

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Margareta Wolf (Frankfurt)
und der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über die Reform des Industrie- und Handelskammerwesens

A. Problem

Die Industrie- und Handelskammern befinden sich in der Legitimationskrise, und dies in mehrfacher Hinsicht.

Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen sind unzufrieden mit dem Dienstleistungsangebot der Kammern und wehren sich dagegen, mit Zwangsbeiträgen zur Finanzierung von Leistungen herangezogen zu werden, die sie nicht in Anspruch nehmen. Rund drei Viertel der mittelständischen Unternehmen würden aus den Industrie- und Handelskammern austreten, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten.

Hinzu kommt, daß die Hauptaufgabe der Industrie- und Handelskammern, mit Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträgen das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft zu fördern, fragwürdig geworden ist. Debatten wie um die Einführung einer Ökosteuer oder um die Frage der Ladenöffnungszeiten zeigen, daß die gewerblichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland selbst in existentiellen Fragen kein Gesamtinteresse mehr verbindet.

In der Praxis der Industrie- und Handelskammern dominieren daher unter dem Deckmantel des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft die Lobbyinteressen der Großindustrie. Viele Stellungnahmen der Kammern richten sich gegen die Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen. Es gibt immer mehr Unternehmen, die – nicht nur in der Umweltpolitik – völlig quer zu den von den Kammern veröffentlichten Positionen stehen. Gerade für ökologisch innovative, arbeitsplatzschaffende kleine und mittlere Unternehmen hat sich das Kammersystem zu einem Zwangskorsett entwickelt.

Unternehmerinnen und Unternehmer, die sich von den Kammern nicht vertreten fühlen, sondern sich im Gegenteil durch deren Politik behindert fühlen, haben nicht die Möglichkeit, durch einen Austritt ihre Unzufriedenheit mit der Arbeit der Industrie- und Handelskammern zu dokumentieren.

Schließlich stellt die fortschreitende Globalisierung der Weltwirtschaft neue Anforderungen auch an das öffentlich-rechtliche Verbändesystem in der Bundesrepublik Deutschland. In dem Maße, in dem globale Veränderungen erhöhte Anstrengungen von den deutschen Unternehmen fordern, muß auch das ihre Interessen vertretende Verbandswesen verstärkter Konkurrenz ausgesetzt werden, um seine Existenz zu rechtfertigen.

Dabei steht außer Frage, daß die Industrie- und Handelskammern insbesondere im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung wichtige Funktionen in öffentlichem Interesse erfüllt haben und weiterhin erfüllen.

B. Lösung

Die Industrie- und Handelskammern werden privatrechtlich organisiert.

Gemäß dem Vorbild anderer europäischer Staaten werden die Kammern zukünftig als staatlich anerkannte Vereine des Privatrechts fortgeführt. Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträge werden abgeschafft. Das Kammerwesen wird aus dem Bereich der staatlichen Verwaltung ausgegliedert.

Hierzu werden die öffentlich-rechtlichen Kammerkörperschaften aufgelöst. Dadurch wird den Unternehmern die Möglichkeit gegeben, sich aus eigener Initiative zu Kammervereinen zusammenzuschließen.

Die Kritik, die staatlichen Kammern interessierten und engagierten sich in zu geringem Umfang für Interessen und Bedürfnisse der einzelnen Mitglieder, wird durch eine Privatisierung der Kammern haltlos.

Ebenso wird den Vorwürfen, die Zwangsmitgliedschaft – insbesondere die Zwangsbeiträge – dienten allein der Einnahmeerzielung, ohne daß den Mitgliedern äquivalente Leistungen erbracht würden, durch den mit der Privatisierung verbundenen Wegfall von Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträgen die Grundlage entzogen.

Gleichzeitig wird eine Fortführung der Kammertätigkeit durch Rechtssubjekte des Privatrechts zu einer Verminderung der in der Vergangenheit immer größer gewordenen Distanz zwischen Organisation und Mitgliedern führen. Letztere werden infolge der größeren Eigenverantwortlichkeit und des damit hervorgerufenen „Wir-Gefühls“ neue Anreize zu Mitarbeit und Engagement erhalten.

