Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 19(9)1101
4. Juni 2021

Bundesverband für freie Kammern e.V.*Riedelstr. 32*34130 Kassel

Ausschusses für Wirtschaft und Energie
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

bffk
Bundesverband für freie Kammern

Vorstand

Frank Lasinski (Vorsitzender)
Kai Boeddinghaus (Bundesgeschäftsführer)
Gabi Aubele
Johann-Georg Leblang
Jürgen Klaffke
Daniel Buechner
Carola Pauly
Annett Wack-Warenycia

Registergericht: Amtsgericht Berlin-Charlottenburg
Registernummer: VR 29713 B

Riedelstraße 32, 34130 Kassel

www.bffk.de
info@bffk.de
Telefon: 0561 9205525
Telefax: 0561 7057396

04. 06. 2021

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (BT-Drucksache 19/27452)

Verbändeanhörung im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 31. Mai 2021 haben Sie uns freundlicherweise zur Anhörung zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern in den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages eingeladen.
Wir bedanken uns für das Interesse an der Position unseres Verbandes zu diesem Thema und fügen die gleichfalls erbetene schriftliche Stellungnahme in der Anlage bei.

Für Rückfragen und/oder weitere Informationen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

(kai boeddinghaus, Bundesgeschäftsführer)

bffk
Bundesverband für freie Kammern

Stellungnahme des Bundesverbandes für freie Kammern e.V. (bffk) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (BT-Drs. 19/27452). (Stand 04. Juni 2021)

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkungen

A. Zum Gesetzgebungsverfahren

B. Zum Umfang der geplanten Novelle

C. Zur grundsätzlichen Fragestellung der Zwangsmitgliedschaft

D. Zur Ausblendung der Realität über das Funktionieren der IHK-Organisation

II. Zum Gesetzentwurf

A. Zur Umwandlung des DIHK e.V. in eine Körperschaft

B. Zur Erweiterung der Aufgabenstellung

C. Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen regionalen IHKn und dem neuen DIHK

D. Abkehr vom Staatlichen Haushaltsrecht

III. Notwendige Anpassungen

A. Problemlösungen

B. Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/28473)

I. Vorbemerkungen

A. Zum Gesetzgebungsverfahren

Das vorliegende Gesetzgebungsverfahren erscheint beim Blick auf den inhaltlichen Umfang und die zeitliche Entwicklung als überhastetes Rettungsprojekt für den strukturell gegen die Bestimmungen des IHKG agierenden DIHK e.V.. Durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, die nicht weniger bewirkt hat und bewirken sollte, als die Berücksichtigung des Grundrechtsschutzes der einfachen IHK-Mitglieder sicherzustellen, stand die IHK-Organisation mit dem DIHK e.V. an der Spitze unter einem erheblichen Reformdruck. Dieser Druck wurde dadurch erhöht, dass zumindest eine weitere IHK (Mittleres Ruhrgebiet/Bochum) auch öffentlich die Notwendigkeit durchgreifender Reformen verdeutlicht hat, indem sie aus freien Stücken den Austritt aus dem IHK-Dachverband erklärt hat.
Genau in diesem Moment springt der Gesetzgeber der über Jahre rechtliche Bestimmungen ignorierenden IHK-Organisation jetzt zur Seite. Was gestern verboten war, soll morgen erlaubt sein. Die regionalen IHKn werden zur Mitgliedschaft verpflichtet. Jeglicher Reformdruck ist von der gesamten IHK-Organisation genommen. Diese wird für den jahrelangen und strukturellen Rechtsbruch, der erst zu den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichtes geführt hat, sogar belohnt. Der IHK-Dachverband muss seine Mitglieder zukünftig nicht mehr durch Leistung überzeugen. Er bekommt sie vom Gesetzgeber „geschenkt“. Die deutlichen Grenzziehungen hinsichtlich öffentlicher Äußerungen, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung seit 2010 stabil entwickelt hat, werden relativiert oder gar vollständig aufgehoben. Denn in der Einleitung zum Gesetz ist zwar davon die Rede, dass es darum gehe, dass:

> *„die Grenzen dieser Aufgabenwahrnehmung im IHKG besser und deutlicher konkretisiert werden, ohne den Aufgabenkatalog der IHKs dabei zu erweitern.“*

Tatsächlich aber werden die Grenzen und Aufgaben des DIHK und der regionalen IHKn mit der vorliegenden Novelle erweitert (siehe hierzu Abschnitte II. B.).

Es ist eine mehr als kühne Behauptung, dass es sich hier nur um Klarstellungen handele und keine Erweiterung des Kompetenzbereichs der IHKn vorgesehen sei. Die Stellungnahmen diverser – höchst unterschiedlicher – Verbände (BDA - Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V, Bundesverband Großhandel,

Außenhandel, Dienstleistungen e.V - BGA, Landesverband Erneuerbare Energien NRW e.V. - LEE, Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. - ZDH) belegen, dass der vorliegende Gesetzesentwurf eine solche Erweiterung bewirken wird.

Weil es offenkundig nicht um eine nachhaltige Gesetzesreform geht, sondern um eine Rettungsaktion für eine IHK-Organisation mit dem DIHK e.V. an der Spitze, die sich durch ihren jahrelangen Rechtsbruch an den Abgrund manövriert hat, geht es entsprechend hektisch zu.
Der Zeitraum zur Erarbeitung und Abstimmung einer Stellungnahme zum Referentenentwurf war indiskutabel kurz. Das Bundeswirtschaftsministerium versandte zum schriftlichen Anhörungsverfahren eine Einladung am 14. Dezember 2020 um 18:33 Uhr. Die Stellungnahme selbst sollte bis zum 31. Dezember 2020 abgegeben werden.
Die Hektik und Kurzfristigkeit bei der Anhörung im Deutschen Bundestag übertrifft dies noch. Die Einladung zur jetzigen Anhörung im Wirtschaftsausschuss am 07. Juni 2021 erging am 31. Mai 2021 um 11:35 Uhr. Die schriftliche Stellungnahme wurde bis zum 02. Juni 2021 erwartet. Dabei wurde als Arbeitsgrundlage auch lediglich der durch die Verhandlungen zwischen den Koalitionspartnern längst überholte Entwurf der Bundesregierung zur Verfügung gestellt.

