

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern

- **Vorläufige Stellungnahme** -

Keine Änderung des Systems der Industrie- und Handelskammern ohne Beteiligung der Beschäftigten und ohne sorgfältige Vorbereitung

16.12.2020

Das Bundeswirtschaftsministerium plant eine tiefgreifende Veränderung der Rechtslage der Industrie- und Handelskammern. Mit dem geplanten Änderungsgesetz soll die Struktur der Kammervertretung auf Bundesebene verändert und der Zuständigkeitsbereich erweitert werden.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abt. Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Statt der derzeitigen Vereinsstruktur als *Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.* (DIHK e.V.) soll eine Körperschaft des öffentlichen Rechts *Deutsche Industrie- und Handelskammer* geschaffen werden. Zudem wird eine gesetzliche Pflicht zur Mitgliedschaft aller IHKn in der Bundeskammer eingeführt, sowie die Festlegung des „Gesamtinteresses“ der Gewerbetreibenden auf die Bundesebene verlagert.

Silvia Grigun
Leiterin Handwerkssekretariat

silvia.grigun@dgb.de

Telefon: 030 24060 244
Telefax: 030 24060 677

Der Referentenentwurf enthält ebenso eine Neufassung des § 1 IHKG, wonach die gesamtgesellschaftliche Verantwortung der Kammermitglieder betont wird sowie in Absatz 5 die Festlegung, dass Fragen des Arbeitsrechts und des Sozialrechts erst einmal grundsätzlich vom Aufgabenbereich erfasst sind.

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.handwerk.dgb.de

Zum gegebenen Zeitpunkt lehnen wir jegliche Änderung des Rechtsstatus der IHK ab, der keine Beteiligung der Beschäftigten enthält.

Anmerkung zur Verbändeanhörung

Mit Schreiben vom 14.12.2020 ruft das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zwar formal zu Stellungnahmen auf, nennt dafür aber als Fristende den 31.12.2020. Angesichts der unmittelbar bevorstehenden Feiertage besteht de facto nur eine Woche Zeit um diesen weitreichenden Gesetzesvorschlag zu kommentieren – und das in einer Zeit in der ohnehin durch die Notwendigkeit zu mobilem Arbeiten viele Prozesse erschwert sind. Wir bedauern, dass der Bedeutung des Gesetzesvorschlags mit dieser kurzen Frist in keiner Weise Rechnung getragen wird.

Eine der Sache angemessene Debatte und Bearbeitung wird mit dieser Fristsetzung unmöglich gemacht. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass hier im Windschatten von Weihnachten und Corona-Maßnahmen ein heikles Gesetzgebungsvorhaben schnell durchgepeitscht werden soll.



Bereits in den 1950ern versuchte man, das Gesetz im Schnelldurchlauf durch das parlamentarische Verfahren zu bringen. Es waren seinerzeit die Gewerkschaften, die erfolgreich einforderten, das Gesetz als vorläufige Regelung zu fassen. Bis zum heutigen Tag ist das IHK-Gesetz ein vorläufiges Gesetz.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Änderung des Status des DIHK e.V. vor. Der DIHK e.V. soll in eine „Deutsche Industrie und Handelskammer“ überführt werden, die dann den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts hätte. Mit dieser weitreichenden Änderung wird der bisherige vorläufige Rahmen des Gesetzes endgültig verlassen. Wenn nun nach so langer Zeit ein echtes IHKG geschaffen werden soll, ist es mehr als geboten, Zeit und Raum für eine gesellschaftliche Debatte darüber zu schaffen, wie dieses Gesetz ausgestaltet sein soll. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher das BMWi auf, die Frist der Verbändeanhörung ganz erheblich zu verlängern, um eine der Sache angemessene Bearbeitung und Beratung zu ermöglichen. Diese Stellungnahme ist aus diesem Grund vorläufig, der Deutsche Gewerkschaftsbund behält sich vor, eine ergänzende Stellungnahme nachzureichen.

Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Das „Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern“ wurde am 19. Dezember 1956 aus dem Grund mit vorläufigem Charakter beschlossen, weil die Frage der Mitbestimmung durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht abschließend geklärt werden konnte. Die geplante Änderung des IHKG spricht bereits in § 1 Abs. 1 von einem Gesamtinteresse der zugehörigen Gewerbetreibenden im Kammerbezirk, dessen Wahrnehmung die Aufgabe der jeweiligen IHK ist. Auch ist eine deutliche Ausweitung der Äußerungsrechte der IHK geplant, bis hin zu einer „gesamtgesellschaftliche[n] Verantwortung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene“ der Gewerbetreibenden. Aufgabe der IHKn ist, dabei stets die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Mit keinem Wort erwähnt ist jedoch das Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dieser Betriebe und Gewerbebezweige, das sich in diesem Gesamtinteresse ebenfalls wiederfinden muss. Im Gegensatz zu den Handwerkskammern besteht im Hinblick auf die gesetzlichen Regelungen bei den Industrie- und Handelskammern ein Defizit bei der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. Diese müssen bei Stellungnahmen und Äußerungen der IHK angemessen berücksichtigt werden. Hierzu ist erforderlich, dass auch für die IHK - wie bereits in der Handwerkskammer existierend - eine verbindliche paritätische Arbeitnehmermitbestimmung in allen Gremien implementiert wird.

Organe der IHK und des DIHK

Der Gesetzentwurf sieht vor, den hauptamtlichen Hauptgeschäftsführern der Kammern den Status eines Organs zu verleihen. Sie sollen als Hauptamtliche eine eigenständige Rolle neben dem ehrenamtlichen Präsidenten, dem Präsidium und der Vollversammlung in einem Selbstverwaltungsgremium einnehmen. Diese Besserstellung des Hauptamtes lehnt der DGB ab. Bisher wird der Hauptgeschäftsführer von der Vollversammlung bestellt und ist dieser somit unterstellt. Insgesamt stellt sich die Frage, wie sich die hier definierten Organe zueinander verhalten. Die Vollversammlung hat als demokratisch legitimiertes ehrenamtliches Gremium der Selbstverwaltung und als einziger Ort, in dem das „Gesamtinteresse“ repräsentiert ist, eine Kontrollfunktion gegenüber den anderen erwähnten Organen der Kammer. Eine Herausarbeitung der Zuständigkeiten und Funktionen der Organe der Kammer fehlt in dem Gesetzentwurf gänzlich. Zudem bleibt unklar, welche Organe und Gremien der



DIHK als Dachverband der für Berufsbildung zuständigen Stellen, nämlich der Industrie- und Handelskammern, einrichten und unterhalten müssen. Ein Verweis auf das § 77 ff. Berufsbildungsgesetz (BBiG) fehlt gänzlich.

Äußerungsrechte der IHK und des DIHK

Mit den geplanten Regelungen des vorliegenden Referentenentwurfs werden die Äußerungsrechte der Industrie- und Handelskammern wie die des Dachverbandes ausgeweitet. So ist § 1 Absatz 1 gefasst wie folgt:

„das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahr zu nehmen, einschließlich deren gesamtgesellschaftlicher Verantwortung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene“.

Der Begriff „gesamtgesellschaftlichen Verantwortung“ ist als unbestimmter Rechtsbegriff auszulegen. Mit der Wahl eines solchen weiten Begriffs kann von der Erteilung eines allgemeinpolitischen Mandats ausgegangen werden. Hier ist wieder die Rechtsprechung gefragt, was vor dem Hintergrund langwieriger Verfahren über die Rechtmäßigkeit einzelner Äußerungen keinerlei Rechtssicherheit schafft, sondern umgekehrt es Organen ermöglicht, in einem tatsächlich aktuellen Diskurs unter Umständen erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung im politischen Prozess zu nehmen. Im Lichte des Demokratieprinzips ist das Gebot zu wahren, schutzwürdige Interessen der Verbandsmitglieder nicht willkürlich zu vernachlässigen (vgl. BVerfGE 107, 59 <100 f.>); so darf keine Gruppe "institutionell majorisiert" werden (BVerfGE 10, 89 <106 f.>). Die Konkretisierung dieser Anforderungen an die Organisationsform der Selbstverwaltung muss sowohl den Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung als auch die öffentliche Aufgabenwahrnehmung effektuieren (vgl. BVerfGE 107, 59 <93>). Daher muss sich insbesondere die Binnenpluralität der wirtschaftlichen Interessen in einem Bezirk niederschlagen. Wird aber einer Bundeskammer oder einem sie führenden Geschäftsführer vorab schon "Absolution für die Äußerungen im allgemeinpolitischen Sinne" erteilt, so wird diese Anforderung ad absurdum geführt.