Damit wird gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen, das in der Vergangenheit bewährte Verbandsmodell der Bundesrepublik Deutschland auf eine neue Legitimationsgrundlage zu stellen, die auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiert. Die kriselnde Legitimationsgrundlage des Verbändestaates kann nicht durch Zwang, sondern nur durch Einsicht behoben werden.

C. Alternativen

Die bloße Abschaffung von Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträgen ist nicht geeignet, die gegenwärtigen Vorbehalte gegen das Kammerwesen zu entkräften. Denn diese richten sich auch dagegen, daß die Mitglieder sich durch eine öffentlich-rechtlich strukturierte Organisation deshalb nicht ausreichend vertreten sehen, weil diese sich ihrer Meinung nach nicht in ausreichendem Maße an den Interessen der Mitglieder, sondern stark – wenn nicht gar primär – an staatlichen Zielen orientiere. Allein die Privatisierung entspricht auch der gegenwärtig nahezu unbestrittenen politischen Forderung nach einer „schlanken“, d. h. auf das Notwendige beschränkten Staatsverwaltung.

Denkbar wäre auch, die Gründung von Kammern nicht der Privatinitiative zu überlassen, sondern von staatlicher Seite eine geeignete Satzung zu erarbeiten und staatliche Bedienstete zur Vereinsgründung zu veranlassen; doch zur Bewältigung der gegenwärtigen Krise wäre ein solches Vorgehen sicher noch weniger geeignet als die Beibehaltung des derzeitigen Kammersystems.

D. Kosten

Kosten werden allenfalls in geringem Umfang im Zusammenhang mit der Personalüberleitung anfallen. Diese Kostenneutralität hat allerdings zur Voraussetzung, daß die privatisierten Industrie- und Handelskammern den Beschäftigungsstand halten oder ihn nur altersbedingt abbauen. Dies setzt einen gleichbleibenden oder allenfalls allmählich sinkenden Aufgabenbestand voraus. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann diesbezüglich mit großer Wahrscheinlichkeit von einem gleichbleibenden, wohl sogar wachsenden Aufgabenbestand ausgegangen werden. Denn im Bereich der Pflichtaufgaben garantiert § 3 IHK-ReformG eine Fortführung im bisherigen Umfang. Auf dem Gebiet der freiwilligen Aufgaben besteht zwar kein rechtlicher, dafür aber ein faktischer Zwang zur Weiterführung und zum Ausbau der derzeitigen Betätigungen. Denn die erörterte Umstrukturierung der bisherigen Beitragsfinanzierung hin zu einer Gebührenfinanzierung wird als logische Folge eine Ausweitung des Bereichs der gebührenpflichtigen Serviceleistungen mit sich bringen.

Sollten dennoch beispielsweise durch eine Verzögerung von Vereinsgründungen oder durch rationalisierungsbedingte Personaleinsparungen der Vereine für eine Übergangszeit erhöhte Personalkosten auf die Länder zukommen, dürften diese aber zum einen durch den in § 7 statuierten Vermögensübergang und zum anderen durch die ersparten Aufwendungen der Bundesländer für Neueinstellungen angesichts des Aufgabenzuwachses der unmittelbaren Landesverwaltung kompensiert werden. Zum anderen würden diese Szenarien zusätzlich die Notwendigkeit der Reform belegen: Soweit sich ein Kostenaufwand als teilweise überflüssig erweist, ist dies weder für die Wirtschaft noch für die öffentliche Hand akzeptabel. Derartige Kosten dürfen allenfalls für eine Übergangszeit hingenommen, aber nicht unbefristet perpetuiert werden.

Entwurf eines Gesetzes über die Reform des Industrie- und Handelskammerwesens

§ 1

Auflösung der Industrie- und Handelskammern

Die als öffentlich-rechtliche Körperschaften verfaßten Industrie- und Handelskammern werden mit dem Ablauf des 31. Dezember 2001 aufgelöst.