Der bffk teilt vollständig den Standpunkt der IHK Mittleres Ruhrgebiet, die sich irritiert darüber zeigte, dass das Gesetzesvorhaben ohne Kenntnis der schriftlichen Begründung des Bundesverwaltungsgerichtes zum Urteil vom 14. Oktober 2020 über den Austritt einer IHK aus dem Dachverband und mit einem solchen Zeitdruck auf den Weg gebracht wurde. Auch jetzt, nachdem diese Begründung vorliegt, ist nicht erkennbar, dass die Hinweise, die das Bundesverwaltungsgericht mit seiner Entscheidung vom 14. Oktober 2020 (8 C 23.19) gegeben hat, Berücksichtigung gefunden haben.

Das gesamte Verfahren dieser überstürzten Rettungsaktion zugunsten des DIHK, der allein durch sein andauerndes rechtswidriges Handeln in die aktuelle Lage geraten ist, ist darauf angelegt, die Interessen des DIHK zu berücksichtigen und vernachlässigt dabei die wichtigen Grundrechtsfragen, die zu der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes geführt haben. Es ist eben nicht die seit Jahrzehnten überfällige grundlegende Reform des „vorläufigen“ IHK-Gesetzes, die jetzt vorliegt und über die beraten wird. Dazu passt, dass im Bundeswirtschaftsministerium schon heute an der nächsten Rettungsaktion (IHKG-Novelle) gearbeitet wird, um die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zum illegalen Umgang der IHKn mit den Mitgliedsbeiträgen und der Bildung von Rücklagen (Urteil vom 09.

Dezember 2015 – 10 C 6.15; Urteile vom 22. Januar 2020 – 8 C 9.19, 8 C 10.19 und 8 C 11.19) auszuhebeln. Diese gesetzgeberische „Flickschusterei“ dient, anders als in der Begründung zum Gesetzentwurf zu lesen ist, nicht den Interessen der Deutschen Wirtschaft. Sie bedient vielmehr die Interessen abgehobener Funktionäre in der Kammerbürokratie. Im Interesse der Deutschen Wirtschaft läge eine gründliche Reform der IHK-Organisation, die sich in der überfälligen Neufassung des bis heute vorläufigen IHK-Gesetzes manifestieren würde.

Wenn in der Einleitung zum Gesetzentwurf unter Punkt „*C. Alternativen*“ zu lesen ist, „*Keine*“, so verkennen die Autoren hier die Sachlage. Der Gesetzentwurf liegt nur deswegen auf dem Tisch, weil der IHK-Dachverband mit seinen Stellungnahmen bei Duldung durch die regionalen IHKn seit Jahren massiv und fortdauernd gegen geltendes Recht verstoßen hat. Die einfachste Alternative war und ist rechtskonformes Handeln des DIHK e.V.. Die überstürzte Vorlage des Gesetzentwurfs ist so gesehen das Bekenntnis des Gesetzgebers, dass er einem DIHK als e.V. ein solches rechtskonformes Handeln nicht zutraut. Die notwendige und überfällige Alternative ist wie o.e. die gründliche und grundlegende Neufassung des IHKG.

B. Zum Umfang der geplanten Novelle

Vorliegend geht es um die Novelle eines „vorläufigen“ Gesetzes. Seit seiner Verabschiedung im Dezember 1956 wartet dieses Gesetz auf eine abschließende Fassung. In den letzten Jahren hat es zu den verschiedensten Themenbereichen Hinweise auf einen Reformbedarf gegeben. Das beginnt mit den grundsätzlichen Fragen, ob ggf. nach dem Beispiel der Schweiz und zahlreichen anderen europäischen Ländern der Mitgliedszwang als überkommen anzusehen ist oder nach dem Beispiel Österreichs ein Zusammenschluss von Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern in einer Wirtschaftskammer zur Kostenersparnis und mehr Effizienz führt.

Dies geht weiter über die Kritik an den unbestimmten Rechtsbegriffen, mit denen die Aufgaben der Kammern beschrieben werden und die zu zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt haben. Aber auch Regelungsdefizite im Gesetz im Hinblick auf die Ausgestaltung der Binnendemokratie sowie die Informationsansprüche von Kammermitgliedern oder ehrenamtlich Engagierten sind in den letzten Jahren in der fachlichen Diskussion thematisiert worden. Und schließlich hat die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes auch im Hinblick auf die Bestimmungen zur Abhaltung der Wahlen und der Ausgestaltung der Haushaltsführung Anlass gegeben, notwendige gesetzliche Klarstellungen vorzunehmen.

Nichts von alldem findet sich in dem vorliegenden Entwurf, der sich allein darauf beschränkt, den DIHK e.V. und diejenigen seiner Funktionäre zu retten, die die gesetzlichen Grenzen missachtet haben, und dem IHK-Dachverband als Körperschaft nun all die Rechte - insbesondere im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit - zuzugestehen, die ihm nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes unter Berücksichtigung der Wahrung der Grundrechte der Zwangsmitglieder versagt sind.

C. Zur grundsätzlichen Fragestellung der Zwangsmitgliedschaft

Der bffk lehnt die Zwangsmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Im Hinblick darauf, dass es aber bei den gesetzlichen Bestimmungen für die Arbeit der Industrie- und Handelskammern gute und schlechte Lösungen gibt, gehen wir konkret auf den vorliegenden Gesetzentwurf ein.

