
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Anmerkungen zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern – Anhörung der Verbände und Bundesländer

A. Das Wichtigste in Kürze

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Oktober 2020, dessen schriftliche Gründe seit dem 23. Dezember 2020 vorliegen, hat zur Kündigung der Mitgliedschaft der IHK Nord Westfalen im Deutschen Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK e. V.) geführt. Durch dieses Urteil ist die vollständige Mitgliedschaft aller Industrie- und Handelskammern (IHKs) im DIHK e.V. als der Dachorganisation auf Bundesebene nicht mehr gegeben.

Eine IHK hat das Urteil zum Anlass genommen, ihre Mitgliedschaft fristgemäß zum 31.12.2020 mit Wirkung zum 31.12.2021 zu kündigen. Gegen vier andere IHKs wurden Anträge auf einstweilige Anordnung, den Austritt aus dem DIHK zu erklären, gestellt. Drei dieser Anträge wurden bereits vom jeweils zuständigen Verwaltungsgericht abgelehnt, in einem Fall wurde auch die Beschwerde dagegen zurückgewiesen.

Die fehlende Vollständigkeit gefährdet die Stabilität der IHK-Organisation im Kern.

Außerdem führt die aktuelle Rechtsprechung, wie im gesamten Instanzenzug, der zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts geführt hat, offenbar wurde, zu einer Auslegung des IHKG und damit der Kompetenzen der IHKs, die es dem IHK-Ehrenamt kaum möglich macht, zu aktuell unternehmensrelevanten Themen wie Verantwortung von Unternehmen für die Gesellschaft, CSR sowie Themen der Nachhaltigkeit, soweit sie Gesellschaft und Unternehmen gleichermaßen betreffen, Stellung zu nehmen. Für die ehrenamtlich in den IHKs und im DIHK tätigen Unternehmerinnen und Unternehmer besteht für Äußerungen im Namen einer IHK bzw. des DIHK ein erhebliches Rechtsrisiko. Aufgabe von IHKs und DIHK ist es jedoch, zu wirtschaftspolitischen Gesetzgebungsvorhaben oder anderen für die Wirtschaft bedeutenden Maßnahmen oder Sachverhalten das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft zu ermitteln und im politischen Meinungsdiskurs wahrzunehmen.

Die nun vorliegende Urteilsbegründung im Verfahren 8 C 23/19, die den DIHK als Beigeladenen im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht am Nachmittag des 23. Dezember 2020 erreicht hat, bestätigt aus Sicht des DIHK e. V. die Notwendigkeit des bereits begonnenen Gesetzgebungsverfahrens.

Der DIHK nimmt die ihn betreffende jüngste Rechtsprechung sowohl der Instanzgerichte als auch eines obersten Bundesgerichts als ein deutliches Signal der Klärungsbedürftigkeit vieler interner Kommunikationsaspekte und Schwerpunktsetzungen an. Wir empfinden das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts als Verpflichtung, zukünftig noch genauer auf die im Detail überaus schwierige Abgrenzung von Allgemeinpolitik und Wirtschaft zu achten – was durch den Gesetzentwurf nun allerdings verlässlicher ermöglicht wird: die Maßgaben des spezifischen Wirtschaftsbezugs, der Objektivität und der Vollständigkeit auch in der Kommunikation, wie sie durch das Bundesverwaltungsgericht 2020 offensichtlich neu, aber mit Wirkung für die Vergangenheit angelegt werden, werden Leitlinie der Tätigkeit im Bereich der Stellungnahmen zu wirtschaftspolitischen Angelegenheiten sein. IHKs und DIHK werden die in der Urteilsbegründung enthaltenen Hinweise auswerten und die entsprechenden Maßnahmen vornehmen.

Folgende rein rechtliche Erläuterungen auf der Basis einer ersten Durchsicht des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts sind im Zusammenhang mit dem IHKG-E wesentlich:

- Über die bereits aus dem Tenor folgende Verpflichtung der beklagten IHK, aus dem DIHK auszutreten, enthält das Urteil keine Ausführungen zu den negativen Konsequenzen des Austritts einer IHK auf die vom IHKG vorausgesetzte Aufgabenwahrnehmung der IHKs für alle IHK-Mitglieder auf Bundes- und Europaebene.
- Das Urteil führt insbesondere nicht zu der im Verfahren angestrebten Rechtsicherheit. Die Begründung enthält z. B. kaum Erläuterungen, warum einzelne Äußerungen als rechtswidrig, andere, vom OVG Nordrhein-Westfalen für rechtswidrig erklärte Äußerungen, wiederum vom Bundesverwaltungsgericht noch als vom Kompetenzrahmen gedeckt angesehen werden. Gerade das auch für den vorliegenden Gesetzentwurf wesentliche Motiv der eindeutigen Klärung der Voraussetzungen für das Vorliegen des Wirtschaftsbezugs wird vor dem Hintergrund der entschiedenen Beispiele noch dringlicher.
- Auch die Anforderungen an die Vollständigkeit, das heißt u. a. die Frage nach der Berücksichtigung von Minderheitsauffassungen, werden durch die Urteilsbegründung nicht konkretisiert, sondern auch in Fällen, in denen keinerlei abweichende Ansicht in den Gremien bzw. im Verfahren der Meinungsbildung geäußert wurde, als aus Gerichtssicht "offenkundig" angesehen; sie werden daher in der Praxis weiterhin schwer handhabbar sein.
- Angesichts der Grundrechtsrelevanz ist die Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzgrenzen fraglos richtig und wichtig, auch in Situationen wie Live-Interviews. Der Ausschluss jeglicher Fehlertoleranz durch das BVerwG wird indes der praktischen Arbeit vor allem der ehrenamtlich tätigen Unternehmerinnen und