§ 2

Fortführung der Kammeraufgaben

(1) Vom 1. Januar 2002 werden die den Industrie- und Handelskammern bislang zugewiesenen Aufgaben solchen staatlich anerkannten Vereinen des Privatrechts übertragen, die in den bisherigen Kammerbezirken Zusammenschlüsse von Gewerbetreibenden zur Förderung und Interessenwahrnehmung der gewerblichen Wirtschaft darstellen (Industrie- und Handelskammern e. V.).

(2) Die staatliche Anerkennung erfolgt nach Prüfung der Vereinssatzung durch die nach Landesrecht zuständige Behörde. Falls innerhalb der Kammerbezirke mehrere Vereine mit der Zielsetzung staatlicher Anerkennung gegründet werden, hat die zuständige Behörde vor der Anerkennung auf einen Zusammenschluß hinzuwirken. Das Nähere wird durch Landesgesetz geregelt.

(3) Die Befugnis, die Bezeichnung „Industrie- und Handelskammer e. V.“ zu führen, bleibt den staatlich anerkannten Vereinen im Sinne dieses Gesetzes vorbehalten. Der Bezeichnung „Industrie- und Handelskammer e. V.“ ist der Sitz des Vereins beizufügen.

(4) Sollte in einem bisherigen Kammerbezirk bis zum 31. Dezember 2001 kein staatlich anerkannter Verein gegründet worden sein, gehen die von § 3 erfaßten Aufgaben auf durch Landesrecht zu bestimmende Behörden über.

§ 3

Aufgaben

(1) Den Industrie- und Handelskammern e. V. obliegt die Ausstellung von Ursprungszeugnissen und anderen dem Wirtschaftsverkehr dienenden Bescheinigungen, soweit nicht Rechtsvorschriften diese Aufgaben anderen Stellen zuweisen.

(2) Weitere Aufgaben können den Industrie- und Handelskammern e. V. durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragen werden. Die Bezeichnung „Industrie- und Handelskammer“ in dem jeweiligen Gesetz oder der jeweiligen Rechtsverordnung ist ausreichend.

(3) Für die Berufsbildung in Gewerbebetrieben, die nicht Handwerksbetriebe oder handwerksähnliche Betriebe sind, ist die Industrie- und Handelskammer e. V. zuständig. Das gleiche gilt für die Berufsbildung in anderen Berufsbildungseinrichtungen, soweit sie in Ausbildungsberufen der gewerblichen Wirtschaft durchgeführt wird. Auf § 75 des Berufsbildungsgesetzes wird verwiesen.

§ 4

Aufnahmezwang

(1) Jede anerkannte Industrie- und Handelskammer e. V. ist verpflichtet, jede natürliche Person, Handelsgesellschaft, andere nicht rechtsfähige Personenmehrheit und juristische Person des privaten und des öffentlichen Rechts, welche im Bezirk der Industrie- und Handelskammer e. V. entweder eine gewerbliche Niederlassung, Betriebsstätte oder Verkaufsstätte unterhält, auf Antrag als Mitglied in der Industrie- und Handelskammer e. V. aufzunehmen.

(2) Absatz 1 gilt für natürliche Personen und Gesellschaften, welche ausschließlich einen freien Beruf ausüben oder welche Land- und Forstwirtschaft oder ein damit verbundenes Nebengewerbe betreiben, nur, soweit sie in das Handelsregister eingetragen sind.

(3) Absatz 1 gilt auch für Gemeinden und Gemeindeverbände, die Eigenbetriebe unterhalten.

§ 5

Beleihung

Soweit die Erfüllung der Aufgaben nach § 3 hoheitliche Befugnisse voraussetzt, wird den anerkannten Industrie- und Handelskammern e. V. die Befugnis zu hoheitlichem Tätigwerden, insbesondere zum Erlaß von Verwaltungsakten, verliehen.

§ 6

Unterstützung der Behörden

(1) Die Industrie- und Handelskammern e. V. haben ferner die Behörden durch Vorschläge, Gutachten und Berichte zu unterstützen und zu beraten. Die Gewerbetreibenden sind verpflichtet, den Industrie- und Handelskammern e. V. die in diesem Zusammenhang benötigten Auskünfte zu erteilen.

(2) Die Daten sind ausschließlich im Rahmen der Zweckbestimmung des § 6 Abs. 1 zu verwenden. § 30 AO findet insoweit entsprechende Anwendung.

