zieht der gesetzgeberischen Freiheit, den Kammern das Recht zur Selbstorganisation zu gewähren, allerdings Grenzen.²⁵ Die institutionelle Grundstruktur und die grundsätzliche Aufgabenverteilung müssen gesetzlich niedergelegt werden (institutioneller Gesetzesvorbehalt²⁶). Zudem muss eine körperschaftliche Struktur gewählt werden, die dem Rechtskonzept einer auf den Kriterien der gleichen Freiheit der Mitglieder beruhenden Selbstverwaltung entspricht.²⁷ Das bedeutet

²⁴ BVerfGE 33, 125 (156); 111, 191 (216).

²⁵ Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Binnenverfassung der IHK: BVerfGE 146, 164, Rdnr. 120 ff. (zitiert nach www.bverfg.de).

²⁶ BVerfGE 141, 143 (170 Rn. 59) m.w.N.; BVerfGE 146, 164, Rdnr. 124 (zitiert nach www.bverfg.de).

²⁷ Das BVerfG spricht von „demokratischen Grundsätzen“ (BVerfGE 33, 125 (157); 111, 191 (217)).

beispielsweise, dass dem mitgliedschaftlich konstituierten Organ hinreichende Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden müssen. Unterschiede in der formalen Rechtsstellung der Mitglieder sind nur bei hinreichend gewichtigen sachlichen Gründen zulässig.²⁸ Der Gesetzgeber hat hier einen Gestaltungsspielraum.²⁹

Die Vorgaben des IHKG-E entsprechen diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen vollumfänglich. Die institutionelle Grundstruktur des zweistufigen Kammerystems ist hinreichend bestimmt vorgegeben worden. Gleiches gilt für die interne Struktur der DIHK. Der Gedanke der gleichen Partizipation aller IHK ist in § 10c Abs. 2 IHKG-E festgeschrieben; er muss auch bei der Wahrnehmung der in § 10c Abs. 2 S. 2 IHKG-E begründeten Satzungsbefugnis berücksichtigt werden. Dies bedeutet etwa, dass eine gleiche und angemessene Partizipation der zugehörigen IHG an der Willensbildung satzungsmäßig gewährleistet sein muss (§ 10c Abs. 2 S. 2 IHKG-E). Der Idee der Selbstverwaltung wird auch insofern entsprochen, als der Vollversammlung der DIHK die grundlegenden Entscheidungsbefugnisse zukommen. Die Grundstrukturen des Organs Präsidium der DIHK werden teilweise detailliert gesetzlich formuliert (§ 10c Abs. 4 IHKG-E); im übrigen kommt auch hier die Satzungsautonomie zum Tragen (§ 10c Abs. 4 S. 2, 3 und 5, § 10c Abs. 8 IHKG-E). Die gesetzlichen Vorgaben, die eine Differenzierung im Kreis der Mitglieder der DIHK vorsehen (Begrenzung der Zahl der Mitglieder des Präsidiums) oder ermöglichen (unterschiedliche Stimmrechte, ggf. unter Berücksichtigung einer regionalen Verteilung), sind sachgerecht und haben verfassungsrechtlich Bestand.³⁰ Bei der Ausübung der Sat-

²⁸ Nach § 5 IHKG muß die Wahlordnung der IHK eine Aufteilung der Kammerzugehörigen in besondere Wahlgruppen sowie die Zahl der diesen zugeordneten Sitze in der Vollversammlung enthalten. Ebenfalls gesetzlich zwingend ist die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks und der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Gewerbegruppen (hierzu: Rickert, in: Junge/Jahn/Wernicke (Hrsg.), IHKG. Kommentar, 8. Aufl. 2020, § 5 Rdnr. 47 ff.).

²⁹ Z.B. BVerfGE 146, 164, Rdnr. 123 am Ende (zitiert nach www.bverfg.de).

³⁰ Die Rechtfertigung einer Durchbrechung der gleichen Rechte der Mitglieder kann nur bei besonders gewichtigen Fragen interner Organisation, etwa der Verteilung von Finanzierungslas-

zungsautonomie ist jedenfalls sicherzustellen, dass es an keiner Stelle, weder im Präsidium (§ 10c Abs. 4 IHKG-E) oder im geschäftsführenden Präsidium (§ 10c Abs. 6 IHKG-E), zu einer „institutionellen Majorisierung“ kommt.³¹

VI. Zweckmäßige Weiterentwicklung der funktionalen Selbstverwaltung

Der IHKG-E entwickelt das System der funktionalen Selbstverwaltung für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft zweckmäßig fort. Es geht nicht um einen „Rettungsanker“ für den DIHK e.V.³² Das bisherige Zusammenspiel von öffentlich-rechtlich verfassten regionalen Kammern und einem privaten Dachverein hatte seine Wurzeln in einer sozio-ökonomischen Welt, in der die Selbstverwaltung der gewerblichen Wirtschaft sich vorwiegend und schwerpunktmäßig im regionalen Raum realisieren konnte. Eine Koordination der regional verankerten Kammern war notwendig, ließ sich aber auch effektiv in Form eines privatrechtlichen Vereins vornehmen. Die unter I. beschriebenen Veränderungen lassen es sinnvoll, möglicherweise zwingenderscheinen, die heute klar erkennbare gesamtstaatliche Bedeutung einer Interessenrepräsentanz der gewerblichen Wirtschaft auch institutionell in der gleichen Form abzubilden, wie sie im regionalen Kontext üblich und bewährt ist. Es gibt (jenseits des Hinweises auf entstehungsgeschichtliche Zusammenhänge) keinen zwingenden Sachgrund, für die Repräsentation des Gesamtinteresses im regionalen Kontext eine öffentlich-rechtliche, im überregionalen Kontext dann aber eine privatrechtliche Form zu wählen. Ein zweistufiges öffentlich-rechtliches Kammersystem hat sich etwa im Bereich der Rechtsanwalts-, Notar- und Steuerberaterkammern bewährt.

Eine gesamtstaatliche Repräsentation der gewerblichen Wirtschaft ist sozio-politisch geboten. Sie kann nur gelingen, wenn eine flächendeckende Mitglied-

ten, im Sinne des internen Ausgleichs, nicht aber bezüglich der Aufgaben wie z.B. der Gesamtinteressenwahrnehmung erfolgen.

³¹ Zur Gefahr einer „institutionellen Majorisierung“ bei der Wahl der Mitglieder der Vollversammlung einer IHK: BVerfGE 146, 164, Rdnr. 126 (zitiert nach www.bverfg.de) (unter Verweis auf BVerfGE 10, 89 (106 f.)).

³² So Kluth, NVwZ 2021, 345 (349).

schaft der Unternehmen sichergestellt und so die verfassungsrechtlich gebotene Vollständigkeit der Interessenwahrnehmung garantiert ist. Eine gesetzliche Regelung, die es in das Belieben einer IHK stellte, ob sie dem DIHK angehören wollen, könnte dies nicht gewährleisten. Das im IHKG-E vorgesehene zweistufige Kammersystem verbindet Einheit und Vielfalt: Es ermöglicht eine geschlossene Interessenvertretung auf Bundesebene, ohne die Selbstverwaltung der IHK in den Regionen zu beeinträchtigen. Der IHKG-E ist damit ein Beispiel für gelungene Weiterentwicklung einer bewährten Institution der wirtschaftlichen Selbstverwaltung.