Aus Sicht des bffk mag sich die im Gesetzentwurf vorgenommene Erweiterung der Aufgabenzuweisung insbesondere im Hinblick auf eine nun wahrzunehmende „gesamtgesellschaftliche Verantwortung“ und die Teilbereiche der Sozialpolitik und des Arbeitsrechts aber auch ganz grundsätzlich auf die Frage der Zulässigkeit der Zwangsmitgliedschaft auswirken. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung vom Juli 2017 ausdrücklich darauf verwiesen, dass nach den bisherigen gesetzlichen Bestimmungen eben keine sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Interessen wahrgenommen werden, um einen Konflikt mit den Koalitionen von vornherein zu vermeiden (vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juli 2017 - 1 BvR 1106/13, Rn 90). Solche Konflikte scheinen mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen nun programmiert. Eine Abgrenzung zu unzulässigen Grundrechtseingriffen nach Art. 9 GG, die das Bundesverfassungsgericht bisher im Zusammenhang mit der Zwangsmitgliedschaft verneint hat, wird damit problematischer.

D. Zur Ausblendung der Realität über das Funktionieren der IHK-Organisation

Sowohl die Begründung des Gesetzes als auch die folgenden Bestimmungen blenden die Realität in der täglichen Arbeit der IHK-Organisation völlig aus.
So ist in der Erläuterung zu lesen:

„So müssen bei Stellungnahmen der Kammern auch künftig

Minderheitenrechte gewahrt werden.“

In der Realität kommt die gesamte IHK-Organisation dieser Verpflichtung seit Jahren nicht nach. Die IHKn und der DIHK e.V. haben das trotz aller rechtlichen Hinweise vor dieser Novelle nicht getan und sie tun es heute nicht. Seit Anfang des Jahres 2021 werden in diversen Arbeitsgruppen der IHK-Organisation unter Federführung des DIHK e.V. im Hinblick auf die Verabschiedung der Gesetzesnovelle Vorbereitungen für die Neustrukturierung getroffen. Der bffk hat Kenntnis davon, dass trotz aller Bemühungen ehrenamtlich engagierte Vollversammlungsmitglieder, die sich eben kritisch gegen den „status quo“ der IHK-Organisation stellen, hier in keinster Weise beteiligt werden. In diesen Arbeitsgruppen treffen sich die immer gleichen Funktionäre, um ungestört und unter Ausschluss jeglicher binnendemokratischer Kontrolle „die neugewonnenen Pfründe zu verteilen“.
Der dem Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages zur Anhörung vorgelegten Stellungnahme des IHK-Dachverbandes DIHK fehlt es nicht nur an jeder Legitimation, weil es in kaum einer IHK in Deutschland bis heute zum Gesetzentwurf eine Meinungsbildung mit abschließender Beschlussfassung gegeben hat. Tatsächlich fehlt in dieser Stellungnahme auch jeder Hinweis auf durchaus vorhandene abweichende Meinungen in den IHKn, die durch ehrenamtliche Vollversammlungsmitglieder auch deutlich kundgetan worden sind. Erinnert sei hier auch an die abweichende Stellungnahme, die die IHK Mittleres Ruhrgebiet/Bochum bereits im Dezember 2020 veröffentlicht hat.
Es wäre also an dem Gesetzentwurf, einen wirksamen Beitrag zu leisten, damit die IHKn und ihr Dachverband dieser bestehenden gesetzlichen Verpflichtung zur Beteiligung und Berücksichtigung abweichender Meinungen - natürlich auch im Zusammenhang mit den anstehenden strukturellen Veränderungen - endlich nachkommen. Stattdessen aber sollen die Grenzen der Betätigung und für öffentliche Äußerungen aufgeweicht werden.

Es wird – das wurde auch in den politischen Gesprächen deutlich – immer wieder auf den Rechtsschutz verwiesen, den IHK-Mitglieder im Beschwerde- und/oder Klageverfahren genießen. Dieser Verweis erscheint angesichts der bisherigen Erfahrungen zynisch. Das Verfahren, das zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes im Oktober 2020 geführt hat, hat 13 Jahre gedauert und beim IHK-Mitglied erhebliche Kosten verursacht. Auf Seiten der IHK-Organisation hat es über diese 13 Jahre zu keinerlei Einsicht und Veränderung geführt, weswegen es überhaupt zu dem Urteil kam. Für die verantwortlichen DIHK-Funktionäre gab es nach Kenntnis des bffk keinerlei Konsequenzen. Eine uneinsichtige IHK-Bürokratie wird mit

dieser Novelle beschenkt und düpiert so diejenigen, die sich über viele Jahre für die Anerkennung und Durchsetzung ihres Grundrechtsschutzes engagiert haben.
Wenn auch das Verfahren über 13 Jahre als besonders langwierig angesehen werden muss, so sind Laufzeiten von drei bis fünf Jahren keine Seltenheit. Die gesamte IHK-Organisation schöpft dabei bei der Akquise von juristischem Beistand ohne eigenes Risiko finanziell aus dem Vollen. Einzelne IHK-Mitglieder, die zur Wahrung ihrer Rechte antreten, sind auf sich allein gestellt. Von einer auch nur annähernden Waffengleichheit kann keine Rede sein.
An dieser Stelle könnte eine Rechtsaufsicht eine wichtige Rolle einnehmen, um eine gewisse Balance herzustellen. Stattdessen aber haben sich die Rechtsaufsichten der Länder in den letzten Jahren in all den Verfahren, in denen bis zum Bundesverwaltungsgericht geklagt werden musste, als treue Partner der IHKn erwiesen. Die Rechtsaufsichten relativierten, wiegelten ab, beschönigten und duckten sich weg. Gleichzeitig sind es auch die Rechtsaufsichten, die nach den deutlichen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes zugunsten klagender IHK-Mitglieder in Fällen von überhöhten Rücklagen und zu hohen Mitgliedsbeiträgen sich nun als Antreiber für weitere gesetzliche Veränderungen zugunsten von IHK-Funktionären und gegen die (abweichenden) Interessen der IHK-Mitglieder zeigen.