§ 7

Gebühren

Die Industrie- und Handelskammern e.V. sind berechtigt, für ihre Tätigkeit im Rahmen der Aufgaben nach § 3 Gebühren zu erheben. Die Festsetzung gleichmäßiger Gebühren im gesamten Bundesgebiet ist anzustreben.

§ 8

Zuschüsse

Zur Wahrnehmung der den Industrie- und Handelskammern e.V. nach dem Berufsbildungsgesetz obliegenden Aufgaben erhalten diese Zuschüsse aus dem Aufkommen der von den Gewerbetreibenden nach Maßgabe des Berufsbildungsförderungsgesetzes erhobenen Ausbildungsabgaben.

§ 9

Vermögensübergang

(1) Das Vermögen der aufgelösten Industrie- und Handelskammern geht mit allem Zubehör und allen damit verbundenen Rechten und Pflichten auf die Länder über, in denen die Industrie- und Handelskammern ihren Sitz hatten.

(2) Aus Anlaß des Übergangs nach Absatz 1 werden Steuern, Gebühren oder andere Abgaben nicht erhoben.

(3) Die Länder haben das Kammervermögen in Stiftungen einzubringen.

Das Nähere wird durch Landesgesetz geregelt, wobei sicherzustellen ist:

1. die Festschreibung der Förderung der wirtschaftlichen Selbstverwaltung durch Industrie- und Handelskammern e.V., insbesondere deren Unterstützung bei der Erfüllung der Aufgaben nach § 3, als Stiftungszweck,
2. der Erhalt des Stiftungsvermögens in seinem Bestand,
3. die Überlassung des Stiftungsvermögens an die Industrie- und Handelskammern e.V. zur Nutzung gegen Übernahme der Unterhaltungskosten.

§ 10

Rechtsaufsicht

Die Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern e.V. auf dem Gebiet der ihnen gesetzlich übertragenen hoheitlichen Aufgaben unterliegt der Rechtsaufsicht durch die Länder. Das Nähere wird durch Landesgesetz geregelt.

§ 11

Überleitung der Dienstverhältnisse

(1) Die im Dienst der Industrie- und Handelskammern stehenden Beamte, Angestellten, Arbeiter und in Ausbildung befindlichen Personen sind nach Maßgabe der beamten- und tarifrechtlichen Vorschriften durch die Länder zu übernehmen.

(2) Auf Antrag werden sie für die Dauer einer Beschäftigung bei den Industrie- und Handelskammern e.V. unter Fortfall der Dienstbezüge beurlaubt. Die Tätigkeit bei Industrie- und Handelskammern e.V. dient öffentlichen Belangen.

(3) Auf Ersuchen einer anerkannten Industrie- und Handelskammer e.V. haben die Länder dieser die Dienstleistungen des nach Absatz 1 übergeleiteten Personals gegen Übernahme der Personalkosten vertraglich zu überlassen.

(4) Das Nähere wird durch Landesgesetz geregelt.

§ 12

Mitwirkungspflicht

Die Industrie- und Handelskammern sind verpflichtet, bei der Überleitung der Aufgaben auf die eingetragenen Vereine mitzuwirken.

§ 13

Übergangsvorschriften

(1) Die Gründung von Industrie- und Handelskammern in der Form eingetragener Vereine des Privatrechts ist ebenso wie deren Anerkennung nach § 2 Abs. 2 bereits vor Ablauf des 31. Dezember 2001 zulässig.

(2) Zu einem Tätigwerden auf dem Gebiet der bislang den öffentlich-rechtlichen Kammern gesetzlich zugewiesenen Pflichtaufgaben sind die Industrie- und Handelskammern e.V. vor Ablauf des 31. Dezember 2001 jedoch nicht befugt.

§ 14

Aufhebung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern

Das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I S. 920) wird mit Ablauf des 31. Dezember 2001 aufgehoben.