Unternehmer nicht gerecht. In Bezug auf die sich widersprechenden Entscheidungen der Instanzen – auch im konkreten Verfahren – zu identischen Formulierungen, einschließlich der unterschiedlichen Bewertung einzelner Äußerungen in den letzten zwei Entscheidungen selbst, entsteht so der Eindruck, dass hier ein Anspruch auf Fehlerfreiheit formuliert wird, der selbst von Berufsrichtern im Rahmen intensiv erörterter, schriftlich begründeter Urteile rechtlich nicht erfüllbar war. In der Konsequenz könnte er einem Verbot öffentlicher Äußerungen gleichkommen, da auch nur vereinzelt, fahrlässige Überschreitungen sofort mit einem Austrittsanspruch sanktioniert werden könnten.

Die im Urteil damit insgesamt versäumte Chance der Herstellung von Rechtssicherheit obliegt nunmehr dem Gesetzgeber.

Auf diese Folgen des Urteils gibt der vorliegende Referentenentwurf angemessene Antworten. Die beiden zentralen Themen "Wahrnehmung des Gesamtinteresses" und "Vollständigkeit" als Auftrag aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus 2017 ziehen sich denn auch wie ein roter Faden durch den Referentenentwurf.

Durch die umfassende Aktualisierung und Modernisierung des Kompetenzrahmens der IHKs wird nicht zuletzt das IHK-Ehrenamt gestärkt.

Mit der Umwandlung des DIHK e.V. in die Deutsche Industrie und Handelskammer und somit als IHK der IHKs erhalten diese eine eigene funktionale Selbstverwaltung mit umfassendem Satzungsrecht. Zudem wird mit der gesetzlichen Mitgliedschaft der IHKs in ihrer Bundeskammer die Vollständigkeit auf Bundesebene sichergestellt.

Insgesamt schließen wir uns dem Referentenentwurf an, zumal er auch für die IHK-Mitgliedsunternehmen Klarheit und Sicherheit im Hinblick auf das gesetzeskonforme Agieren des DIHK schafft sowie die Rechtsunsicherheiten und Risiken für das Ehrenamt von IHKs und DIHK deutlich reduziert.

Wir machen darauf aufmerksam, dass viele IHKs es sehr bedauern, keine Zeit für eine ausführliche Bewertung und Diskussion des Gesetzentwurfs in ihren Gremien zu haben. Gleichzeitig können wir aufgrund der umständelhalber sehr engen zeitlichen Rahmens für den Gesetzgeber (wobei die rasche Reaktion der Bundesregierung besonders positiv zu würdigen ist) die kurze Stellungnahmefrist nachvollziehen. Diese erlaubt uns jedoch nur eine summarische Beurteilung. Wir bitten daher darum, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens weiterhin eng eingebunden zu bleiben und die Möglichkeit zu weiteren Stellungnahmen zu erhalten.

B. Zu den einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs

1. § 1 IHKG-E

a. § 1 Abs. 1 IHKG-E

Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte hat in den letzten zehn Jahren die Anforderungen an Äußerungen von IHKs und DIHK in einigen Punkten präzisiert und die Grenzen des Kompetenzrahmens verdeutlicht. In anderen Punkten hat die Rechtsprechung jedoch eher zu neuen Unsicherheiten in der Abgrenzung der erlaubten Äußerungen von den Kompetenzüberschreitungen geführt. So haben die Gerichte den Wirtschaftsbezug zunehmend restriktiver ausgelegt und die Anforderungen an dessen Darlegung erhöht (vgl. hierzu insgesamt Junge/Jahn/Wernicke, IHKG-Kommentar 2020, § 1 Rz. 17 ff.). Gerade die wichtige Frage des ausreichenden Wirtschaftsbezugs ist dabei in verschiedenen Entscheidungen in einer Weise beantwortet worden, die es dem Ehren- aber auch Hauptamt der IHKs und des DIHK teilweise sehr schwer bis unmöglich macht, die jeweilige Entscheidung eines Gerichts vorherzusehen. Dies zeigen auch die abweichenden, leider kaum begründeten Bewertungen des Bundesverwaltungsgerichts gegenüber der Vorinstanz in Bezug auf Äußerungen über den Brexit und andere (BVerwG, Urteil v. 14.10.2020, Az. 8 C 23.19, Rn. 25). Infolgedessen konnte sich die IHK-Organisation oft nicht mehr prägnant zu wirtschaftspolitischen Themen positionieren und die Belange der Unternehmen in den politischen Diskurs einbringen.