Wer verneint, dass die Veränderung des DIHK e.V. zu einer Körperschaft mit gesetzlicher Mitgliedschaft der regionalen IHKn zu einer weiteren Zentralisierung führen wird, verkennt die tatsächlichen Verhältnisse. Schon jetzt gibt es hier selbst aus der IHK-Organisation kritische Stimmen (siehe u.a. IHK Mittleres Ruhrgebiet). Die Umwandlung des Dachverbandes in die Körperschaft wird diesen Trend verstärken und damit den IHK-Dachverband zulasten der regionalen IHKn stärken.

II. Zum Gesetzentwurf

Im Hinblick auf die kurzen Fristen beschränkt sich der bffk vorliegend auf die folgenden vorgesehenen Änderungen

A. Zur Umwandlung des DIHK e.V. in eine Körperschaft

Eine Umwandlung des DIHK e.V. in eine Körperschaft verändert die Kräfteverhältnisse in der IHK-Organisation massiv. Aktuell ist der Dachverband „der Erfüllungsgehilfe“ (vgl. BVerwG,

Urteil vom 23. März 2016 - 10 C 4.15, Rn 26) der regionalen IHKn. Mit dem Status einer Körperschaft, dem zudem nun nach der Novelle eigenständig - von den regionalen IHKn unabhängig - die Aufgabe zugewiesen wird,

> *„das Gesamtinteresse der Kammerzugehörigen in der Bundesrepublik Deutschland wahrzunehmen," (vgl. § 10a Abs. 1).*

werden die Verhältnisse unstrittig nachdrücklich verändert. Den regionalen IHKn droht eine „Filialisierung" und Entmündigung. Diese strukturellen Veränderungen werden zukünftig dazu führen, dass die regionalen IHKn zu Erfüllungsgehilfen des neuen mächtigen DIHK werden. Wenn bereits jetzt eine Industrie- und Handelskammer öffentlich äußert, dass sie sich vom DIHK e.V. nicht vertreten sieht (siehe Schreiben der IHK Mittleres Ruhrgebiet an das BMWI vom 21. Dezember 2020), dann ist absehbar, dass ein DIHK als eigenständige Körperschaft sich noch weniger von den Mitgliedern kontrollieren lassen wird.

B. Zur Erweiterung der Aufgabenstellung

Entgegen der Ankündigung in der Einleitung, dass mit dem Gesetzentwurfs

> *„die Grenzen dieser Aufgabenwahrnehmung im IHKG besser und deutlicher konkretisiert werden, ohne den Aufgabenkatalog der IHKs dabei zu erweitern"*

würden die vorgeschlagenen Änderungen von § 1 IHKG zu einer erheblichen Erweiterung der Aufgabenstellung bzw. der Zuständigkeit der Industrie- und Handelskammern und mit ihnen der neuen Körperschaft DIHK führen. Hier sei nochmals auf die entsprechenden Einschätzungen zahlreicher Verbände verwiesen (vgl. Abschnitt I.A.), die ebenfalls deutlich und kritisch auf die mit dem Gesetzentwurf verbundene Aufgabenerweiterung hingewiesen haben.

Den IHKn nun auch die Aufgabe zuzuweisen, für die Wirtschaft das Gesamtinteresse auch im Sinne einer

> *„gesamtgesellschaftlicher Verantwortung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene"*

wahrzunehmen, verschafft den Kammern de facto ein allgemeinpolitisches Mandat. Die

zahlreichen Gerichtsentscheidungen der letzten Jahre belegen, dass eine Abgrenzung zwischen nach dem Gesetz zulässigen und unzulässigen Äußerungen nicht immer einfach war (vgl. nur die Rechtsprechung des VGH Hessen, Urteil vom 05. Februar 2009 - 8 A 1559/07 - , die vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 23. Juni 2010 - 8 C 20.09 - korrigiert wurde). Der rote Faden aber, der sich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes zieht, ist unter Berücksichtigung der Grundrechte der Zwangsmitglieder in den IHKn die Feststellung, dass den Kammern kein allgemeinpolitisches Mandat zusteht. Äußerungen der Kammern müssen stets einen konkreten wirtschaftlichen Bezug aufweisen. Mit der Aufgabenzuweisung, nun auch *„gesamtgesellschaftliche Verantwortung“* übernehmen zu sollen, wird diese klare Abgrenzung nicht aufgeweicht, sondern vollständig gestrichen. Was unter der Wahrnehmung gesamtgesellschaftlicher Verantwortung zu subsumieren ist, ist mit Blick auf diese unbestimmte Begrifflichkeit ohnehin nicht klar zu greifen. Verstärkt wird dies durch die neue Bestimmung in § 1 Abs. 1 Nr. 3, wonach in Zukunft auch die Wahrung der „sozialen und gesellschaftlichen Verantwortung“ ehrbarer Kaufleute zu den Aufgaben der IHKn zählen sollen.
Gemäß der Darstellung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ist die Umsetzung der Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung von Unternehmen (engl.) "Corporate Social Responsibility". Laut Wikipedia gehören auch „Corporate Citizenship“ und „Corporate Responsibility“ in den Bereich der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung. Die Hereinnahme dieser Aufgabe in die Zuständigkeit der Kammern stellt so gesehen eine massive Veränderung und Erweiterung dar, die mit einem Maximum an Unklarheit bei der Abgrenzung zum unzulässigen allgemeinpolitischen Mandat einhergeht.

