

Zum Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Einleitung

DIE FAMILIENUNTERNEHMER teilen die Auffassung, dass es sich bei der Frage, wie künftig die Industrie- und Handelskammern organisiert sein werden und wie sie sich künftig an den laufenden Meinungsbildungsprozessen zu wirtschaftspolitischen Fragen in Deutschland beteiligen können, um eine Frage von sehr großem gesamtwirtschaftlichem Interesse handelt.

In den zurückliegenden Dekaden haben die Industrie- und Handelskammern (IHKs und DIHK) ihre Aufgaben als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften erfolgreich bewältigt. Sie haben mitgeholfen, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden in jeweils ihren Bezirken wie auch - mittelbar – auf Länder- und Bundesebene zu vertreten. Durch die breite und branchenübergreifende Aufstellung der IHKs und des DIHK ist es ihnen immer wieder gelungen, die diversen wirtschaftlichen Interessen der verschiedenen in ihnen vertretenen Gewerbebezüge oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. DIE FAMILIENUNTERNEHMER wertschätzen die Leistungen durch die IHKs und den DIHK.

Zum Bedürfnis eines neuen Rechtsrahmens

Auch DIE FAMILIENUNTERNEHMER sehen Handlungsbedarf. Denn die Handlungsfähigkeit der IHKs und auch des DIHK e.V. ist sichtlich unter Druck. Durch eine Abfolge - streitbarer - höchstrichterlicher Urteile binnen der fünf Jahre (BVerwG von März 2016 bis Oktober 2020) droht das Kammerwesen in Deutschland grundlegend aus den Angeln gehoben zu werden. Damit würde der gewerblichen Wirtschaft in Deutschland ein erheblicher Schaden zugefügt werden. Richtig ist, dass der DIHK, ohne „Vollständigkeit“ auf der Ebene seiner IHKs den Anspruch zu unterlegen, nicht ohne Weiteres beanspruchen kann, „die Wirtschaft“ zu vertreten. Das gilt dann auch über EU und auf internationaler Ebene. Die deutsche Wirtschaft verlöre damit viel.

Der mit dem Entwurf eingeschlagene Weg muss jedoch nicht der einzige sein, der in Richtung auf die Lösung des - durch genannte Urteile erst geschaffenen Problems - in Betracht kommt.

Zu den gewählten Lösungsansätzen

Der Gesetzgeber wird zwar gut daran tun, dem Referentenentwurf darin zu folgen, dass die „bewährte Aufgabenverteilung zwischen IHKs und Dachorganisation“ beibehalten wird: Das würden auch DIE FAMILIENUNTERNEHMER so machen. Die IHKs vor Ort arbeiten gut an den konkreten örtlichen Belangen, während der DIHK auf Bundes- und Europa-Ebene ein zuverlässiger Co-Akteur bei der Information der Politik über die Belange der wirtschaftlichen Praxis ist. Der DIHK hat dabei immer den Vorteil, dass er über die Sorgen und Belange der Unternehmen in maximaler Breite berichten kann.

Der Errichtung einer „Deutsche Industrie- und Handelskammer“ aber, durch Umwandlung des „e.V.“ in eine Körperschaft öffentlichen Rechts, stehen DIE FAMILIENUNTERNEHMER mit großer Skepsis, nicht dagegen bereits per se mit Ablehnung, gegenüber. Dazu unten.

Folgt man dem Ansatz, spricht nichts gegen die Einführung einer gesetzlichen Mitgliedschaft aller IHKs in einer solchen zu schaffenden Bundeskammer. Und auch die Wahrnehmung der Aufgaben der Bundeskammer durch den DIHK e.V. für eine Übergangsphase von vier Jahren bis zum Vollzug der Umwandlung wäre im Kern vertretbar.

Schwierig erscheint vielmehr der damit weiter zementierte und noch ausgebaute Status der Kammern als eine Art öffentlich-rechtlicher Verwaltungseinheit. Schon der Ist-Zustand ließ die Kammern als eine für Teile der Unternehmerschaft ihrer Natur nach zwitterartig wirkende Vertretungseinrichtung wirken. Schon so wirkte sie auf viele ihrer Mitglieder in vielen Dingen als zu staatsnah und begrenzt unabhängig. Die bisherige Auslegung der Selbstverwaltung hat mitunter zu Recht zu Unmut in der Mitgliedschaft geführt. Soll nun, wenn auch zur „Rettung“ der Kammern, eine noch engere Anbindung des Kammerwesens (es geht nicht allein um den DIHK) an den Staat (hier den Bund) erfolgen, so kann das mit Kollateralschäden verbunden sein, die sich auf kurze oder lange Sicht rächen könnten.

