

Stellungnahme des Bundesverbandes für freie Kammern e.V. (bffk) zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern. (Stand 31. Dezember 2020)

I. Vorbemerkungen

A. Zum Gesetzgebungsverfahren

Zunächst ist festzustellen, dass der Zeitraum zur Erarbeitung und Abstimmung einer Stellungnahme indiskutabel kurz ist. Die Einladung zur Anhörung erging am 14. Dezember 2020 um 18:33 Uhr. Die Stellungnahme soll bis zum 31. Dezember 2020 abgegeben werden.

Völlig unabhängig von den besonderen Belastungen der Arbeitsgestaltung durch die Corona-Pandemie, völlig unabhängig davon, dass hier die Weihnachtstage und der Jahreswechsel in diesem Zeitraum liegen, sind 11 Arbeitstage - und da zählen wir bereits den 24ten und 31ten Dezember als halbe Tage mit - keine Zeitspanne, in der sich eine solche Stellungnahme seriös erarbeiten und abstimmen lässt. Unter Berücksichtigung von Corona und der besonderen Jahreszeit drängt sich der Eindruck auf, dass die Anhörung als lästige Formalie erledigt wird, es aber an fundierten Stellungnahmen eigentlich kein Interesse gibt.

Der bffk teilt hier 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.

Was den bffk zudem ganz erheblich irritiert, ist dann andererseits, dass Ihr Ministerium auch den IHK-Dachverband DIHK mit gleicher Fristsetzung zur Stellungnahme eingeladen hat. Damit fordert Ihr Haus den DIHK offensiv zum Rechtsbruch auf. Denn es gibt in der gesamten Kammerorganisation zu den Inhalten der von Ihnen vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen keinerlei Beratung und Beschlussfassung. Völlig unabhängig von der grundsätzlichen Debatte um den Kammerzwang gibt es auch in der Kammerorganisation erhebliche Vorbehalte gegen einen DIHK als übergeordneter Körperschaft. Vor dem Hintergrund, dass die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 14. Oktober 2020 das folgerichtige Ergebnis notorischer

Rechtsverletzungen des IHK-Dachverbandes bei der Abgabe von öffentlichen Stellungnahmen war, ist diese Vorgehensweise Ihres Hauses sehr befremdlich. Denn zu den gesetzlichen Verpflichtungen des DIHK gehört es, vor solchen Stellungnahmen die Beratung und Beschlussfassung in den regionalen IHKn abzuwarten. Zwar besteht für den DIHK ausdrücklich keine Verpflichtung hier die Beratung und Beschlussfassung sämtlicher IHK abzuwarten (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. März 2016 - 10 C 4.15, Rn 40). Da aber nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes der DIHK eben nur als „Erfüllungsgehilfe“ (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn 26) tätig werden kann, verbietet sich die Abgabe einer solchen Stellungnahme jedenfalls vorliegend, weil es in keiner einzigen bundesdeutschen IHK dazu Beschlüsse gibt. Auch hier dürfen wir auf den veröffentlichten Standpunkt der IHK Mittleres Ruhrgebiet verweisen, dessen Funktionäre einerseits erklärt haben, sich durch den DIHK nicht vertreten zu fühlen, und die andererseits „große Bedenken“ hinsichtlich der Rechtsformänderung des DIHK geäußert haben. Eine Stellungnahme des DIHK bis zum 31. Dezember 2020 ohne jede vorherige Beratung und Beschlussfassung in den regionalen IHKn ist vor diesem Hintergrund genau die Sorte Rechtsbruch, die zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 14. Oktober 2020 geführt hat. Der Inhalt einer solchen Stellungnahme mag die Interessen der DIHK-Funktionäre widerspiegeln. Mit dem Gesamtinteresse der in den IHKn versammelten Wirtschaft kann eine solche Stellungnahme jedenfalls nichts zu tun haben.