Angesichts dieser deutlichen Zuweisung auch allgemeiner politischer Zuständigkeiten werden aus Sicht des bffk die verfassungsrechtlich zulässigen Grundlagen des Kammerzwanges in Frage gestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom Juli 2017 ausdrücklich die Zwecksetzung im IHKG als

> *„Vertretung aller im Bezirk vorhandenen wirtschaftspolitischen Perspektiven“*
> (BVerfG, Urteil vom 12. Juli 2017 - 1 BvR 1106/13, Rn 94)

gebilligt. Ob das Gericht auch die Wahrnehmung einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung in gleicher Weise gebilligt hätte, darf bezweifelt werden.

Dies gilt gleichermaßen für die Erweiterung der Aufgabenstellung in den Bereichen der Sozialpolitik und des Arbeitsrechts. Das Bundesverwaltungsgericht hat in allen seinen Entscheidungen deutlich gemacht, dass es die bisherigen Bestimmungen des § 1 (5) IHKG sehr eng auslegt. Das Bundesverfassungsgericht hat diesbezüglich formuliert

> *„Nach § 1 Abs. 5 IHKG sollen keine sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Interessen wahrgenommen werden, um einen Konflikt mit den Koalitionen* ***von vornherein*** *zu vermeiden“* (BVerfG, a.a.O., Rn 90; Hervorhebung durch die Autoren)

Mit dem vorliegenden Entwurf soll auch diese klare Abgrenzung fallen. Die gesamten vorgesehenen Ergänzungen in § 1 (5) IHKG sind darauf angelegt, die mit dem einfachen ersten Satz errichtete Hürde aufzuweichen. In der Folge werden die regionalen IHKn - vor allem aber die neue Super-Körperschaft DIHK - sich sozialpolitisch und arbeitsrechtlich äußern dürfen. Es drängt sich hier der Eindruck auf, dass diejenigen, die mit ihrer Argumentation zur vermeintlichen Zulässigkeit solcher Stellungnahmen, die der DIHK e.V. in der Vergangenheit ja durchaus rechtswidrig getätigt hat, vor den Gerichten nicht durchdringen konnten, nun den Autoren dieser Gesetzesnovelle die Feder geführt haben, um dem DIHK e.V. endlich den Handlungsspielraum zu verschaffen, der ihm nach Recht und Gesetz bisher versagt war.
Damit aber werden die Kammern noch stärker zu Konkurrenten von freiwilligen gesellschaftlichen Zusammenschlüssen nach Art. 9 GG. Und auch diese Aufweichung könnte im Ergebnis dazu führen, dass eine verfassungsrechtliche Würdigung der Zwangsmitgliedschaft anders als bisher zu beurteilen ist.

Dass in Kenntnis der Auswüchse der Vergangenheit bei den gewerblichen Aktivitäten – auch des DIHK e.V. – insbesondere in den Bereichen Bildung und Beratung u.a. in Form von sinn- und zweckfrei erwirtschafteten Gewinnen und entsprechenden angestiegenen Rücklagen nun dem neuen DIHK die Tür für noch mehr gewerbliche Aktivitäten geöffnet werden soll, ist schwer nachzuvollziehen. Auch hier wiederholt sich das Muster der gesetzgeberischen Reaktion auf die Fehlentwicklungen der IHK-Organisation. Statt einer Begrenzung und einer wirksamen Aufsicht soll die IHK-Organisation mit zusätzlichen Freiräumen belohnt werden.

C. Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen regionalen IHKn und dem neuen DIHK

Ganz offenkundig würde die Novelle zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen regionalen IHKn und der neuen übergeordneten Körperschaft führen. Die Aufgabenzuweisung gemäß § 1 (1) IHKG (neu) und § 10a (1) IHKG (neu) sind im Ergebnis identisch. Nach der Novelle soll gelten, dass die Deutsche Industrie- und Handelskammer auch selbstständig das Gesamtinteresse der Kammerzugehörigen in der Bundesrepublik Deutschland wahrzunehmen hat. Zwar soll sie die wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Regionen, Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend berücksichtigen, für die Umsetzung werden aber keine Vorgaben gemacht. Nach der klaren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes aber galt, dass Stellungnahmen auch überregionaler Zusammenschlüsse nur nach dem entsprechenden Verfahren zulässig waren. Wenn auch das Bundesverwaltungsgericht nicht verlangt hat, dass immer alle regionalen IHKn bereits über alles beschlossen haben müssen, bevor der DIHK e.V. sprechfähig war, so war doch eine Beratung und Beschlussfassung in der Mehrzahl der angeschlossenen IHKn notwendig, bevor öffentliche Statements abgegeben wurden. Diese Hürde entfällt nun. Die neue Körperschaft DIHK soll eigenständig das Gesamtinteresse vertreten können und durch Satzungsrecht eigenständig bestimmen wie dies ermittelt wird.

Zu verweisen ist hier nochmals auf das deutliche Statement der IHK Mittleres Ruhrgebiet/Bochum, deren Hauptgeschäftsführer gegenüber der Presse klipp und klar erklärt hat, dass seine IHK sich schon heute vom Dachverband nicht vertreten fühlt. Wenn schon vor dem Hintergrund einer gesetzlichen Verpflichtung die regionalen Kammern in die Meinungsbildung miteinzubeziehen, der DIHK e.V. die von seinen Mitgliedern und den Gerichten bemängelten Alleingänge unternommen hat, so schafft der vorliegende Gesetzentwurf die Möglichkeit zu einer noch größeren Abkoppelung des neuen DIHK von den regionalen Kammern. Wie eingangs bereits erwähnt, würden mit dem Gesetz die Verhältnisse umgekehrt: die neue DIHK-Körperschaft wäre nicht mehr Erfüllungsgehilfe der regionalen IHKn, sondern diese würden zu Erfüllungsgehilfen des neuen DIHK.