Die Gretchenfrage

Eine Frage können DIE FAMILIENUNTERNEHMER dem Ministerium, aus dem dieser Entwurf des Gesetzes stammt, nicht ersparen. Gibt es einen nach außen offenen oder auch nur einen stillen, inneren Zusammenhang zwischen einerseits der beabsichtigten „Umwandlung“ der Kammern in Körperschaften öffentlichen Rechts und dem, was die Bundesregierung im Jahr 2019 als neue „Industriestrategie“ vorgestellt hat? Geht es ausschließlich um eine sozusagen komitologisch oder institutionell ansetzende Bewahrung des Kammerwesens, oder wird im gleichen Zuge nicht auch by the way die Beschaffenheit des DIHK an lange identifizierte neue Bedürfnisse und Absichten eines zunehmend (seit 2019?) industrie- und technologiepolitisch ambitionierteren Staates – vorbereitend - angepasst?

Mit anderen Worten: Ist die kammerseptische Rechtsprechung besagten Bundesgerichts, der schon ein gewisser revolutionärer, gegen das Prinzip echter Selbstverwaltung gerichteter Impetus kaum abzusprechen sein dürfte, eine Gelegenheit, die man hier zu nutzen versucht, Gutes zu tun („Rettung“ der Kammern), um dabei anderes (Industriepolitik) mitzubefördern?

Die IHKs und der DIHK sind ein Bindeglied zwischen dem Staat und der unternehmerischen Praxis. Dieses Verhältnis bedingt förmlich eine kritische Distanz, damit staatliche Vorgaben immer wieder neu auf ihre Wirkung und Tauglichkeit hin überprüft, kritisiert und verbessert werden können. Durch die im Entwurf aufgezeigte Lösung scheint diese Distanz nicht mehr in ausreichender Form gewährleistet zu sein. Im Ergebnis könnte eine entsprechende Reform die Bedeutungslosigkeit des DIHK nach sich ziehen.

Nachfolgend ist zu betrachten, wie weit die neue Anbindung der Kammern an den Bund ausreichen würde - oder im neu gesetzten Rechtsrahmen potentiell verlängert werden könnte.

Im Detail: Der neue Dienstherr

Wenn nun die Aufhängung der Kammern als Kammern öffentlichen Rechts im Gefüge der bestehenden öffentlich-rechtlichen Körperschaften, wie sie hier vorgeschlagen wird, zu betrachten ist, kann der Reihenfolge der Regelungsvorschläge im Entwurf gefolgt werden.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER, die übrigens traditionell zahlreiche Präsidenten oder auch Vize-Präsidenten der einzelnen örtlichen IHKs stellen, halten fest, dass der Deutsche Industrie- und Handelskammertag derzeit noch ein privatrechtlicher Verein, ein „e. V.“, ist. Seine 79 Mitglieder dagegen sind bereits jetzt „Körperschaften des öffentlichen Rechts“. Die gesamte Organisation bildet daher bereits jetzt eine Grenzexistenz zwischen privat und öffentlich-rechtlich, ein juristischer Balanceakt - durch die Rechtsprechung des BVerwG nun mit Schwung aus der Balance gebracht.

Auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene vertritt ausschließlich der e. V., der DIHK, also die private Organisation, die Interessen seiner Mitglieder. Die Frage ist: Kann er das, wird auch er öffentlich-rechtlich so ähnlich leisten wie bisher, oder wird er rechtsdogmatisch, rechtsfaktisch oder bürokratiefaktisch dadurch eingehegt?

DIE FAMILIENUNTERNEHMER fürchten folgendes: Wenn jetzt auch aus dem DIHK eine öffentlich-rechtliche Körperschaft wird, könnte sich mit voller Wucht das anno 2016 vom BVerwG Ausgeführte realisieren:

„Es müssen bei in den Kammern kontrovers behandelten Themen die Kammern darauf hinweisen, dass ihre Position als Kammer nicht die unbestrittene, gemeinsame Position aller Mitgliedsunternehmen ist. Diese Einschränkungen gelten für den DIHK selbst zwar nicht unmittelbar, da er keine öffentlich-rechtliche Körperschaft, sondern ein privatrechtlicher Verein ist.“

In der Konsequenz würde das dann für den Fall (also gemäß Referentenentwurf), dass auch der DIHK selbst öffentlich-rechtlich werden würde, bedeuten, dass die Kammern künftig immer und „unmittelbar“ (!) ihre Positionierungen komplett auf eine „Gemeinsamkeit aller“, d. h. auf Kompromisslinien hin, ausbalancieren müssten. Es würden so nur noch Kompromisspapiere mit immer weniger Richtung und Aussage entstehen, vergleichbar den sprachlichen Ergebnissen, die die Bundesregierung im Zuge der Abstimmungsprozesse zwischen ihren einzelnen Ressorts hervorbringt.