Es ist vielmehr der Kammer in ihrer Selbstverwaltung, aber auch ihrer Pluralität vorbehalten, Standpunkte zu entwickeln. Von daher lehnen der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften ein derart pauschales politisches Mandat, wie es sich aus der Neuformulierung des § 1 im Referentenentwurf folgern lässt, für die Kammern und die Bundeskammer ab.

Wenn Industrie- und Handelskammern zu wichtigen Angelegenheiten der beruflichen Bildung Stellung nehmen wollen, müssen sie in der Darstellung und Vertretung der Gesamtinteressen nicht nur die Gewerbetreibenden vertreten, sondern haben auch die Interessen der Auszubildenden zu berücksichtigen. Aus diesem Grund ist der paritätisch besetzte Berufsbildungsausschuss der IHK mindestens zu unterrichten und gar zu hören (§ 79 BBiG). Im IHK-Bereich sind Arbeitnehmervertreter/innen nicht Mitglied der Vollversammlung. Daher sind Gewerkschaften mit Stellungnahmen und Beschlüssen der IHK nur am Rande befasst, nämlich dann, wenn die IHK Stellung zu wichtigen Angelegenheiten der beruflichen Bildung nehmen will oder muss. Dies betrifft u.a. Stellungnahmen oder Vorschläge der zuständigen Stelle gegenüber anderen Stellen und Behörden, soweit sie sich auf die Durchführung des BBiG oder der auf Grund des BBiG erlassenen Rechtsvorschriften beziehen (ebda.). Da eine zu errichtende Bundeskammer ein Pflichtzusammenschluss der Industrie- und Handelskammern darstellt und damit auch die durch das BBiG zugewiesenen Aufgaben als zuständige Stelle berührt, ist der DGB mehr als erstaunt, dass jeglicher Verweis auf diese hoheitlichen Aufgaben



und auf die Errichtung eines Berufsbildungsausschusses als Organ der Bundeskammer und dessen mögliche Beteiligungsrechte durch den Referentenentwurf unterbleibt.

In der Begründung des Gesetzentwurfs ist zutreffend ausgeführt, dass § 79 des Berufsbildungsgesetzes die Zuständigkeit des Berufsbildungsausschusses regelt, Rechtsvorschriften für die Durchführung der Berufsbildung zu beschließen. Im Rahmen dieser Zuständigkeit kann gemäß der Begründung zum Gesetzentwurf auch eine Organfunktion des Berufsbildungsausschusses angenommen werden. Daher sollte diese Organstellung nun auch im IHKG festgelegt werden. Der DGB fordert daher eine verbindliche Regelung, dass die BBA der regionalen IHKs, sowie ein neu einzuführender paritätisch besetzter BBA auf Bundesebene Organstatus erhalten. Hierzu bedarf es der Aufnahme des Berufsbildungsausschusses in die Aufzählung der Organe gemäß § 4 Abs.1 des geänderten IHKG.

Darüber hinaus muss im IHKG sichergestellt werden, dass bei allen Stellungnahmen und Äußerungen zu den Themenbereichen Aus- und Weiterbildung der BBA anzuhören ist und dieses Votum verbindlich in die Positionierung der IHK oder der Dachorganisation einfließen muss.

Weiterhin bedarf es einer Regelung im IHKG die klarstellt, dass ein Beschluss des Berufsbildungsausschusses von der Vollversammlung nur bei Vorliegen eines fehlerhaften BBA Beschlusses korrigiert oder zurückgenommen werden kann.