§ 15

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 8. November 1996

Margareta Wolf (Frankfurt)
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Allgemeine Begründung

Die gegenwärtige Ausgestaltung des Industrie- und Handelskammerwesens in Deutschland rückt mehr und mehr in das Kreuzfeuer der Kritik. Nach ihrer bisherigen Struktur sind die Industrie- und Handelskammern gemäß § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts, denen als Hauptaufgaben die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft sowie deren Förderung zugewiesen sind. Das IHKG statuiert in § 2 Abs. 1 eine Zwangsmitgliedschaft aller gewerbsteuerpflichtigen natürlichen Personen, Handelsgesellschaften, anderer nicht rechtsfähiger Personenmehrheiten und juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, die im Bezirk der Industrie- und Handelskammer entweder eine gewerbliche Niederlassung, eine Betriebsstätte oder Verkaufsstelle unterhalten. Ausgenommen von der Zwangsmitgliedschaft sind nach den Absätzen 2 bis 5 Freiberufler, Land- und Forstwirtschaft, Handwerksbetriebe, landwirtschaftliche Genossenschaften und gemeindliche Eigenbetriebe. Die Industrie- und Handelskammern werden überwiegend durch die von ihren Mitgliedern erhobenen Beiträge finanziert.

Diese gesetzliche Pflichtzugehörigkeit ist seit Erlass des IHKG immer wieder auf erbitterten Widerstand namentlich von Seiten der Gewerbetreibenden gestoßen, die dabei auch die Rechtsprechung einbezogen haben. Zu unterscheiden ist damit die juristische Problematik einerseits (I) und die in jüngster Zeit verstärkt zu beobachtende politische Auseinandersetzung um die Pflichtmitgliedschaft andererseits (II).

- I. So hatte das Bundesverfassungsgericht 1962 (BVerfGE 15, S. 235) über die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Zwangsmitgliedschaft zu entscheiden.

In seinem Beschluß vom 19. Dezember 1962 wies der Erste Senat die Verfassungsbeschwerde einer Kommanditgesellschaft mit dem Leitsatz zurück, die Pflichtzugehörigkeit nach dem IHKG sei mit dem Grundgesetz vereinbar.

In der Begründung führte das Bundesverfassungsgericht aus, es liege keine Verletzung des Artikels 9 Abs. 1 GG vor, da Artikel 9 GG den einzelnen nicht vor einer gesetzlich angeordneten Eingliederung in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Anstalt schütze. Zwangsmitgliedschaften berührten somit schon nicht den Schutzbereich des Artikels 9 GG. Auch die Berufsausübungsfreiheit aus Artikel 12 Abs. 1 GG wurde nicht für einschlägig erachtet. Das Bundesverfassungsgericht zog allein Artikel 2 Abs. 1 GG als Maßstab heran.

Im Rahmen seiner Prüfung argumentierte es, die Zwangsmitgliedschaft stelle zwar einen Eingriff in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit dar, dieser sei jedoch gerechtfertigt. Denn zur Wahrnehmung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft und bei der Erstellung möglichst objektiver Gutachten bestehe ein erhebliches öffentliches Interesse daran, daß den Kammern Ermittlung und Abwägung der Auffassungen aller kaufmännischen Kreise ermöglicht werde. Unabhängigkeit, Sachkunde und Objektivität der Kammern seien bei freiwilliger Mitgliedschaft nicht gesichert. Zudem könnten finanzstarke Mitglieder durch Austrittsdrohungen zur Durchsetzung ihrer Ziele Druck auf die Kammern ausüben.

Daher sei die Freiheitsbeschränkung der Mitglieder durch Zwangsmitgliedschaft und die damit verbundene Beitragspflicht durch ein vorrangiges öffentliches Interesse an einem Organisationszwang gerechtfertigt, Artikel 2 Abs. 1 GG nicht verletzt.

Ob diese Gesichtspunkte 34 Jahre nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts noch überzeugen, darf angezweifelt werden.