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Anpassungen in Bezug auf den Kompetenzrahmen in § 1 IHKG-E sind aus unserer Sicht geeignet, die Rechtssicherheit insbesondere für die ehrenamtlich aktiven Unternehmerinnen und Unternehmer in den Gremien der IHKs und des DIHK signifikant zu erhöhen. Damit trägt der Gesetzgeber dazu bei, die Arbeit in der IHK für das IHK-Ehrenamt attraktiv zu halten und das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft wahrnehmen zu können.

Die Ergänzung der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IHKG-E stellt klar, dass bei wirtschaftspolitischen Themen mit Bezug zur gesamtgesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen der Kompetenzrahmen für die IHKs für die Wahrnehmung des Gesamtinteresses eröffnet ist. Dies war im Hinblick auf Fallbeispiele der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zuletzt unsicher. Themen, die wirtschaftsbezogene Regelungen mit gesamtgesellschaftlicher Verantwortung verbinden, wie u. a. CSR, Nachhaltigkeit, Klimaschutz oder Menschenrechte, sind jedoch von großer Bedeutung für die gewerbliche Wirtschaft. Stellungnahmen der Wirtschaft hierzu werden auch von Politik und Gesellschaft nachdrücklich eingefordert.

Die offenbar gewordene Widersprüchlichkeit in der Rechtsprechung zur Frage, ob ein Wirtschaftsbezug gegeben und wie er im Kontext der jeweiligen Medien darzulegen ist, könnte Anlass für den Gesetzgeber sein, zusätzlich zur vorgesehenen gesetzlichen Änderung auch in der Begründung entsprechende Klarstellungen aufzunehmen. In Bezug auf § 1 Absatz 1 IHKG-E wird angeregt, in Satz 1 Nr. 1 sprachlich klarzustellen, dass die Wahrnehmung des Gesamtinteresses auf regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene erfolgen darf. Teilweise wird auch angemerkt, dass die

gesamtgesellschaftliche Verantwortung sich nicht auf den einzelnen Gewerbetreibenden, sondern nur auf die Wirtschaft als Ganzes beziehen kann. Unterstützend verwiesen wird auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus 2001 und 2017 zu der - vermittelt der gesetzlichen Mitgliedschaft auch verfassungsrechtlich gebotenen - Gemeinwohlorientierung der IHKs und der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung der Unternehmen aus Sicht des Gesetzgebers, wie er sich beispielsweise in der Umsetzung der CSR-Richtlinie manifestiert und in der Diskussion um das Lieferkettengesetz zeigt. Insofern könnte folgende Formulierung verwendet werden:

„... das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes, einschließlich der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung der gewerblichen Wirtschaft, auf regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahrzunehmen, ...“.

Die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in der Urteilsbegründung zur Vollständigkeit könnten in der Praxis erhebliche Probleme für die IHKs aufwerfen. In Rn. 28 wird eine Äußerung bereits dann als einseitig und daher als unzulässig angesehen, wenn unabhängig davon, ob solche Positionen in den Verfahren der IHKs eingebracht wurden, keine anderen Positionen dargestellt werden. Das hierfür vom Gericht herangezogene Merkmal der “besonders umstrittenen Themen” lässt sich in der Praxis nicht sicher handhaben, denn es setzt eine vom Gericht nicht erläuterte Prämisse sowie einen offenen und damit unspezifischen Referenzrahmen voraus. Das Bundesverwaltungsgericht selbst hatte noch in seiner Entscheidung aus 2010 auf das legitimierende Verfahren der IHK abgestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung aus 2017 neben der Vollständigkeit auch die “Möglichkeit der Beteiligung” betont sowie die Freiheit des einzelnen Unternehmens, sich von der IHK fernzuhalten und sich an der Meinungsbildung nicht zu beteiligen.

Insofern erscheint es gesetzgeberisch konsequent, verpflichtend auch nur die im Meinungsbildungsverfahren der IHK eingebrachten Interessen ausgleichend und abwägend zu berücksichtigen und etwaige Mindermeinungen aufzugreifen bzw. zu nennen. Eine darüberhinausgehende Verpflichtung der IHKs würde nicht nur dem Recht der Unternehmen, sich nicht zu äußern, widersprechen, sondern auch in der Praxis nicht umsetzbar sein – schon gar nicht angesichts des von der Rechtsprechung eingeführten Rechtmäßigkeitsmaßstabs bei Live-Interviews oder bei von den IHKs nicht zu beeinflussenden Mediendarstellungen (dazu sogleich). Dieser Aspekt erscheint zwar einer gesetzlichen Regelung kaum zugänglich, könnte aber in der Begründung vom Gesetzgeber klarstellend angesprochen werden.

Weiterhin wird angeregt, die Regelung in Satz 2 Nr. 2 (Wahrung von Anstand und Sitte der ehrbaren Kaufleute) als Nr. 3 in Satz 1 einzufügen, da dieser Punkt eher als eine Aufgabe begriffen wird, weniger als eine Art der Aufgabenerfüllung.