Das kann niemand wollen, denn die Politik braucht ungeglättete Einlassungen, keine bloß mühsame Konsensfindungsprozesse wiedergebenden Einlassungen zur Lage.

Im Einzelnen:

Zu § 10a Abs. 6 RefE (Wortlaut): „Die Deutsche Industrie- und Handelskammer berichtet dem Bundestag jeweils zur Mitte der Legislaturperiode über die wesentlichen Entwicklungen und Perspektiven der Deutsche Industrie- und Handelskammer, der Industrie- und Handelskammern und des Netzwerkes der deutschen Auslandshandelskammern.“

In der Begründung heißt es ergänzend: „(...) Das Bundesverfassungsgericht geht in bestimmten Konstellationen davon aus, dass der Gesetzgeber Möglichkeiten der parlamentarischen Beobachtung und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung vorsieht (BVerfE 146, 164 Rn. 114). Der Gesetzgeber soll deshalb regelmäßig über die wesentlichen Entwicklungen und Perspektiven der IHK-Organisation informiert werden, um einen möglichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf frühzeitig erkennen und darauf reagieren zu können. Dies gilt auch für das im Rahmen der deutschen Außenwirtschaftsförderung vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie anteilig geförderte Netz der deutschen Auslandshandelskammern, Delegiertenbüros und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft“

Über ein solches, dem Vorhaben nach einzuführendes Reporting-System, wenn auch immerhin dem Bundestag und nicht der Bundesregierung gegenüber, würde eine noch engere Anbindung an den Staat erfolgen, dieses just dort an die Einrichtung, die der DIHK ja eigentlich kritisch auf Basis seines höheren Praxiswissens beraten und ggf. ermahnen soll. Der Kontrolleur durch Empirie berichtet dem von ihm Kontrollierten in Bezug auf die Nebenwirkungen von dessen Tun auf die Praxis.

Dem neu angebundenen DIHK wird im Entwurf mit womöglich laufendem gesetzgeberischen „frühzeitigem Handlungsbedarf“ gedroht. Hierdurch verliert der DIHK zuviel Handlungsspielraum, um als sinnstiftender Akteur tätig zu werden.

Zu Abs. 7: Hier heißt es (Wortlaut): „Der Deutsche Industrie- und Handelskammer können durch Gesetz oder auf Grund von Gesetzen weitere Aufgaben, insbesondere die Führung von Registern oder Verzeichnissen, übertragen werden.“

DIE FAMILIENUNTERNEHMER müssen hierzu ihre Bedenken zu Protokoll geben, dass der neue DIHK hier noch weiter (wie zunehmend schon die ganze Wirtschaft) für die zunehmenden

Registerlasten der deutschen Wirtschaft, wie sie sich aus der laufenden Gesetzgebung ergeben, missbraucht werden dürfte.

Zu Abs. 8 (im Wortlaut): „Industrie- und Handelskammern können nach Maßgabe des § 10 der Deutsche Industrie- und Handelskammer Aufgaben übertragen, soweit die Vollversammlung der Deutsche Industrie- und Handelskammer zustimmt.“

Auch hier droht eine Verlagerung von Staatstätigkeiten und Bürokratielasten auf den nun wehrlosen, dem Bund untergeordneten DIHK, der vormals unabhängig war, der aber weiter von der gewerblichen Wirtschaft finanziert wird. Die Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft zahlen bereits Steuern an den Staat, ihre Kammerbeiträge drohen hier noch unmissverständlicher als bisher zu einer zweiten Steuer zu werden.

Zu § 10b, Abs. 1 (Wortlaut): „Die Deutsche Industrie- und Handelskammer ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie führt ein Dienstsiegel und hat Dienstherreneigenschaft. Sie wird nach Maßgabe des § 13c errichtet.“

Das mag für manchen Kammerangestellten gut klingen, aber die Kehrseite einer Hierarchie, in der man Dienstherr sein mag, ist, dass man seinerseits nun auch einen Dienstherrn hat, namentlich ein Bundesministerium.