Das gesamte Verfahren erweckt mit dem Inhalt des Entwurfes den Eindruck einer überstürzten Rettungsaktion zugunsten des DIHK, der allein durch sein notorisch rechtswidriges Handeln in die aktuelle Lage geraten ist. Dabei scheint der Gesetzentwurf darauf angelegt, alleine die Interessen des DIHK zu berücksichtigen und vernachlässigt dabei die wichtigen Grundrechtsfragen, die zu der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes geführt haben.

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 notorisch gegen die geltende Rechtssetzung verstoßen hat. Die einfachste Alternative war und ist rechtskonformes Handeln des DIHK. 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.

Bemerkenswert ist auch, dass in der Einleitung zum Gesetz davon die Rede ist, 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 nach der vorliegenden Novelle erweitert (siehe hierzu Abschnitte II. B.).

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 alledem findet sich in dem vorliegenden Entwurf, der sich allein darauf beschränkt, den DIHK und seine Funktionäre zu retten und dem IHK-Dachverband 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 immer problematischer.

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. Wie erwähnt ist der Dachverband aktuell der Erfüllungsgehilfe 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).*

droht den regionalen IHKn eine „Filialisierung“ und Entmündigung. Diese strukturellen Veränderungen werden zukünftig dazu führen werden, 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 wird (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.

Nur am Rande sei angemerkt, dass dem DIHK als Körperschaft sicher nur die für die Mitglieder der Industrie- und Handelskammern eine Vertretung des sogenannten Gesamtinteresses übertragen werden kann. Wenn im Gesetzentwurf ganz allgemein von „*Kammerzugehörigen in der Bundesrepublik Deutschland*“ die Rede ist, so ließe sich daraus eine Zuständigkeit auch für die Mitglieder anderer Kammern herauslesen, für die der DIHK aber sicher keinerlei Zuständigkeit haben kann.

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.

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

„gesamtgemeinschaftlicher 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 allgemeines politisches 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. Gemäß der Darstellung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ist die Umsetzung der Wahrnehmung gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (engl. "Corporate Social Responsibility"). Laut Wikipedia aber gehören auch „Corporate Citizenship“ und „Corporate Responsibility“ in den Bereich der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung. Die Hereinnahme dieser Aufgabe in die Zuständigkeit der Kammern ist so gesehen eine massive Veränderung und Erweiterung.

Angesichts dieser deutlichen Zuweisung auch allgemeiner politischer Zuständigkeiten werden aus Sicht des bfffk 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 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 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.

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) ist 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, Gewerbebezweige 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 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 die von seinen Mitgliedern und den Gerichten bemängelten Alleingänge unternommen hat, so schafft der vorliegende Gesetzentwurf die Möglichkeit zu einer noch größeren Abkoppelung des DIHK von den regionalen Kammern. Wie eingangs bereits erwähnt, würden mit dem Gesetz die Verhältnisse umgekehrt: der DIHK 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) im Urteil vom 12. Juli 2017

"In der Organisation einer Körperschaft der funktionalen Selbstverwaltung muss sich die Binnenpluralität der Interessen niederschlagen, denen diese dient" (BVerfG, a.a.O.)

Denn eine gesicherte Berücksichtigung einer solchen Binnenpluralität kann nicht gelingen, wenn die neue Super-Körperschaft unabhängig neben den regionalen IHKn die Wahrnehmung des Gesamtinteresses übernimmt. Schon in der heutigen freiwilligen Struktur des DIHK 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 nicht nur vermissen (siehe hierzu auch Abschnitt I.B.). Tatsächlich wird durch die Etablierung der Super-Körperschaft an der Spitze der IHK-Organisation der Entkoppelung der Funktionäre von der regionalen Wirtschaft weiter Vorschub geleistet.

D. Abkehr vom Staatlichen Haushaltsrecht

Ganz nebenbei soll mit der Novelle 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. Auch hier soll also die klare Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes hinsichtlich der Haushaltsführung der Kammern nun in einem ersten Schritt für den neuen DIHK aufgeweicht werden.