Der Gesetzentwurf unterläuft damit auch offensichtlich den vom Bundesverfassungsgericht gesehenen Schutz der Binnenpluralität gemäß dem 2. Leitsatz (im Weiteren ausgeführt in Rz. 126)

> *"In der Organisation einer Körperschaft der funktionalen Selbstverwaltung muss sich die Binnenpluralität der Interessen niederschlagen, denen diese dient"* (BVerfG, Urteil vom 12. Juli 2017 – 1 BvR 1106/13).

Denn eine gesicherte Berücksichtigung einer solchen Binnenpluralität kann nicht gelingen, wenn die neue übergeordnete Körperschaft DIHK unabhängig neben den regionalen IHKn die Wahrnehmung des Gesamtinteresses übernimmt. Schon in der heutigen freiwilligen Struktur des DIHK e.V. werden kritische Stimmen in der Meinungsbildung - z.B. bei der Besetzung der Ausschüsse - grundsätzlich nicht berücksichtigt. Anders als im Recht der kommunalen Selbstverwaltung kennt das IHKG keinerlei Mechanismen zum Schutz von Minderheitenrechten. Die Novelle lässt die Einführung solcher Mechanismen vermissen (siehe hierzu auch Abschnitte I.B. und III.A.). Tatsächlich wird durch die Etablierung der übergeordneten Körperschaft an der Spitze der IHK-Organisation der Entkoppelung von der regionalen Wirtschaft weiter Vorschub geleistet.

Ganz nebenbei eröffnet der Gesetzentwurf auch die Tür dafür, dass sich der neue DIHK zukünftig entweder die bestehenden Auslandshandelskammern (AHKn), die auf der Grundlage freiwilliger Mitgliedschaft agieren, einverleibt oder aber zumindest eine Parallelstruktur entwickeln könnte. Denn nach dem Gesetz soll die neue DIHK

> *„Vertretungen in anderen Staaten gründen und unterhalten* [können]*, soweit dies zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich ist“*

Diese vorgesehene gesetzliche Regelung passt in ihrer Unbestimmtheit zu dem gesamten Gesetzeswerk, das an vielen Stellen von einer solchen Unbestimmtheit gekennzeichnet ist. Eine Einschränkung für den neuen DIHK, sich nicht in Konkurrenz zu dem erfolgreichen System der AHKn zu begeben, fehlt hier völlig.

D. Abkehr vom Staatlichen Haushaltsrecht

Mit der Novelle soll auch die grundsätzliche Gültigkeit der Vorschriften des Staatlichen Haushaltsrechtes - zumindest für den neuen DIHK - abgeschafft werden.

Nach den bisherigen Bestimmungen von § 3 Abs. 7a IHKG gilt:

> *„Für das Rechnungswesen, insbesondere Rechnungslegung und Aufstellung*

und Vollzug des Wirtschaftsplans und den Jahresabschluss der Industrie- und Handelskammern sind die Grundsätze kaufmännischer Rechnungslegung und Buchführung in sinngemäßer Weise nach dem Dritten Buch des Handelsgesetzbuches in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden. Das Nähere wird durch Satzung unter Beachtung der Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts geregelt."

Damit gilt also, dass die Grundsätze kaufmännischer Rechnungslegung und Buchführung nur **unter** Beachtung der Grundsätze des staatlichen Haushaltsrechts anzuwenden sind. Die Grundsätze des Staatlichen Haushaltsrechtes gelten also uneingeschränkt. Genau dies entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (zuletzt Urteile vom 22. Januar 2020 - 8 C 8.19, 8 C 10.19 und 8 C 11.19).
Für den neuen DIHK soll nach der Novelle nun aber gelten, dass durch Satzungsbeschluss von den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung - also der unbedingten Beachtung Staatlichen Haushaltsrechtes - abgewichen werden kann. Hier soll also die klare Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes hinsichtlich der Haushaltsführung der Kammern als Körperschaften des Öffentlichen Rechts für den neuen DIHK aufgeweicht werden. Die vorgesehene gesetzliche Bestimmung erweist sich hier als höchst widersprüchlich.
Einerseits soll gelten:

*„Die Deutsche Industrie- und Handelskammer ist berechtigt, **abweichend** von den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung einen Wirtschaftsplan aufzustellen, die Bücher nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung zu führen und einen Jahresabschluss sowie einen Lagebericht nach handelsrechtlichen Grundsätzen zu erstellen."* (§ 10 b Abs. 5 der Novelle; Hervorhebung durch den Unterzeichner)

Andererseits ist zu lesen – und das könnte der Beruhigung dienen

„Das Nähere ist nach Maßgabe des § 105 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung durch Satzung zu regeln."

Allerdings ist eben genau in diesem § 105 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung dann bestimmt, dass die Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung dann keine Anwendung

finden, wenn

> *„durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.“*

So wird eine Klarheit und Bindung an gesetzliche Normierung suggeriert, die an anderer Stelle relativiert und aufgeweicht wird.

III. Notwendige Anpassungen

Soweit vorliegend ersichtlich die überfällige grundlegende Gesetzesreform weder beabsichtigt war noch umgesetzt werden soll, so gibt es dennoch aus Sicht des bffk Mindestanforderungen hinsichtlich der anstehenden gesetzlichen Neufassung.