Eine Landesarbeitsgemeinschaft schlägt vor, § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 IHKG-E wie folgt zu fassen, um so klarzustellen, dass die Wahrnehmung des Gesamtinteresses auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene erfolgen darf:

“... das Recht, zu den im Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes liegenden wirtschaftspolitischen Angelegenheiten einschließlich ihrer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung, auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gehört zu werden sowie, auch gegenüber der Öffentlichkeit, dazu Stellung zu nehmen.”

Die Auflistung der Arten der Aufgabenwahrnehmung in Satz 2 sollte, wie bisher auch in § 1 Abs. 1 vorgesehen, nicht abschließend sein, sondern mit “insbesondere” eingeführt werden.

Schwierig in der praktischen Umsetzung ist auch der Anspruch des Bundesverwaltungsgerichts auf Fehlerfreiheit (Rn. 23), unabhängig von der Art der Aufgabenwahrnehmung. Auch bei hoher Intensität der Vorbereitung von Live-Interviews lassen sich in Grenzbereichen Fragen des Kompetenzrahmens situativ nicht sicher entscheiden. Die Verweigerung einer Antwort kann jedoch auch eine Äußerung darstellen. Ebenfalls ist zu bedenken, dass eine solche Unsicherheit zu einem Ausschluss der Möglichkeit der Wahrnehmung des Gesamtinteresses in Grenzbereichen führt. Die Klarstellung im IHKG-E, wonach auch die Stellungnahme gegenüber der Öffentlichkeit zu den Aufgaben der IHK gehört, könnte bereits eine zukünftig differenzierte Bewertung der Rechtsprechung ermöglichen. Ein entsprechender Hinweis in der Gesetzesbegründung wäre hier jedoch zusätzlich angezeigt, auch um sicherzustellen, dass die sonst fortgesetzte Rechtsunsicherheit keine hemmende oder gar ausschließende Wirkung für das Ehrenamt hat. Die Aufgabe der IHKs besteht gerade auch darin, die Interessen der gewerblichen Wirtschaft sichtbar und transparent zu machen.

Eine IHK interpretiert die Rechtslage auf der Basis des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts 2020 gänzlich anders und sieht auch durch die im Entwurf vorgeschlagenen Regelungen den effektiven Rechtsschutz der IHK-Mitglieder nicht erreicht. Diese IHK legt besonders Wert auf ein effektives System zur Einhaltung der Kompetenzgrenzen. Diese IHK bestätigt insoweit auch das Verständnis des DIHK in Bezug auf das jüngste Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. Der DIHK hat denn auch die Urteile des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen aus 2019 und des Bundesverwaltungsgerichts aus 2016 und 2020 genutzt, um sein zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem Schritt für Schritt in verantwortlicher Weise weiterzuentwickeln.

b. § 1 Abs. 2 IHKG-E

Die eindeutige Zuweisung der Aufgabe, die außergerichtliche Streitbeilegung zu fördern, eine von den IHKs seit Langem erfolgreich und mit besonderem Blick auf die Anforderungen von kleinen und mittleren Unternehmen wahrgenommene Aufgabe, wird als sinnvoll eingeschätzt, auch wenn es sich letztlich nur um eine stärkere Betonung einer bereits bestehenden Aufgabe handelt.

c. § 1 Abs. 5 IHKG-E

Die zuletzt sehr restriktive Rechtsprechung zu § 1 Abs. 5 IHKG wird allgemein so wahrgenommen, dass die Begründung zu dieser Ausnahmeregelung im damaligen Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend berücksichtigt wird. Daher begrüßen wir nachdrücklich die im Gesetzentwurf enthaltene sprachliche Klarstellung, die wir grundsätzlich auch für geeignet halten, den ursprünglichen Willen des Gesetzgebers bei Erlass des IHKG zu verdeutlichen. Nicht nur, dass so dem Willen des historischen Gesetzgebers wieder Geltung verschafft wird; das entscheidende Augenmerk wird nun auch wieder auf das eigentliche Konfliktpotenzial, welches aus der sozialpolitischen oder arbeitsrechtlichen Interessenwahrnehmung mit den Sozialpartnern heraus entstehen kann, gelenkt – der Tarifpolitik. Gerade in der aktuellen Situation mit Herausforderungen wie der COVID-19-Pandemie zeigt sich die Bedeutung arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Themen für die Unternehmen. Die Möglichkeit der IHKs, gegenüber den Behörden auch zu diesen Themen Stellung nehmen zu können, ist für die betroffenen Unternehmen von großer Bedeutung sowie auch für die Behörden selbst aufgrund der Vollständigkeit und Abgewogenheit ein wichtiger Informationsgewinn. Ausdrücklich nicht erfasst sein sollten Tarifvereinbarungen ebenso wie die Benennung von Personen für die Gremien der Sozialversicherungen. Darauf sollte in der Begründung entsprechend hingewiesen werden, um etwaigen Missverständnissen vorzubeugen.