Zu Abs. 3 (Wortlaut): „Die Kosten ihrer Errichtung und Tätigkeit werden nach näherer Bestimmung einer Satzung durch Beiträge, Umlagen und Sonderbeiträge von den Industrie- und Handelskammern getragen. Die Deutsche Industrie- und Handelskammer kann für die Inanspruchnahme besonderer Anlagen und Einrichtungen oder Tätigkeiten Gebühren und Entgelte erheben sowie den Ersatz von Auslagen verlangen. Sie ist berechtigt, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Zuwendungen zu erhalten und zu gewähren. (...)“

In der Begründung heißt es: „Die Deutsche Industrie- und Handelskammer wird durch ihre Mitglieder, die IHKs, finanziert. Dabei sollen alle Finanzierungsmöglichkeiten eröffnet werden, neben der Beitragsfinanzierung auch die Erhebung von Umlagen und Sonderbeiträgen. Die Entscheidung darüber trifft jeweils die Vollversammlung der Bundeskammer in Form von Satzungsrecht. (...) Absatz 3 stellt in Satz 3 als *lex specialis* zu § 23 BHO klar, dass die Deutsche Industrie- und Handelskammer nicht nur Zuwendungen gewähren, sondern auch Empfänger von Zuwendungen sein kann. (...) Voraussetzung für Gewährung und Erhalt von Zuwendungen ist jeweils, dass die Zuwendungen im Rahmen der Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben nach § 10a verwendet werden. Dies ist gegenüber dem Zuwendungsgeber nachzuweisen und von der Bundeskammer zu prüfen.“

Der neue, öffentlich-rechtliche DIHK wird hier ersichtlich eng in die Zahlungsströme der Bundespolitik eingebunden. Sie kann Zuwendungen für die Erfüllung neuer Aufgaben erhalten, oder auch für Bisheriges. Dabei gilt natürlich auch hier: „Wer zahlt, bestellt“. Indem der DIHK Subventionsempfänger wird oder Verteilerkopf für politikbetreibende Beihilfenströme, verliert er einen Teil seiner alten Regie-Hoheit. DIE FAMILIENUNTERNEHMER vermuten gerade an dieser Stelle ein Einfallstor für das Betreiben einer Industriepolitik des Bundes, für die der DIHK Instrument wird.

Zu Abs. 4 (Wortlaut): „Die Deutsche Industrie- und Handelskammer ist zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet. Sie unterliegt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof. 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. Das Nähere wird gemäß § 105 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung durch Satzung geregelt.“

Und in der Begründung hier noch weiter: „Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gilt im gesamten staatlichen Haushaltsrecht, damit auch im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung. Insofern handelt es sich lediglich um eine gesetzliche Klarstellung. Die Prüfung durch den Bundesrechnungshof bezieht sich bisher für den DIHK e.V. nur auf die Förderung des AHK-Netzes. Die Deutsche Industrie- und Handelskammer unterliegt vollständig der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.“

Die Anbindung wird nun auch durch die üblichen Kontrollmechanismen der gesamten „mittelbaren Staatsverwaltung“ (sic!) intensiviert. Dieses bestärkt den Eindruck, dass gerade hier ein Einfallstor für staatliche Kontrolle und je nach Regierungsbesetzung für eine Lenkungs politik über staatliche Zuwendungen liegen dürfte. Keine Freiheit ohne Budget. Wenn das so Gesetz wird, haben die Richter des Bundesverwaltungsgerichts Geschichte gemacht, indem sie die Selbstverwaltung der Wirtschaft de facto nivelliert haben.

Zu § 11a Abs. 1 (Wortlaut): „Die Deutsche Industrie- und Handelskammer unterliegt der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.“

Und in der Begründung: „Als bundesunmittelbare Selbstverwaltungskörperschaft unterliegt die Deutsche Industrie- und Handelskammer der Rechtsaufsicht durch das für Wirtschaft zuständige Bundesministerium. Diese Rechtsaufsicht ist wie die Rechtsaufsicht über die IHKs gemäß § 11 Absatz 1 eine nachsorgende Rechtsaufsicht. Die in Satz 2 genannten Satzungen und Beschlüsse zur Übernahme von Aufgaben nach § 10a Absatz 6 bedürfen abweichend von Satz 1 zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung durch die Rechtsaufsicht.“

Rechtsaufsicht ist keine Fachaufsicht. Aber Rechtsaufsicht in Verbindung mit einer halben Budgethoheit ist schon ziemlich viel. Auch hier stellt sich erneut die Frage, wie das neue Gefüge nicht dazu genutzt werden sollte, im Rahmen einer künftig und vom wem auch immer betriebenen Industriepolitik benutzt zu werden, um der Versuchung zentralplanerischen Durchgriffs auf so gut wie die gesamte Wirtschaft nachzugeben.