Denn sowohl die Regelungen des IHKG als auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts sind in der besonderen Situation der Nachkriegszeit zustande gekommen und durch diese geprägt worden. Man war bestrebt, den wichtigsten Motor des Wiederaufbaus, die zusammengebrochene Wirtschaft, mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln anzukurbeln. Allerdings war der Aufbau einer freien Marktwirtschaft mit einer planenden und steuernden unmittelbaren staatlichen Wirtschaftsverwaltung unvereinbar. Da auf der anderen Seite zu befürchten stand, die Gewerbetreibenden könnten in der Wiederaufbauphase mit einer gänzlich eigenverantwortlichen Selbstorganisation überfordert sein, bot sich als Kompromiß an, die Organisationsstruktur einer öffentlich-rechtlich verfaßten Selbstverwaltungskörperschaft mit Zwangsmitgliedschaft beizubehalten.

Aus heutiger Sicht ist in Anbetracht der weiteren Entwicklung die verfassungsrechtliche Frage nach Sinn und Berechtigung des Kammermodells von 1956 erneut zu stellen, denn die Veränderungen der letzten Jahrzehnte berühren die Legitimation von Zwangsmitgliedschaften im Wirtschaftsverwaltungsrecht in beträchtlichem Ausmaß: wesentliche Entscheidungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung werden nicht mehr auf nationaler sondern auf europäischer Ebene getroffen. Selbst das hochentwickelte privatrechtlich strukturierte Verbandswesen der deutschen Wirtschaft steht vor großen Problemen. Immer mehr Unternehmen versuchen, aus eigener Kraft und mit weniger Korpo-

rasmus Standort- und Beschäftigungsproblemen zu begegnen. Fachkundige und professionelle Beratung für Unternehmen gibt es ebenso allenthalben wie Informationsüberfluß für staatliche Entscheidungsträger. Auch der historische Gesetzgeber hat bei Erlaß des IHKG zum Ausdruck gebracht, daß sich die historischen Rahmenbedingungen ändern können und die gesetzlichen Regelungen dementsprechend angepaßt werden müssen. So wurde jenes Gesetzeswerk bewußt als „Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern“ betitelt.

Verfassungsrechtlich lautet die Problematik 34 Jahre nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts: Angesichts der grundsätzlichen Entscheidung der Verfassung für individuelle Freiheit muß sich jede Zwangsmitgliedschaft durch sachliche Gründe legitimieren, die dem Freiheitsanspruch des einzelnen gegenüber übergeordnet sind. Ob eine solche Legitimation noch fortbesteht, ist zumindest zweifelhaft.

Nicht zuletzt bestehen auch unter europarechtlichen Gesichtspunkten Bedenken gegen die Zulässigkeit von Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträgen. Da diese auch ausländische Unternehmer treffen, die in Deutschland eine gewerbliche Niederlassung, Betriebsstätte oder Verkaufsstelle errichten wollen, könnte die Niederlassungsfreiheit aus Artikel 52 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) tangiert sein. Zwar liegt weder eine offene noch eine versteckte Diskriminierung vor; vielmehr werden ausländische und inländische Unternehmen gleich behandelt. Folgt man jedoch der mittlerweile vorherrschenden Ansicht, derzufolge Artikel 52 EGV vor jeglicher, auch nicht ausländerbezogener Beschränkung der Niederlassungsfreiheit schützt, wäre Artikel 52 EGV berührt.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Slg. 1986, 1475, 1485f.) wäre diese Einschränkung dann nur zulässig, „wenn die in ihnen enthaltenen Beschränkungen wirklich in Anbetracht allgemeiner Verpflichtungen gerechtfertigt sind, von denen die ordnungsgemäße Ausübung der fraglichen Berufe abhängt“. Im Ergebnis müßte damit eine ähnliche Abwägung vorgenommen werden, wie sie Gegenstand der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung von 1962 war, ausgerichtet jedoch an den gegenüber 1962 stark gewandelten Verhältnissen und Interessenlagen. Nach dem oben Gesagten spricht daher manches dafür, daß der Europäische Gerichtshof Zwangsmitgliedschaft und Pflichtbeiträge als gemeinschaftsrechtswidrig beurteilen würde.

II. Um die juristische Problematik geht es hier aber nur am Rande. Angesichts der Tatsache, daß es nur als Fehlentwicklung bezeichnet werden kann, wenn dem Bundesverfassungsgericht immer häufiger von entscheidungsunfähiger Politik die Aufgabe zugewiesen wird, politische Fragen auf rechtliche zu reduzieren und diese dann zu entscheiden, steht im folgenden die umfassende politische Problematik der Zwangsmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer im Vorder-

grund. Sieben Gesichtspunkte sind hier hervorzuheben, die gegen das Beibehalten eines öffentlich-rechtlich strukturierten Verbandes mit Zwangsmitgliedschaft sprechen.