Allerdings erscheint die Regelung zur Beratung in Satz 3 nicht erforderlich. Die aktuelle Situation zeigt, welcher großer Bedarf insbesondere bei kleineren Unternehmen bei Fragen zu Kurzarbeit, Arbeitsschutz, Auswirkungen des Infektionsschutzgesetzes, Regelungen zum Home-Office, Arbeitsverhinderung oder Entgeltfortzahlung infolge von Quarantäne etc. besteht. Die arbeitsrechtliche Beratung war bisher weder Gegenstand der Rechtsprechung noch Anlass für Konflikte mit den Tarifpartnern. Ausgeschlossen ist aus unserer Sicht die arbeitsgerichtliche Vertretung von Unternehmen, da die IHKs u. a. vor den Arbeitsgerichten für ihre Unternehmen nicht postulationsfähig sind. Eine solche findet in der Praxis auch nicht statt und gehört zu den Kernaufgaben der Arbeitgeberverbände. Die Begründung des Gesetzentwurfs könnte dies klarstellen.

Jedoch ist insbesondere die Erstberatung von kleinen Unternehmen, vor allem außerhalb des Anwendungsbereichs des Kündigungsschutzgesetzes, für diese Unternehmen von besonderer Bedeutung, da die IHK häufig der einzige Ansprechpartner für sie ist. Eine Beschränkung oder gar ein Ausschluss dieser Betreuungsmöglichkeit würde ausschließlich zu Lasten der kleinen und Kleinstunternehmen führen. Dies würde dem Wirtschaftsförderungsgedanken der Bundesregierung widersprechen. Daher schlagen wir vor, § 1 Abs. 5 Satz 3 IHKG-E im Interesse der Unternehmen zu streichen.

2. § 10 IHKG

Aufgrund der Änderung in § 4 IHKG-E ist der Verweis in § 10 Abs. 4 IHKG auf § 4 dahingehend anzupassen, dass auf § 4 Abs. 2 IHKG-E verwiesen wird.

3. §§ 10a ff. IHKG-E

Die Umwandlung des DIHK e. V. in eine Bundeskammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit gesetzlicher Mitgliedschaft wird nahezu einheitlich von den IHKs unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Austrittsanspruch einzelner gesetzlicher Mitglieder gegen ihre IHK aus dem Dachverband als geeignete und angemessene Regelung angesehen. Denn nur so kann die Vollständigkeit der IHKs auf Bundesebene und damit die vollständige Wahrnehmung der Gesamtinteressen der gewerblichen Wirtschaft auf allen politischen Ebenen gesichert und die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts von 2017 umgesetzt werden.

Der DIHK e. V. ist körperschaftlich zur Zeit in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins verfasst. Indes kann und will der DIHK e. V. sich nicht durch die Wahl einer privaten Rechtsform den für die IHKs geltenden Vorgaben aus dem IHK-Gesetz entziehen, da es sich bei den DIHK-Mitgliedern, den IHKs, um Körperschaften des öffentlichen Rechts mit gesetzlicher Mitgliedschaft handelt. Vor dem Hintergrund der so entstandenen Rechtsforminkongruenz erscheint eine geplante Umwandlung des DIHK e. V. in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts rechtssystematisch folgerichtig und schafft identische Rechtsformen auf regionaler und Bundesebene.

Eine Landesarbeitsgemeinschaft hat darauf hingewiesen, dass sie zum Rechtsformwechsel mangels Gremienbefassung keine Stellungnahme abgibt. Zwei IHKs lehnen die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts mit gesetzlicher Mitgliedschaft und Rechtsaufsicht ausdrücklich ab.

Eine Landesarbeitsgemeinschaft regt schließlich an, auch für die Bundeskammer die Bezeichnung "Deutscher Industrie- und Handelskammertag" zu verwenden.

a. § 10a IHKG-E

Die vorgesehene Bundeskammer soll das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft auf Bundes-, europäischer und internationaler Ebene vertreten. Angesichts der Vielzahl von Regelungen und Maßnahmen, die auf europäischer und Bundesebene erfolgen, ist dies für die Betriebe in den Kammerbezirken von höchster Relevanz. Um die regionalen Aspekte, Anforderungen und Bedürfnisse auch bei diesen Prozessen anbringen zu können, ist eine stabile Bundeskammer mit allen IHKs als Mitglied von großer Bedeutung. Die Ausgestaltung der Bundeskammer als IHK der IHKs mit gesetzlicher Mitgliedschaft entspricht dabei der Grundkonstruktion des IHK-Gesetzes.

Die Arbeitsteilung zwischen IHKs und DIHK hat sich in der Praxis bewährt, daher wird es als sinnvoll angesehen, dass sie unverändert fortbestehen bleiben soll. Eine Übertragung von Aufgaben der IHKs aus dem Landesrecht auf die vorgesehene Bundeskammer soll nicht möglich sein. Dies ist aus Sicht der IHKs eine wichtige Feststellung. Sie sorgt für Klarheit in der bewährten Aufgabenverteilung.

