Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 19(9)1092
19. Wahlperiode 2. Juni 2021
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Stellungnahme

Berlin, 2. Juni 2021

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 7. Juni 2021 zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (BT-Drucksache 19/27452)

Der Regierungsentwurf reagiert auf die Herausforderung, die Industrie- und Handelskammern (IHKs) als Selbstverwaltung der gewerblichen Wirtschaft rechtssicher aufzustellen, damit diese sich für die Anliegen der Unternehmerinnen und Unternehmer einsetzen kann. Klimaschutz, Migration bzw. Integration und die Pandemiebekämpfung sind nur wenige aktuelle Beispiele, in denen die Verantwortung der Wirtschaft eingefordert wird. Deshalb muss sich insbesondere die nicht auf Partikularinteressen beschränkte IHK-Organisation dazu verhalten können.

Gleichzeitig setzt der Regierungsentwurf Präzisierungen aus der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um. Er sichert das vielfältige ehrenamtliche Engagement ab, gerade in der beruflichen Bildung. Er schafft schließlich, ohne in die bewährte Arbeitsteilung zwischen IHKs und Dachverband einzugreifen, mit der Umwandlung des Dachverbandes DIHK von einem Verein in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft eine dauerhafte institutionelle Rechtssicherheit, mit der u. a. auch das vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) koordinierte und sehr erfolgreiche internationale Netzwerk der Auslandshandelskammern gesichert wird. Viele deutsche Unternehmen sind geschäftlich außerhalb Deutschlands stark engagiert – die europäische und internationale Präsenz der deutschen gewerblichen Wirtschaft über den DIHK ist daher überaus bedeutsam. Vor diesem insgesamt positiven Hintergrund sollen nur noch folgende Einzelpunkte des Gesetzentwurfs in der vorliegenden Stellungnahme angesprochen werden.

Zu § 1 IHKG-E Wahrnehmung des Gesamtinteresses

Im Regierungsentwurf wird der Umfang des wahrzunehmenden Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft klarstellend auch auf Themen bezogen, die die gesamtgesellschaftliche Verantwortung der Wirtschaft betreffen. Aufgrund der jüngsten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist diese Klarstellung dringend notwendig. Ganz aktuell sind „Testen in Unternehmen“ und „Impfen über Betriebsärzte in Betrieben“ hoch aktuelle Themen, die sowohl für die Unternehmen als auch für die Gesellschaft insgesamt bedeutsam sind. Hier sind die Unternehmen bereit, Verantwortung auch über den Kreis ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinaus zu übernehmen und setzen dies in der Praxis auch schon um. Gleichwohl gibt es bereits

DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin
Tel. 030-20308-0 | Fax 030-20308-1000 | Internet: www.dihk.de

Klagen gegen einzelne Kammern mit der Begründung, dass solche Themen außerhalb ihrer Kompetenz lägen. Den Kammern soll untersagt werden, sich zu diesen wichtigen Themen zu äußern. Um gerade auch dem IHK-Ehrenamt, insbesondere den IHK-Präsidentinnen und -Präsidenten, die notwendige Rechtssicherheit zu geben, bedarf es der im Regierungsentwurf vorgeschlagenen klarstellenden Formulierungen (in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IHKG-E), wonach die IHKs auch die Sicht der Unternehmen auf Themen von gesamtgesellschaftlicher Relevanz einbringen können.

Eine solche Formulierung sollte zukunftsoffen sein, um künftige Entwicklungen bzw. neue Themen sachgerecht erfassen zu können. Der bisherige Wortlaut des Gesetzes konnte aus Sicht der Rechtsprechung nicht zeitgemäß ausgelegt werden, um auch aktuelle Fragestellungen für die Wirtschaft einzuschließen.

Die im Regierungsentwurf vorgeschlagene Regelung entspricht den Anforderungen an aktuelle Herausforderungen. In jedem Fall gilt weiterhin: Es gibt kein allgemeinpolitisches Mandat. Die gewerbliche Wirtschaft muss nachvollziehbar betroffen sein, um den Kompetenzbereich der IHKs zu eröffnen.

