



Öffentliche Anhörung: Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern

Mit dieser Stellungnahme kommentiert die IG Metall in gebotener Kürze zentrale Änderungsvorhaben der Bundesregierung am Recht der Industrie- und Handelskammern mit einem Schwerpunkt auf Fragen der beruflichen Bildung. Darüber hinaus schließen wir uns vollumfänglich der Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) an.

Mit dem geplanten Änderungsgesetz soll die Struktur der Kammervertretung auf Bundesebene verändert und der Zuständigkeitsbereich erweitert werden. Statt der derzeitigen Vereinsstruktur als Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK e.V.) soll eine Körperschaft des öffentlichen Rechts Deutsche Industrie- und Handelskammer geschaffen werden. Zudem wird eine gesetzliche Pflicht zur Mitgliedschaft aller IHKs in der Bundeskammer eingeführt, sowie die Ermittlung des „Gesamtinteresses“ der Gewerbetreibenden auf die Bundesebene verlagert.

1. Statt mehr Demokratie und Mitbestimmung - Legalisierung von Rechtsbruch?

Im Gegensatz zum gesetzlichen Auftrag von Industrie- und Handelskammern tritt der DIHK auch als Lobbyist in Form von allgemeinen politischen Positionierungen zu unterschiedlichsten Themenfeldern auf. Dabei werden häufig die Anliegen von insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie regelhaft die Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern missachtet.

Mehrere Pflichtmitglieder von Industrie- und Handelskammern sind mit Gerichtsverfahren gegen Äußerungen des DIHK vorgegangen. Die rechtliche Basis dieser Klagen wurde durch das in § 1 Abs. 1 und 5 IHKG sowie § 1 Abs. 2 der Satzung des DIHK beschriebene Verbot einer kompetenzwidrigen Betätigung durch die Behandlung allgemeiner politischer, insbesondere parteipolitischer Fragen sowie einschließlich sozial- und arbeitsrechtlicher Belange begründet.

In mehreren Gerichtsurteilen seit 2010 zur Lobbyarbeit des DIHK wurde festgestellt, dass die Interessenvertretung und Lobbyarbeit zu allgemeiner politischen Themen ohne wirtschaftsspezifischen Zusammenhang nicht von der Kompetenz der Industrie- und Handelskammern gedeckt sind. Der DIHK hatte nach den Feststellungen des Bundesverwaltungsgerichtes systematisch und regelhaft gegen geltendes Recht verstoßen (BVerwG, Urt. V. 23.03.2016 – 10 C 4.15).

Das Bundesverwaltungsgericht fasste am 14.10.2020 einen erneuten Beschluss (BVerwG, Beschl. v. 14.10.2020 – 8 C 23.19; vgl. <https://www.bverwg.de/de/pm/2020/61>), in dessen Begründung das Gericht ausdrücklich zum Ausdruck gebracht hat, dass der DIHK bei seinen anhaltenden sowie schwerwiegenden Verstößen keinerlei Einsicht zeigt und



Mitgliedsunternehmen der Industrie- und Handelskammern daher zwingend ein grundrechtlicher Anspruch auf Austritt ihrer Kammern aus dem DIHK zusteht.

Durch die Rechtsprechung zieht sich ein deutlicher roter Faden: Unter Berücksichtigung der Grundrechte der Pflichtmitglieder in den Industrie- und Handelskammern steht den Kammern und damit auch dem DIHK kein allgemeinpoltisches Mandat zu!