1. Der erste betrifft die Tatsache, daß nicht nur dem öffentlich-rechtlichen sondern auch dem privatrechtlich organisierten Verbändewesen in der Bundesrepublik Deutschland die Legitimationsgrundlage schwindet. Bezeichnenderweise trifft diese Entwicklung die Arbeitgeberwie die Arbeitnehmerorganisationen.

Dieser Befund aber zwingt zu der Annahme, daß die kriselnde Legitimationsgrundlage des Verbändestaates sicherlich nicht durch Zwang sondern nur durch Einsicht behoben werden kann. Zwangsmitgliedschaften verstärken den Unmut, freiwillige Interessenorganisationen können hingegen die Kräfte bündeln. Denn Zwangsmitgliedschaften fehlt das wesentliche Selbstregulativ der Legitimation, die freie Wahl des Eintritts und des Austritts. Alles spricht daher dafür, die Krise des bislang in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland erfolgreichen Verbandmodells durch eine Aufhebung der Zwangsmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer aufzufangen.

2. Die Zwangsmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern wird von ausländischen Investoren – ähnlich wie die nominal hohen Steuersätze in der Bundesrepublik Deutschland – häufig als Investitionshindernis gesehen. Die Aufhebung der Zwangsmitgliedschaft und die Privatisierung der Industrie- und Handelskammer stellt sich unter diesem Aspekt als Beitrag zum Abbau überflüssiger Bürokratie dar.

3. Ein gemeinsamer Binnenmarkt setzt im wirtschaftsrechtlichen Bereich ein Höchstmaß an Harmonisierung voraus. So spricht vieles dafür, das insbesondere in den nordeuropäischen EU-Mitgliedstaaten (Großbritannien, Irland, Finnland, Schweden, Dänemark, Belgien) aber auch in Portugal sowie in den nicht der EU angehörenden Ländern Schweiz und Norwegen bewährte System privatrechtlich organisierter Handelskammern zu übernehmen. Bezeichnenderweise ist auch die Spitzenorganisation der europäischen Wirtschaftskammern, die „Euro-Chambres“, als eingetragener Verein nach belgischem Recht privatrechtlich organisiert. Die Dringlichkeit einer Reform zeigt auch die Lage in Italien, denn dort vertritt der privatrechtliche Industrieverband Confindustria die Interessen der Wirtschaft „weit wirksamer, ist auch in der Öffentlichkeit mehr präsent und bekannter als die – auch in Italien existierenden – Wirtschafts- und Handelskammern öffentlichen Rechts“ (FAZ v. 7. August 1996, S.12). Während in der wirtschaftlich weit entwickelten EU der Trend gegen öffentlich-rechtliche Zwangsverbände der Wirtschaft läuft, wird dieses Modell in Staaten, bei denen es um den Aufbau einer Marktwirtschaft geht, vor allem in den ehemaligen Ostblockländern, für überlegenswert gehalten.

4. Unter politischen Aspekten ist ferner auch die Kritik der Gewerbetreibenden bedeutsam, die sich von den Kammern unzureichend vertreten sehen. So geben die Mehrzahl der befragten Unternehmer an, mit dem Verhältnis der gezahlten Beiträge einerseits und der von den Kammern erbrachten Leistung andererseits unzufrieden zu sein und sich mehr oder minder „abkassiert“ zu fühlen.

Nach einer Umfrage des Unternehmermagazins „Markt und Mittelstand“ würden 77 Prozent der befragten Firmen ihrer Kammer ein Kündigungsschreiben zukommen lassen, wenn sie aus der Pflichtmitgliedschaft aussteigen könnten. Und sogar 82 Prozent der befragten Unternehmer gaben an, die Industrie- und Handelskammer sei „ihr Geld nicht wert“. Auch angesichts dieses Befundes ist es dringend notwendig, über eine Alternative zu dem bisherigen, weitestgehend als unbefriedigend empfundenen Zustand nachzudenken.