In der aktuellen Formulierung des § 1 Abs. 5 IHKG spiegelt sich nicht rechtssicher wider, was die ursprüngliche Intention des Gesetzgebers war: Der geschützte Vorbehaltsbereich der Tarifpartner ist vom Aufgabenbereich der IHKs ausgeschlossen. Dieser Ausschluss ist grundrechtlich geboten und entspricht dem tiefen Selbstverständnis der IHK-Organisation. Denn weder IHKs noch der DIHK sind Akteure der Tarifpolitik und dürfen sich auch nicht in diesem Umfeld betätigen. Ebenfalls ist der durch die Sozialpartner selbstgestaltete Bereich der sozialen Selbstverwaltung zu Recht kein Gegenstand des IHK-Kompetenzbereichs. Eröffnet ist umgekehrt der Kompetenzbereich der IHKs, soweit der Gesetzgeber mit Auswirkungen für die gewerbliche Wirtschaft tätig wird. Denn hier hat der Gesetzgeber einen Anspruch darauf, zu derartigen Fragen umfassend informiert und beraten zu werden. Dazu gehört gerade auch das abwägend und ausgleichend ermittelte Gesamtinteresse der betroffenen gewerblichen Wirtschaft. Eine Reduzierung der Interessenvertretung auf einzelne (organisierte) Gruppen von Unternehmen und damit der Ausschluss aller anderen betroffenen Unternehmen – etwa auch solcher ohne abhängig Beschäftigte – wäre in diesen Fällen nicht sachgerecht und nicht zu begründen. Eine solche Einschränkung wäre auch ein Verzicht auf die vom Bundesverfassungsgericht 2017 betonte Vollständigkeit (BVerfGE 146, 164). Eine gesetzliche Regelung in § 1 Abs. 5 IHKG muss es der Rechtsprechung ermöglichen, diese Abgrenzung zwischen dem selbstverwalteten Vorbehaltsbereich der Tarifpartner und dem durch den Gesetzgeber geregelten Bereich vorzunehmen.

Zu § 10a IHKG-E

In verschiedenen Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren wurde thematisiert, dass die Regelungen des Regierungsentwurfs zum Aufgabenkatalog der Bundeskammer (§ 10a IHKG-E) eine Übertragung von Aufgaben aus dem Bereich des Berufsbildungsgesetzes auf die Bundeskammer enthalten könnten. Aus Sicht der IHKs und des DIHK ist es wichtig, die bewährte Aufgabenteilung innerhalb der beruflichen Bildung beizubehalten. Dazu gehört insbesondere, dass die geplante Bundeskammer, wie derzeitig auch der DIHK e. V., keine hoheitlichen Aufgaben im

Rahmen des Berufsbildungsgesetzes wahrnimmt. Eine Ergänzung des Gesetzentwurfs um klarstellende Regelungen kann insoweit sehr sinnvoll sein.

In jedem Fall sollte jede Formulierung im IHK-Gesetz vermieden werden, die der geplanten Bundeskammer eine Aufgabe in Bereichen zuweist, die bereits durch das Berufsbildungsgesetz geregelt sind. Entsprechende Forderungen unterstützen wir insoweit ausdrücklich. Dieser Bereich sollte weiterhin abschließend durch das Berufsbildungsgesetz geregelt bleiben. Zudem ist zu beachten, dass im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes die IHKs als zuständige Stellen Aufgaben in ihrer Region wahrnehmen, nicht jedoch der DIHK. Hieran sollte sich durch die Reform des IHKG nichts ändern.