In Absatz 1 Nr. 1 sollte im Gesetzestext klargestellt werden, worauf sich das wahrzunehmende Gesamtinteresse bezieht. Die aktuelle Formulierung lässt offen, ob sich das Gesamtinteresse auf die Kammerzugehörigen der IHKs oder auf die Mitglieder der Bundeskammer, also die IHKs selbst, bezieht. Es wird von verschiedenen IHKs befürchtet,

dass die Regelung in § 10a Abs. 1 Nr. 1 IHKG-E in teilweiser Konkurrenz zu § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IHKG-E, den Aufgaben der IHKs, steht. Insoweit werden unterschiedliche Formulierungen zur Klarstellung vorgeschlagen.

Zudem regen wir an, auch in § 10a Abs. 1 Nr. 1 IHKG-E, wie bereits in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IHKG-E, „auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene“ zu ergänzen. Damit wäre klargestellt, dass zwar erstens die Bundeskammer das Gesamtinteresse nicht nur auf Bundesebene, sie zweitens dieses jedoch nicht auf regionaler bzw. Landesebene wahrzunehmen hat. Dadurch wird auch noch einmal der unterschiedliche Bezugsrahmen für Ermittlung und Wahrnehmung des regionalen Gesamtinteresses durch die IHKs und die auf die Bundesebene bezogene Tätigkeit der Bundeskammer deutlich.

Eine IHK regt darüber hinaus an, in § 10a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IHKG-E vor „für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken“ die Klarstellung „neben den Industrie- und Handelskammern“ einzufügen. Auch wenn sich die Kompetenz der IHKs aus § 1 IHKG ergibt, zeigt dies wiederum die Sorge der IHKs, dass die Errichtung einer Bundeskammer die Aufgaben der IHKs einschränken könnte.

Die Bundeskammer soll das Netzwerk der deutschen Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft nach § 10a Abs. 2 IHKG-E koordinieren. Dieses Netzwerk hat, wie vielfach gespiegelt wird, für viele Unternehmen in den Kammerbezirken einen enormen Wert. Angesichts der internationalen Verflechtungen der Unternehmen kommt diesem Aspekt daher eine eigenständige große Bedeutung zu.

Die Einbindung der AHKs in die IHK-Organisation wird durch den Text des Gesetzesentwurfs gestärkt. Erstmals findet das AHK-Netz ausdrückliche Erwähnung im IHK-Gesetz einschließlich der Koordinierungsfunktion der Dachorganisation der IHKs. Wir interpretieren dies als Auftrag an die Gesamtorganisation, eine integrierte Wahrnehmung wirtschaftlicher Interessen von der Region bis hin zur internationalen Präsenz zu ermöglichen.

In der Übergangszeit bis zur Umwandlung des DIHK in eine Bundeskammer wird konkret zu klären sein, in welcher Form die AHKs in den DIHK eingebunden werden können. Dies ist primär eine Frage der Gestaltung der Satzung. Die IHKs und der DIHK haben diese Problematik im Blick und werden sie in die anstehende Ausgestaltung der Bundeskammer einbeziehen.

Die DIHK-Vollversammlung hat sich in ihrer Sitzung im März 2018 mit der Einrichtung eines IHK-Schiedsgerichtshofs befasst. Die in § 10a Abs. 4 Nr. 3 IHKG-E geschaffene Grundlage für eine Errichtung eines IHK-Schiedsgerichtshofs durch Satzung der Bundeskammer entspricht genau dieser Interessenlage, insbesondere mit dem Ziel der Stärkung der Sichtbarkeit der Angebote der außergerichtlichen Streitbeilegung und der Stärkung des Rechtsstandorts Deutschland. Lediglich eine Landesarbeitsgemeinschaft hat den Bedarf für eine solche Regelung in Zweifel gezogen, da sie bereits auf Landesebene ausreichend Streitbeilegungsinstrumente vorhält. Andere IHKs begrüßen dagegen ausdrücklich diese explizite Regelung in § 10a Abs. 4 Nr. 3 IHKG-E. Insbesondere die durch die gesetzliche Regelung betonte und von den Unternehmen gewünschte Verbindung von bestehenden

Einrichtungen von IHKs, DIHK und AHKs und die resultierende Stärkung des Rechtsstandortes bzw. des deutschen Rechts sind positiv hervorzuheben.

Nach § 10a Abs. 5 Satz 3 IHKG-E soll die Bundeskammer zur Förderung und Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen Berufsbildung unter Beachtung der geltenden Rechtsvorschriften, insbesondere des Berufsbildungsgesetzes, „Maßnahmen“ treffen können. Teilweise wird von Landesarbeitsgemeinschaften zu diesen Maßnahmen u. a. der Erlass von bildungsbezogenen Rechtsvorschriften wie z. B. Prüfungsordnungen gezählt. Die Regelung ist ersichtlich dem geltenden § 1 Abs. 2 IHKG entlehnt, der diese Kompetenz allerdings den einzelnen IHKs zuweist. Soweit zu diesen „Maßnahmen“ tatsächlich auch Satzungsrecht gehören sollte, wäre unklar, ob die Bundeskammer künftig neben bzw. im Einvernehmen mit den IHKs solches Recht setzen – insbesondere verbindliche Rechtsvorschriften vorgeben – können soll oder ob sie eine Art Richtlinienkompetenz erhalten soll, welcher die regionalen IHKs unterworfen sein sollen. Der Entwurfsbegründung lässt sich zu dieser Frage keine eindeutige Interpretation entnehmen, zumal der Entwurf die bisherige Regelung in § 1 Abs. 2 IHKG nicht ändert. Da es sich bei der beruflichen Bildung um ein Thema von herausragender Bedeutung für die IHKs und ihre Mitgliedsunternehmen handelt und die hier aufgeworfene Frage auch für die Genehmigung von IHK-Regelungen durch die Rechtsaufsicht relevant ist, regen wir hier eine gesetzliche Klarstellung oder zumindest eine Erläuterung in der Gesetzesbegründung an, ob auch Satzungsrecht erfasst sein soll und dass insoweit und in jedem Falle die IHKs originär zuständig bleiben.