Äußerungen sowie Stellungnahmen zu allgemeinpoltischen, sozial- und arbeitsrechtlichen oder auch bildungspoltischen Belangen sollen auch künftig von den Sozialpartnern wahrgenommen werden. Die Kammerorganisation ist Teil der mittelbaren Staatsverwaltung und nicht Arbeitgeberverband. Die IG Metall tritt daher für die Beibehaltung der bestehenden Ausschlussbestimmung im § 1 Abs. 5 IHKG und für deren Ergänzung um „allgemeinpoltische“ Interessen ein: „Nicht zu den Aufgaben der Industrie- und Handelskammern gehört die Wahrnehmung allgemeinpoltischer, sozialpoltischer und arbeitsrechtlicher Interessen.“

2. Mitbestimmung bei den Industrie- und Handelskammern endlich verwirklichen

Das „Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern“ wurde am 19. Dezember 1956 mit vorläufigem Charakter beschlossen, weil die Frage der Mitbestimmung durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht abschließend geklärt werden konnte. Die nun geplante Änderung des IHKG greift diese offene Frage der Mitbestimmung nicht auf und spricht in § 1 Abs. 1 lediglich von einem Gesamtinteresse der zugehörigen Gewerbetreibenden im Kammerbezirk, dessen Wahrnehmung die Aufgabe der jeweiligen IHK ist. Dafür wird eine deutliche Ausweitung der Äußerungsrechte der IHK geplant, bis hin zu einer „gesamtgesellschaftliche[n] Verantwortung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene“ der Gewerbetreibenden. Mit keinem Wort erwähnt ist jedoch das Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dieser Gewerbebezüge, das sich in diesem Gesamtinteresse ebenfalls wiederfinden muss.

Im Gegensatz insbesondere zu den Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern besteht im Hinblick auf die gesetzlichen Regelungen bei den Industrie- und Handelskammern folglich ein Defizit bei der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. Diese müssen bei Stellungnahmen und Äußerungen der IHK aber angemessen berücksichtigt werden. Hierzu ist es erforderlich, dass auch für die IHK eine verbindliche paritätische Arbeitnehmermitbestimmung in allen Gremien implementiert wird.

Der Gesetzentwurf sollte in diesem Sinne grundlegend neu ausgerichtet und dabei die Forderung aus dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/28473) berücksichtigt werden: „...für die weitere Reform des vorläufigen IHKG die seit 1956 ungeklärte Mitbestimmung in den IHKs durch die Arbeitnehmer*innen einzuführen und dies in einem breiten Beteiligungsprozess vorzunehmen...“



3. Auswirkungen auf das bewährte Zusammenwirken der Sozialpartner in der beruflichen Bildung zu erwarten

Die im § 10a Abs. 5 Satz 3 IHKG vorgesehene Kompetenzzuschreibung kann erhebliche Auswirkungen auf das bewährte Zusammenwirken der Sozialpartner in der beruflichen Bildung haben. Die nicht näher bestimmte Zuschreibung, „... Zur Förderung und Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen Berufsbildung kann sie unter Beachtung der geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere des Berufsbildungsgesetzes, Maßnahmen treffen.“, kann von der Bundeskammer dahingehend als Auftrag verstanden werden, ordnungspolitische Kompetenzen für sich abzuleiten.

Die Ordnungspolitik gehört bisher nicht zu den Aufgaben der IHKs oder gar des DIHK. Aus- und Fortbildungsberufe werden auf Antrag der Sozialpartner, beispielsweise durch Gesamtmetall und IG Metall, auf Weisung des Verordnungsgebers beim Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) in einem Sachverständigenverfahren mit betrieblichen Experten entwickelt. Damit wird das Ziel verfolgt, die Inhalte von Berufsprofilen passgenau für zukünftige berufliche Anforderungen in der Arbeitswelt zu gestalten.

Die IHK-Organisation begleitet bisher die Ordnungspolitik. Dabei ist festzustellen, dass die IHK-Organisation meist einen anderen Blick auf Regelungen in Aus- und Fortbildungsordnungen hat. Durch die Zuständigkeit für die Organisation der Prüfungen liegt ihr Augenmerk nachvollziehbar vor allem auch auf der prüfungsökonomischen Gestaltung solcher Bestimmungen. Die Prüfungsökonomie muss zwar zweifelsohne berücksichtigt werden, aber die Prüfung muss sich primär auch am Feststellen der beruflichen Handlungsfähigkeit orientieren. Hier kommt es immer wieder gerade im Kontext von Prüfungen in Form von Antwort-Wahl-Aufgaben zu unterschiedlichen Auffassungen zwischen den Sozialpartnern und der IHK-Organisation.