A. Problemlösungen

Es gibt unstrittig ein Interesse aller IHKn an der Mitgliedschaft im Dachverband DIHK e.V.. Dies wird auch durch die freiwillige Austrittsbekundung der IHK Mittleres Ruhrgebiet/Bochum belegt. Die IHK Mittleres Ruhrgebiet/Bochum hatte mit dem Kündigungsschreiben vom 21. Dezember 2020 eine Rücknahme dieser Kündigung in Aussicht gestellt. Zu lesen war in dem Schreiben:

> *„Sie* [die IHK Mittleres Ruhrgebiet/Bochum] *verbindet damit ausdrücklich die Hoffnung, dass der*
> *DIHK jetzt die nötigen Maßnahmen ergreift:*
>
> - *Einsicht in Aufgabenüberschreitung und Bewusstsein für die Grenzen seiner Öffentlichkeitsarbeit,*
> - *Einhalten seiner Kompetenzgrenzen und*
> - *hinreichende Vorkehrungen, um Wiederholungen von Kompetenzverstößen zu verhindern,*
> - *Beginn einer Neuausrichtung des DIHK,*
> - *dass ein Vertreter des DIHK sie spätestens in ihrer Sitzung am 6. Dezember 2021 davon überzeugt, dass diese Maßnahmen erfolgreich umgesetzt wurden und sagt schon heute zu, in diesem Fall ihren*

Austrittsantrag zurückzuziehen.“

Die Erreichung des gewünschten Zieles – dem eines Dachverbandes aller IHKn – ist also problemlos dadurch sicherzustellen, dass dieser Dachverband die gesetzlichen Bestimmungen achtet. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 14. Oktober 2020 nicht festgestellt, dass es dem Dachverband nicht möglich ist, die gesetzlichen Bestimmungen zu beachten. Das Gericht hat festgestellt, dass der Dachverband strukturell und andauernd die gesetzlichen Verpflichtungen missachtet hat, obwohl er sie hätte einhalten können und müssen. Das vom Gesetzgeber formulierte Ziel ist also ohne jede Gesetzesänderung alleine durch rechtskonformes Verhalten des DIHK e.V. zu erreichen.

Das vorläufige und veraltete IHK-Gesetz leidet insbesondere bei der Bestimmung der Aufgaben an einer erheblichen Unschärfe. Gerade bei der notwendigen Abgrenzung der Aktivitäten einer Körperschaft des Öffentlichen Rechts von den Aktivitäten privater Verbände würde anstelle der unscharfen und veralteten Begrifflichkeiten ein klarer Aufgabenkanon für mehr Rechtssicherheit und mehr Rechtsfrieden sorgen. Es muss dabei klar sein, dass die Glaubwürdigkeit, die Akzeptanz und die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Kammerorganisation mit einer gesetzlichen Beschränkung auf die Mindestaufgaben wächst. Je weiter und unschärfer die Aufgaben gefasst werden, je mehr geht die Abgrenzung zu freien Verbänden verloren und je mehr wächst der Unwillen der Zwangsmitglieder, die sich in irgendeiner Weise vereinnahmt fühlen.

Dem Rechtsfrieden würde auch eine konkrete gesetzgeberische Vorgabe für eine unabhängige Schlichtung dienen. Eine bundesweite Schlichtungsstelle, die zwar von den Kammern zu finanzieren ist, personell und organisatorisch aber völlig unabhängig ist, könnte eine Vielzahl von Konflikten außergerichtlich klären helfen. Hilfreich wären auch klarere gesetzliche Vorgaben für eine offensiv-begleitende Rechtsaufsicht. Es muss keinen Widerspruch zwischen der Autonomie der Selbstverwaltung geben und der offensiv-begleitenden Durchsetzung der Beachtung gesetzlicher Bestimmungen. Die zahlreichen – thematisch oft gleichgelagerten – Gerichtsverfahren, die über einen Zeitraum von mittlerweile mehr als 10 Jahren überwiegend gegen IHKn bzw. ihren Dachverband gewonnen wurden, belegen, dass es ganz offenkundig daran fehlt, dass aus solchen gerichtlichen Entscheidungen die notwendigen Konsequenzen gezogen wurden. Dies ist sicherlich ein Versäumnis auch der IHKn. Es ist aber ganz bestimmt auch ein Versäumnis der Rechtsaufsicht, die mit entsprechenden gesetzlichen Vollmachten auf

die Beachtung geltender gesetzlicher Bestimmungen dringen müsste.

Der DIHK e.V. koordiniert bereits jetzt das Netzwerk der deutschen Auslandshandelskammern, Delegiertenbüros und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft als Instrument der Außenwirtschaftsförderung der Bundesrepublik Deutschland. Er ist dabei auch für die Weiterleitung der Bundeszuschüsse zuständig. Damit hat der DIHK e.V. gleichermaßen Macht wie Verantwortung.
Mit den geplanten gesetzlichen Veränderungen wird die Machtposition des neuen DIHK noch weiter gestärkt. Denn ohne jede Einschränkung soll es dem neuen DIHK gestattet sein, unabhängig von diesem Netzwerk weitere Vertretungen zu gründen und zu unterhalten. Es kann weder im Interesse der auf freiwilliger Mitgliedschaft gründenden Auslandshandelskammern noch im Interesse der deutschen Wirtschaft liegen, wenn sich hier Parallelstrukturen entwickeln. Die vorliegende Novelle würde dies ggf. ermöglichen.

Der neue DIHK sollte wie auch die regionalen IHKn als Körperschaft des Öffentlichen Rechts verpflichtet sein, die Grundsätze des Staatlichen Haushaltsrechtes zu beachten. Davon völlig losgelöst ist die Möglichkeit bzw. die Vorgabe zu sehen, dabei ggf. die Grundsätze kaufmännischer Rechnungslegung und Buchführung in sinngemäßer Weise nach dem Dritten Buch des Handelsgesetzbuches in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden (vgl. § 3 Abs. 7 a IHKG).
Die vorliegende Novelle sieht indes vor, den neuen DIHK von der Beachtung Staatlichen Haushaltsrechtes – hier insbesondere der Bundeshaushaltsordnung (BHO) – zu befreien. Zwar soll im neuen § 10b Abs. 5 IHKG-Novelle ausdrücklich auf die Maßgabe von § 105 Absatz 1 der BHO verwiesen. Da dieser § 105 aber ausdrücklich vorsieht, dass die BHO nicht anwendbar ist, wenn durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist, und da Satz 1 des neuen § 10b Abs. 5 IHKG-Novelle genau diese Nicht-Anwendbarkeit formuliert, würde der neue DIHK plötzlich von den „Fesseln“ des Staatlichen Haushaltsrechtes befreit. Einerseits würde dies zu unterschiedlichen Rechtssystemen in den IHKn bzw. beim neuen DIHK führen. Andererseits gibt es weder sachlich noch fachlich irgendwelche Gründe, warum der neue DIHK als Körperschaft des Öffentlichen Rechts, die sich aus den (Zwangs-)Beiträgen der IHK-Mitglieder finanziert anders als die regionalen IHKn nicht den gleichen rechtlichen Anforderungen unterfallen sollte.