In Bezug auf § 10a Abs. 7 IHKG-E ist das Verständnis der IHKs dahingehend geäußert worden, dass weitere Aufgaben auf die Bundeskammer nur dann übertragen werden dürfen, soweit diese nicht in gleicher Weise von den IHKs wahrgenommen werden können.

b. § 10b IHKG-E

Durch den Gesetzentwurf wird der für die funktionale Selbstverwaltung zentrale Spielraum in Form einer weitreichenden Satzungsautonomie eingeräumt – das begrüßen wir, weil es nicht zuletzt zusätzlich das IHK-Ehrenamt attraktiver macht und für eine angemessene Beteiligung der IHK-Mitglieder sorgt.

Eine Landesarbeitsgemeinschaft lehnt die Regelung der Dienstherreneigenschaft ab.

c. § 10c IHKG-E

Besonders zu begrüßen ist, dass der Gesetzentwurf die für die funktionale Selbstverwaltung zentrale weitreichende Satzungsautonomie, wie sie sich auf Ebene der IHKs seit Jahrzehnten bewährt hat, einräumt. Dies erhöht nicht nur die Attraktivität des IHK-Ehrenamts, sondern sorgt zugleich für die angemessene und notwendige Beteiligung aller IHKs bei der Ausgestaltung der Bundeskammer.

Die Aufgabenverteilung etwa wird nur in Grundzügen gesetzlich geregelt und ist im Übrigen der Ausgestaltung durch (eben unter Mitwirkung der IHKs zu schaffendes) Satzungsrecht vorbehalten. Aus Sicht der IHKs bietet dieser Mechanismus notwendige Gewähr, den Interessen der IHKs als künftige gesetzliche Mitglieder der Bundeskammer Rechnung zu tragen. Eine detaillierte Ausgestaltung durch den Gesetzgeber – und die damit verbundene

rechtliche Einschränkung der Satzungsautonomie – wird weder als erforderlich noch sinnvoll angesehen, da dies über den bewährten Rechtsrahmen der IHKs hinausgehen würde. Das gilt sowohl mit Blick auf den § 4 Abs. 2 IHKG nachgebildeten Vorbehaltskatalog der Vollversammlungsaufgaben in § 10c Abs. 3 IHKG-E, als auch mit Blick auf das System der Besetzung und der abgestuften Stimmrechte im Präsidium in § 10c Abs. 4 IHKG-E. Die Gesetzesbegründung erklärt das mit dem überzeugenden Ziel, ein ausgewogenes Präsidium zu schaffen, das die Gegebenheiten der örtlichen IHKs und die von ihnen repräsentierten Gewerbetreibenden in geeigneter Form widerspiegelt. Insgesamt können die IHKs als Mitglieder der Bundeskörperschaft des öffentlichen Rechts die Organe, deren Aufgaben und ihr Zusammenwirken dann in einem entsprechenden internen Prozess gestalten. Wie bei den IHKs selbst erscheint hier eine Satzungs Offenheit des Gesetzes sachgerecht, die weitere satzungsrechtliche Ausgestaltung der Binnenstruktur entspricht der funktionalen Selbstverwaltung.

Die Binnenstruktur der Bundeskammer ist insofern analog zu der einer IHK, wobei allerdings die Vollversammlung der Bundeskammer als Mitgliederversammlung nicht der als Delegiertenversammlung ausgestalteten Vollversammlung der IHK entspricht. Diese Funktion würde dann eher durch das neue Präsidium wahrgenommen werden. Daher erscheinen die vorgeschlagenen Differenzierungsmöglichkeiten im Bereich des Präsidiums sinnvoll und sachgerecht.

Einzelne IHKs regen für bestimmte Themen auch für die Vollversammlung der Bundeskammer eine gesetzliche Regelung zur unterschiedlichen Stimmgewichtung von Mitgliedskammern an, da sie eine Ungleichgewichtung der Finanzierung zu ihren Lasten befürchten, ohne künftig die Möglichkeit des Austritts zu haben. Diese Position wiederum wird von anderen IHKs kritisch und als mit der Struktur der IHKs nicht vereinbar angesehen. Für die Zwecke dieser Stellungnahme möchten wir daher von einer Positionierung absehen und lediglich mitteilen, dass ganz überwiegend zumindest eine gesetzliche Regelung dazu abgelehnt wird.