Die IHK-Organisation versucht aber auch darüber hinaus ihre ordnungspolitische Einflussnahme zu erweitern. Bereits seit Jahren propagiert die IHK-Organisation das Konzept „Dual mit Wahl“, welches von den Sozialpartnern abgelehnt wird.¹ Ein solches Berufskonzept, wird als nicht adäquat für die unterschiedlichen beruflichen Anforderungen angesehen. Zuletzt haben das die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter*innen in einem Berufsbildungsausschuss deutlich gemacht, als dort wieder eine solche Positionierung vorgelegt wurde.

Auch im Bereich der beruflichen Fortbildungen gestalten die Sozialpartner die Berufsprofile. Eine Stärkung der IHK-Organisation in diesem Feld kann auch hier auf Arbeitgeberseite zu einer Kräfteverschiebung führen. Hier kommt noch erschwerend hinzu, dass die IHK-Organisation neben ihrer hoheitlichen Aufgabe auch privatwirtschaftlich agiert. So gehören die IHK-Akademien zu den größten Bildungsanbietern im Bereich der geregelten beruflichen Fortbildung. Eine organisatorische Trennung von privatwirtschaftlichen und hoheitlichen Aufgaben sehen wir aktuell in den IHKs nicht gewährleistet. Werden der IHK-Organisation nun noch Möglichkeiten

¹ DIHK, Wirtschaftspolitische Positionen der IHK-Organisation 2017



eingräumt in der Ordnungspolitik der beruflichen Fortbildung zu agieren, kann nicht ausgeschlossen werden, dass privatwirtschaftliche Vermarktungsinteressen dabei stärker gewichtet werden.

Um das bewährte Zusammenwirken der Sozialpartner in der Ordnungspolitik nicht zu gefährden, sollte die Bestimmung im § 10a Abs. 5 Satz 3 IHKG klar auf die Unterstützung der zuständigen Stellen (IHKs) bei der Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben nach BBiG bezogen sein. Stärkend für die berufliche Bildung nach BBiG kann auch ein Verweis auf die einheitliche Umsetzung der Empfehlungen des BIBB-Hauptausschuss (§ 92 Abs. 1 BBiG) sein.

Wir empfehlen deshalb § 10 Abs. 5 Satz 3 IHKG wie folgt zu fassen:

Zur Förderung und Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen Berufsbildung unterstützt sie die einheitliche Umsetzung der Empfehlungen des Hauptausschusses beim Bundesinstitut für Berufsbildung und die Industrie- und Handelskammern beim Erfüllen der ihnen vom Gesetzgeber übertragenen Aufgaben im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes.

4. Mangelhafte Trennung von privatwirtschaftlichem Handeln und hoheitlichen Aufgaben verstärkt Wettbewerbsverzerrung und ermöglicht Mitnahme von Steuermitteln

Wie bereits dargelegt, eröffnen die unter § 10a Abs. 5 Satz 3 IHKG weitgehend nicht näher bestimmten Maßnahmen weitreichende Gestaltungsoptionen, die auch bei der Abgrenzung von hoheitlichem und privatwirtschaftlichem Handeln der IHKs sowie der Bundeskammer Wirkungen entfalten.