Die größten Konflikte zwischen den IHKn und ihren Mitglieder drehen sich um öffentliche

Äußerungen der IHKn. Und hier gehört u.a. die fehlende Berücksichtigung von abweichenden Meinungen zu den Aufregern. Die Stellungnahme des DIHK e.V. zur Anhörung im Ausschuss belegt dies ganz aktuell (vgl. Abschnitt I.D.). Ohne konkrete gesetzliche Bestimmungen zur Umsetzung wird eine solche Berücksichtigung nicht gelingen. Rechtstheoretisch gilt diese Verpflichtung seit der Einführung des Gesetzes im Jahr 1956. Praktisch wird diese Verpflichtung bis heute strukturell ignoriert.
Es sei hier daran erinnert, dass aus der IHK-Organisation selbst heraus bereits im Jahr 2002 die Forderung nach einem „Qualitätsstandard Interessenermittlung“ laut geworden ist. Einen solchen Qualitätsstandard, der dann selbstverständlich auch die Regeln für die ebenso selbstverständliche Berücksichtigung abweichender Meinungen festschreiben würde, gibt es bis heute nicht. Der Gesetzgeber kann und muss die Entwicklung eines solchen Qualitätsstandard sicherlich der Autonomie der Selbstverwaltung überlassen. Er kann der Selbstverwaltung aber auferlegen, einen solchen Qualitätsstandard zu entwickeln und im Rahmen einer Satzung zu beschließen. Eine Satzung „Qualitätsstandard Interessenermittlung“ sichert dabei auch gleichzeitig notwendige binnendemokratische Strukturen der Partizipation, an denen es bis heute mangelt.
Soweit im Gesetz – unter Berücksichtigung, dass der Minderheitenschutz in der Vergangenheit eben nicht ausreichend berücksichtigt wurde – auf die Verpflichtung abweichende Meinungen zu berücksichtigen und ebenfalls zu kommunizieren, ausdrücklich hingewiesen würde, so würde dies dieser Verpflichtung notwendigen Nachdruck verleihen.

Eine tatsächliche Berücksichtigung relevanter Minderheiten muss aber auch sicherstellen, dass qualifizierte Minderheiten im Ehrenamt der IHKn und des neuen DIHK Zugang zu allen relevanten Gremien erhalten. Aktuell gibt es zur Wahl der Gremien keinerlei gesetzliche Vorschriften. In der kommunalen Selbstverwaltung wird dies durch klare Vorschriften (Anwendung des Hare-Niemeyer-Verfahrens) eine solche proportionale Beteiligung verschiedener Interessengruppen (Fraktionen) sichergestellt. Im IHKG fehlt dies völlig mit dem Ergebnis, dass durch die Ergebnisse von Mehrheitswahlen selbst größere Minderheiten bei Gremienwahlen regelhaft völlig ausgegrenzt bleiben.

Es ist eine leichte Aufgabe für den Gesetzgeber über entsprechende gesetzliche Formulierungen die IHK-Organisation zur notwendigen Transparenz zu verpflichten. Aktuell ist die Qualität im Vergleich zwischen den Kammern höchst unterschiedlich. Wenig überraschend

ist in Ländern mit Informationsfreiheitsgesetzen ein deutliches Mehr an Transparenz zu finden als in den anderen Bundesländern. Ein gesetzlicher Katalog der Mindestanforderungen scheint dringend erforderlich. Warum der Gesetzgeber bspw. von den Vorständen der Krankenkassen oder privater Aktiengesellschaften die Offenlegung der Gehälter verlangt, dies aber in der IHK-Organisation nicht vorgeschrieben wird, ist sachlich nicht zu begründen.

B. Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/28473)

Der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN benennt in der notwendigen Deutlichkeit die Defizite des vorliegenden Gesetzentwurfs bzw. die Bedarfe einer umfassenden Reform. Tatsächlich haben in allen politischen Gesprächen mit dem bffk die Vertreter*innen der Fraktionen deutlich gemacht, dass sie die Notwendigkeit einer solchen umfassenden Reform sehen. Vorgelegt wird Jahr um Jahr aber immer nur eine erneute Flickschusterei.

Ob alle die im Antrag bezeichneten Aufgaben zu dem Mindestkatalog gehören sollten, wird unserseits bezweifelt. Die Unterstützung bei Existenzgründungen, Rechtsberatungen, Mediationsverfahren zwischen Unternehmen und Kreditinstituten sowie Stellungnahmen bei Förderanträgen werden aus Sicht des bffk jetzt schon andernorts qualifizierter angeboten. Richtig daran ist aber der Hinweis darauf, dass eine Selbstverwaltung wichtige Aufgaben übernehmen kann, wenn dies klar und abgrenzend zu privaten Verbänden definiert wird.

Wie schon zuvor im Abschnitt III.A. ausgeführt ist der formulierten Notwendigkeit für die Einführung klarer Regeln für die Ermittlung des sogenannten Gesamtinteresses („Qualitätsstandard Interessenermittlung“), der Sicherstellung von Binnendemokratie und Transparenz vollständig zuzustimmen. Es ist bedauerlich, dass der vorliegende Gesetzentwurf hierzu keinerlei Beitrag leistet.