Zusammenfassender Zwischenbefund

Wenn das Gesetz so kommt, ist noch nichts passiert. Es enthält aber wie skizziert erhebliche Risiken für die nach 1949 erreichte Ordnung der sozialen Marktwirtschaft. Man kann nicht einzelne Akteure vom Spielfeld nehmen oder in ihrer Beschaffenheit grundlegend neu definieren, ohne das Spiel zu verändern. Der DIHK war auch in der Vergangenheit kein unguter oder aggressiv auftretender Lobby-Verband. Auch wenn Unternehmen immer wieder kritisch den Mehrwert

der Organisation, der sie sich nicht entziehen können, hinterfragt haben, überwiegt doch deutlich der Nutzen einer Interessensbündelung der IHK in Europa und auf Bundesebene. Den DIHK nun jetzt handzamer und politiknäher machen zu wollen, ist einer pluralen Gesellschaft abträglich und bleibt auch nicht erforderlich.

Die Identifikation vieler Unternehmer vor Ort mit ihrer IHK und mit ihrem DIHK ist auch ohne derartige gesetzgeberische Putativ-Rettungen häufig nicht ausgeprägt. Es wäre verheerend, diesen Keil zwischen Kammern und ihren Mitgliedern gerade jetzt sogar noch tiefer zu treiben. Eine ja durchaus zu diskutierende Modernisierung der Zusammenarbeit der Institutionen und ihre Aufgabenverteilung sollte jedenfalls auf ein weniger staatsnahes Modell hinauslaufen.

Es gibt Alternativen. Zwei Vorschläge:

A) In Betracht käme aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER ein nur kurzes und nur klarstellendes Gesetz, wonach der DIHK nicht alle IHKs umfassen muss. Zur Not entstehen auf dem Bundesgebiet eben verschiedene IHK-Verbunde (Nord, Süd...). Wenn der Gesetzgeber das zulässt, geht auch das.

B) Mit Blick auf die laufende, den Ist-Zustand des Kammerwesens nicht beiläufig zerstörende Rechtsprechung des BVerwG käme weiter auch ein klarstellendes Gesetz in Betracht, in dem der Umfang der „Kompetenz“ des DIHK festgezogen wird, damit diese dann nicht mehr durch oberste Bundesgerichte ausgelegt werden müsste.

Hintergrund: Laut Bundesverwaltungsgericht (2016) ist die Interessenvertretung des DIHK zu allgemeinpolitischen Themen ohne wirtschaftsspezifischen Zusammenhang nicht von der Kompetenz der Industrie- und Handelskammern gedeckt. Vielmehr sei es das Aufgabengebiet der Kammern, sich für die Förderung der Wirtschaft in den von ihnen vertretenen Regionen einzusetzen. Es seien nur politische Äußerungen zulässig, die sich konkret auf das Gesamtinteresse der Wirtschaft im jeweiligen Kammerbezirk bezögen. Auch „Emotionen schürende, polemisch überspitzte“ Äußerungen seien den öffentlich-rechtlichen Kammern untersagt. Es müssen bei in den Kammern kontrovers behandelten Themen die Kammern darauf hinweisen, dass ihre Position als Kammer nicht die unbestrittene, gemeinsame Position aller Mitgliedsunternehmen ist. Diese Einschränkungen gelte für den DIHK selbst nicht unmittelbar, er sei keine öffentlich-rechtliche Körperschaft, sondern ein privatrechtlicher Verein.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bezieht sich naturgemäß auf die bisherige Rechtslage. Diese könnte man auch ändern, indem der Bundestag selbst die äußere Linie der „Kompetenz“ des DIHK, und zwar weiter als ein „e. V.“, zieht.

Dann wäre die hier entwickelte sehr umfassende gesetzgeberische Operation einer Verstaatlichung der Kammer vielleicht obsolet. Es gäbe kleinere Eingriffe, und solche wären auch verhältnismäßig. Jedenfalls sollten solche Alternativen z. B. von Staats- und Verwaltungsrechtlern noch geprüft werden. Das Vorhaben ist nach Ansicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER nicht entscheidungsreif und daher soweit abzulehnen.