Die Bundeskammer DIHK soll nach § 10a Abs. 5 Satz 1 IHKG die gesetzliche Legitimation bekommen, eigene Gesellschaften zu gründen: „Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben kann die Deutsche Industrie- und Handelskammer Gesellschaften und Vereinigungen gründen sowie sich an Gesellschaften, Vereinigungen, Zusammenschlüssen und Einrichtungen beteiligen oder diese unterstützen.“ Bereits heute betreibt der DIHK e.V. ein Unternehmens- und Beteiligungsgeflecht, die Wirkungen der daraus resultierenden Zusammenhänge zwischen hoheitlichem und privatwirtschaftlichem Agieren sind schwer zu durchschauen.² So betreibt die Kammerorganisation, neben der ihr zugeschriebenen hoheitlichen Aufgabe zur Prüfungsabnahme, auch Akademien für die Fortbildung im Wettbewerb zu privaten Anbietern, die Pflichtmitglied einer IHK sind. Gleichzeitig betreiben die Kammerorganisation eine DIHK-Bildungs-GmbH, die Lehrgangs- und Dozentenmaterial sowie Prüfungsaufgaben und Hilfsmittel erstellt und diese kostenpflichtig vertreibt. Durch die privilegierte Stellung auch die Prüfung abzunehmen, erhält die IHK-Organisation so einen Marktvorteil gegenüber den bei ihnen als Pflichtmitglied organisierten Bildungsanbietern.

² https://www.bffk.de/files/analyse_dihk-beteiligungen.pdf (abgerufen 01.06.2021)



Vorbereitungslehrgänge und Prüfungsgebühren werden mit Steuergeldern aus dem AFBG (Meister-BAföG) gefördert. Hier muss zukünftig genauer hingeschaut werden. Ein Beispiel: Die DIHK-Bildungs-GmbH vertreibt für Prüfungen nach dem BBiG Formelsammlungen. Die zuständige Stelle (jeweilige IHK) stellt diese allen Teilnehmer*innen für jeden Prüfungstag zur Verfügung. Finanziert wird die Formelsammlung aus den Prüfungsgebühren, die wiederum förderfähig nach AFBG sind. Nach jedem Prüfungstag wird die Formelsammlung vernichtet, selbst wenn am nächsten Tag eine weitere Prüfung stattfindet. Am zweiten Prüfungstag wird eine neue identische Formelsammlung ausgegeben. Die gleiche Formelsammlung kann im Vorfeld der Prüfungsvorbereitung käuflich von der DIHK-Bildungs-GmbH erworben werden. Viele Fortbildungsteilnehmende erwerben diese auch (AFBG-förderfähig), dürfen sie aber dann bei den Prüfungen nicht verwendet.

Bei rd. 60.000 Prüfungsteilnehmern p. a. und unterstellt mit nur zwei Prüfungstagen (teilweise sind es bis zu vier Prüfungstage) bedeutet das aktuell bei einem Stückpreis für die Formelsammlungen von 8,90 €³ ein Betrag von mehr als 1 Millionen €, die jährlich vernichtet werden. Die Gewinnspanne der DIHK-Bildungs-GmbH ist uns nicht bekannt, es muss aber davon ausgegangen werden, dass die Formelsammlung nicht zum Selbstkostenpreis abgegeben wird. Hier werden über die AFBG-Förderung somit jährlich Steuergelder in Millionenhöhe verausgabt.

Problematisch ist auch, dass das Wappensignet der IHK nicht nur für hoheitliche Aufgaben verwendet wird, sondern auch für privatrechtliche Zertifikate der IHK-Akademien. Teilnehmer*innen und Personalverantwortliche können somit nur bedingt unterscheiden, ob es sich um formelle staatlich anerkannte Abschlüsse nach dem BBiG handelt, oder nur um einen privatwirtschaftlichen non-formalen Abschluss. Die Nutzung des Wappensignets eröffnet hier auch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber privaten Bildungsanbietern.

Es ist daher dringend geboten, den zuständigen Stellen sowie dem DIHK in Feldern, in denen sie eine hoheitliche Aufgabe direkt oder indirekt übertragen bekommen, privatwirtschaftliches Agieren zu begrenzen. Der aktuelle Gesetzentwurf stellt dies nicht sicher.

³ <https://www.dihk-bildung.shop/weiterbildung/pruefungsvorbereitung/ihk-formelsammlungen/>
(abgerufen 31.05.2021)