Zukünftig sollen gemäß des geplanten § 13 C Beschlüsse, die für die gewerbliche Wirtschaft oder die Arbeit der Deutsche Industrie- und Handelskammer von grundsätzlicher Bedeutung sind, von der Vollversammlung der neuen Bundeskammer gefasst werden. Eine solche Regelung fehlt im § 4 als Aufgabe der Vollversammlung der regionalen IHKs. Somit können in der neuen Konstruktion Grundsatzzpositionen des DIHK ohne Beteiligung und Beschlussfassung der Vollversammlungen der regionalen Kammern erfolgen. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass die Stellung des Hauptgeschäftsführers als Organ der IHKs massiv aufgewertet werden soll. Diese Verschiebung der Zuständigkeiten widerspricht den Rechten der Kammermitglieder – daher lehnen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften diese Änderung strikt ab. Im § 4 Absatz 2 muss die „grundsätzliche“ Beschlussfassung über politische Forderungen der Kammern als Vorbehalt der Vollversammlung aufgenommen werden. Daher ist ein neuer Punkt 1. Einzufügen: 1. Fragen, die für die gewerbliche Wirtschaft oder die Arbeit der Industrie- und Handelskammer von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Das „Gesamtinteresse“ muss auf die Interessen der Kammermitglieder begrenzt bleiben und kann nur in der Vollversammlung einer IHK ermittelt werden, weil nur dort alle im Bereich der IHK repräsentierten Interessen vertreten sind. Das gilt auch für die Mitarbeit der IHK in Organisationen, in denen sie wiederum Mitglied ist, wie dem DIHK. Der DIHK ist bisher ein Verein, keine Körperschaft öffentlichen Rechts. Der Gesetzentwurf enthält aber keine erkennbaren Schritte, um solche Kompetenzverletzungen des bundesweiten Dachverbands für die Zukunft auszuschließen. Vielmehr setzt er darauf, den DIHK als bundesweite Dachorganisation der IHKs zu einer privilegierten öffentlich rechtlichen Bundeskammer zu machen und mit der Pflichtmitgliedschaft der IHKs in Zukunft Austritte aus dem Kammersystem zu verhindern. (§ 10b)

Ebenso kritisch sieht der Deutsche Gewerkschaftsbund die Ausweitung der Aufgaben durch die geplante Änderung des § 1 Absatz 5. Das IHKG schließt bisher die Wahrnehmung sozialpolitischer oder arbeitsrechtlicher Aufgaben explizit aus! Der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnt die Erweiterung der Äußerungsrechte auf arbeits- und sozialrechtliche Fragen ab. Es gehört zu den demokratischen



Gepflogenheiten, dass sich hierzu die Sozialpartner äußern. Eine „Parteiergreifung“ der dann öffentlich rechtlichen IHK-Spitzenorganisation ist daher kontraproduktiv. Darüber hinaus würde dies zu einer Verschiebung der Interessenwahrnehmung im Bereich der Arbeitgeber- aber insbesondere auch der Kammerorganisationen führen. Insbesondere die Interessenvertretung der 53 deutschen arbeitnehmermitbestimmten Handwerkskammern wäre benachteiligt, da diese weiterhin als Verein fungieren muss. Mit dem Gesetzentwurf wird dem DIHK zukünftig eine exklusive Berichterstattung gegenüber dem Parlament zugestanden. Auch hier entsteht durch den Gesetzentwurf eine Ungleichbehandlung der Kammerorganisationen.

Ergänzende Anmerkungen zur Berufsbildung jenseits der Organfrage

Der Referentenentwurf sieht durch eine Ergänzung in § 2 vor, dass Maßnahmen zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung getroffen werden können. Insbesondere können Schiedsgerichte und andere Einrichtungen der alternativen Konfliktlösung begründet, unterhalten und unterstützt werden. Der DGB lehnt diese Ergänzung ab, da dadurch beispielsweise § 111 Arbeitsgerichtsgesetz (optionale Regelung zu Schlichtungsausschüssen) unterlaufen werden. Des Weiteren schaffen diese Ergänzungen Möglichkeiten insbesondere für die Seite der Auszubildenden, Rechte von Auszubildenden einzuschränken und ggf. den Weg zum Arbeitsgericht zu unterlaufen.

Die in § 10a Absatz 5 vorgeschlagene Neuregelung, nach der der DIHK zur Wahrnehmung seiner Aufgaben Gesellschaften gründen oder sich an Gesellschaften, Zusammenschlüssen oder Einrichtungen beteiligen oder diese unterstützen könne. Hier sieht der DGB ein Risiko, dass hoheitliche Aufgaben durch marktformige Organisationen durchgeführt werden können (wie z.B. Aufgabenerstellung für Prüfungen). Darüber hinaus können sich Gesellschaften wie z.B. die DIHK Service GmbH ohne Beschränkungen wie sie ggf. der geplanten öffentlich-rechtlichen Bundeskammer auferlegt sind, an Projektausschreibungen beteiligen. Mit der Bundeskammer im Rücken hätten solche Gesellschaften zudem einen Wettbewerbsvorteil.