Einige IHKs regen an, dass in § 10c Abs. 4 IHKG-E für die Zusammensetzung des Präsidiums auf die Bundesländer anstelle der oder zusätzlich zu den Regionen abgestellt wird, auch der Bezug auf die IHKs wurde genannt. Die anderen IHKs sind dagegen der Auffassung, dass in Kongruenz zur Aufgabe der Bundeskammer in § 10a Abs. 1 Satz 1 IHKG-E (“die wirtschaftlichen Interessen auch nach Regionen (...) abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen”) Absatz 4 zurecht bei der Zusammensetzung des Präsidiums auf die Regionen abstellt.

Die Möglichkeit der Errichtung eines geschäftsführenden Präsidiums nach § 10c Abs. 6 IHKG-E wird im Rahmen der Satzungsgestaltung von den IHKs positiv bewertet. Insoweit wird auch an dieser Stelle das Selbstverwaltungsrecht betont, indem Errichtung, Aufgaben und Zusammensetzung in der Satzung zu regeln wären.

Gleiches gilt mit Blick auf die Vertretungsregelung in § 10c Abs. 8 IHKG-E. Die Ausgestaltung der Vertretungsbefugnis (Einzelvertretung oder eine gemeinschaftliche Vertretung) unterfällt zu Recht dem Selbstverwaltungsrecht der IHKs durch Satzungs vorbehalt.

4. § 11a IHKG-E

Die Genehmigung der Satzung nach § 10a Nr. 3 IHKG-E, die nach § 11a Abs. 1 Nr. 1 IHKG-E vorgesehen ist, erscheint aus unserer Sicht nicht erforderlich. Die vorherige Genehmigung ist gegenüber der im System des IHK-Gesetzes als Regelfall ausgestalteten nachsorgenden Rechtsaufsicht eine Ausnahme und sollte daher nur bei entsprechendem Bedarf angeordnet werden. Für die Satzung zur Errichtung eines IHK-Schiedsgerichtshofs ist, auch im Verhältnis zu den anderen Genehmigungsvorbehalten in § 11a Abs. 1 IHKG-E, ein solcher Bedarf nicht ersichtlich und der Begründung auch nicht entnehmbar.

Der gesetzlich vorgesehene Unterlassungsanspruch direkt gegen die Bundeskammer in § 11a Abs. 3 IHKG-E schafft einen lückenlosen Rechtsschutz der gesetzlichen Mitglieder der IHKs. Einen solchen Unterlassungsanspruch haben die IHKs ihren gesetzlichen Mitgliedern bereits in der einstimmig beschlossenen Satzung des DIHK e. V. gegenüber diesem eingeräumt, § 24 DIHK-Satzung. Dabei hat es sich in der Praxis bewährt, den Mitgliedern die Möglichkeit eines vorgelagerten Beschwerdeverfahrens anzubieten. Während von der Klagemöglichkeit bisher noch kein Gebrauch gemacht worden ist, wurde dagegen das Beschwerdeverfahren mehrfach genutzt. Daher regen wir die Prüfung an, in § 11a Abs. 3 IHKG-E zusätzlich die Möglichkeit vorzusehen, durch Satzung ein solches Beschwerdeverfahren als Vorverfahren zur Klagemöglichkeit einzurichten.

Eine IHK interpretiert die Rechtslage auf der Basis des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts 2020 hier anders und geht davon aus, dass für den in § 11a Abs. 3 Satz 1 IHKG-E normierten Unterlassungsanspruch „ein Rechtsverstoß a priori stattgefunden haben muss“ und diese Regelung der auf Prävention zielenden Rechtsprechung nicht gerecht werde.

5. § 13c IHKG-E

Die Meinungsbildung in der IHK-Organisation zur Frage, ob der vom Gesetzentwurf vorgesehene Übergangszeitraum in Gänze benötigt wird, ist noch nicht abgeschlossen. Soweit aus Sicht des Gesetzgebers zulässig, wird jedoch wiederholt eine – teilweise erhebliche – Verkürzung der Übergangsfrist als sinnvoll und zielführend angeregt.

Absatz 4 enthält eine Übergangsvorschrift für die Organe des DIHK e. V. für den Zeitraum zwischen dem Formwechsel und der ersten Sitzung der Vollversammlung der Bundeskammer. Dabei wird auch auf die Wahl der Mitglieder des Präsidiums abgestellt. Die Mitglieder des Präsidiums werden jedoch nach § 10c Abs. 4 IHKG-E durch die Industrie- und Handelskammern benannt. Daher sollte entweder auch der Wortlaut der Regelung auf die Benennung Bezug nehmen oder auf eine Regelung für das Präsidium verzichtet werden.

C. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Dr. Martin Wansleben
Hauptgeschäftsführer
Telefon (030) 20308-1102
E-Mail: wansleben.martin@dihk.de

Prof. Dr. Stephan Wernicke
Chefjustitiar | Leiter Bereich Recht
Telefon (030) 20308 2700
E-Mail: wernicke.stephan@dihk.de

Axel Rickert
Leiter des Referats Kammerrecht, Sachverständigenwesen
Telefon (030) 20308-2714
E-Mail: rickert.axel@dihk.de