Die IHKs haben die Möglichkeit, sich zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben – wie alle anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts auch –, an Gesellschaften zu beteiligen oder solche zu gründen. Diese Möglichkeit wird konsequenterweise durch den Regierungsentwurf auch für die geplante Bundeskammer in § 10a Abs. 5 IHKG-E vorgesehen. Dabei ist es selbstverständlich, dass die Beteiligung oder Gründung selbst ausschließlich der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben dienen kann. Die gesetzliche Regelung sollte dies auch eindeutig zum Ausdruck bringen. Die in § 10a Abs. 5 Satz 2 IHKG-E enthaltene Formulierung erscheint insofern missverständlich und sollte dahingehend klargestellt werden, dass sich die Regelung auf die Tätigkeit der Bundeskammer bezieht. Ob die Gesellschaft, an der sich die Bundeskammer beteiligt, selbst mit Gewinnerzielungsabsicht tätig wird, kann insoweit nicht maßgeblich sein. Die Beteiligung oder Gründung muss der Wahrnehmung der eigenen Aufgaben dienen, nicht der Erzielung von Einnahmen. Aus der Beteiligung resultierende Gewinne müssen ihrerseits auch wieder für die Aufgabenerfüllung der Bundeskammer eingesetzt werden.

Zu § 10c IHKG-E

Ein wesentliches Merkmal der Selbstverwaltung ist die Satzungsautonomie. Der Regierungsentwurf wird diesem Anspruch in Parallele zu den Regelungen für die IHKs auch hinsichtlich der geplanten Bundeskammer weitgehend gerecht. Jenseits der zwingend gesetzlich der Vollversammlung vorbehaltenen Aufgaben sollte die Aufgabenteilung zwischen den Organen und Gremien der geplanten Bundeskammer satzungsoffen bleiben. Insofern ist die Möglichkeit, mit dem geschäftsführenden Präsidium ein weiteres Organ durch Satzung einzuführen, konsequent und eröffnet den IHKs Optionen bei der Ausgestaltung ihrer Dachorganisation.

Fraglich ist, ob es dagegen detaillierter Vorgaben wie in § 11a Abs. 3 Satz 3 bis 6 IHKG-E hinsichtlich des Beschwerdeverfahrens bedarf – denn entscheidend ist, dass die zukünftige Bundeskammer den neu präzisierten Rechtsrahmen einhält: Hierfür werden durch den Regierungsentwurf alle Vorkehrungen getroffen. Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben der geplanten Bundeskammer ist sowohl durch die Rechtsaufsicht (vgl. § 11a Abs. 1 IHKG-E) als auch durch das individuelle Klagerecht der IHK-Mitgliedsunternehmen und der IHKs selbst (vgl. § 11a Abs. 3 Satz 1 IHKG-E) umfassend gewährleistet.

Zu § 11a IHKG-E

Die Regelungen des Regierungsentwurfs entsprechen weitgehend den Prinzipien der Selbstverwaltung. Insbesondere die in § 11a Abs. 1 Satz 2 IHKG-E enthaltene Formulierung, die auf von der Rechtsaufsicht abweichende Regelungen verweist, weicht allerdings davon ab, ohne dass dies erforderlich ist. Rechtsaufsicht ist ein zentrales Merkmal der Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlich legitimiert ist die Selbstverwaltung dadurch, dass die sachnahen Betroffenen zu Beteiligten werden und die Regelungen, denen sie und ihre Repräsentanten unterworfen sind, selbst setzen können und müssen. Das mit der Fachaufsicht verbundene Letztentscheidungsrecht in der Sache durch den sachfernen Amtswalter würde genau diesem Prinzip widersprechen. Aufgaben, die nicht in Selbstverwaltung übertragen werden können und daher der Fachaufsicht bedürfen, sollten den IHKs und der zukünftigen Bundeskammer auch nicht übertragen werden. Unabhängig davon könnte der Bundesgesetzgeber ohnehin spezialgesetzlich ausnahmsweise eine andere Aufsichtsform für eine spezielle Aufgabe wählen, sofern er dies als zwingend notwendig erachtet. Insofern sollte die Regelung in § 11a Abs. 1 Satz 2 IHKG-E gestrichen werden.