Gerade im Zuge der Beitragsreform von 1992 sind derartige Vorwürfe in massiv verstärkter Form erhoben worden. Dazu kommt, daß die Kammerarbeit nach wie vor überwiegend aus den erhobenen Pflichtbeiträgen finanziert wird. Diese stellen mit 68 Prozent den Löwenanteil am Finanzierungsvolumen, wohingegen nur 12,2 Prozent der Ausgaben durch erhobene Gebühren abgedeckt werden. Daß dies Unmut unter den Beitragszahlern, insbesondere unter denen, die nur in geringem Umfang Leistungen der Kammern in Anspruch nehmen, hervorruft, ist verständlich.

5. Die Opposition der Unternehmer beruht fünfens wohl auch auf der Organisationsform der Kammern. Denn eine Körperschaft des öffentlichen Rechts einerseits und ihre Mitglieder andererseits sind eher entgegengesetzte Pole. Insofern ist nachvollziehbar, daß die Mitglieder Zweifel daran haben, daß ihre geschäftlichen Interessen durch eine der Staatsverwaltung zuzurechnende öffentlich-rechtliche Körperschaft hinreichend vertreten werden. Somit resultiert die Unzufriedenheit auch aus dem Gefühl, im Zweifelsfall ließe sich die Kammer doch eher von staatlichen Zielen als den Mitgliederbedürfnissen leiten. Damit aber krankt die derzeitige Kammerorganisation auch daran, daß es an einer Identifizierung der Kammermitglieder mit den Kammern fehlt. Die Kammern werden nicht als Vereinigung Gleichgerichteter zur organisierten Interessenwahrnehmung, Förderung und Servicestelle gesehen, sondern oftmals einer staatlichen Behörde gleichgesetzt. Dementsprechend gründet die wachsende Kritik auch im fehlenden „Wir-Gefühl“ der Mitglieder
6. Vor dem Hintergrund der dem IHKG zugrundeliegenden Ausgangssituation einerseits und den Bedürfnissen des heutigen Wirtschaftslebens andererseits ist auch die Hauptaufgabe der Industrie- und Handelskammer, mit Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträgen

das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft zu fördern, fragwürdig geworden. Es hat sich gezeigt, daß die Wirtschaft selbst durchaus in der Lage ist, aus Eigeninitiative mannigfache Interessenvertretungen zu gründen, die diesem Auftrag nachkommen. Auch muß angesichts der Vielfalt gewerblicher Betätigungen und der völlig unterschiedlichen Struktur der Betriebe darüber nachgedacht werden, ob überhaupt noch ein „Gesamtinteresse“ der gewerblichen Wirtschaft auszumachen ist, zumindest aber, ob dessen Wahrung noch Hauptaufgabe der Kammern sein sollte. So sind Interessen und Anliegen eines Großindustriellen mit demjenigen eines Einzelhändlers möglicherweise kaum mehr auf einen Nenner zu bringen. Spätestens die Energiesteuerdebatte in der Bundesrepublik Deutschland hat gezeigt, daß die gewerblichen Unternehmen in Deutschland auch in existentiellen Fragen kein Gesamtinteresse mehr verbindet. Während Banken- und Versicherungsverbände einer Energiesteuer positiv gegenüberstehen, stößt sie bei Stahl, Chemie und Zement auf erbitterten Widerstand. Auch angesichts dieser zunehmenden Heterogenität und Interessenvielfalt wäre es durchaus denkbar, daß das Bundesverfassungsgericht bei erneuter Beschäftigung mit der Frage der Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträge heute anders entscheiden würde.

7. Siebtens erfordert die rasante Entwicklung der Weltwirtschaft spätestens seit 1989 ein Umdenken und Umlenken. Für die Unternehmen in Deutschland war und ist es eine Existenzfrage, sich auf den härter gewordenen Wettbewerb einzustellen. Die Annahme, öffentlich-rechtliche Verbandsstrukturen dürften von diesen Entwicklungen unberührt im behaglichen Windschatten verbleiben, könnte sich als gefährlich herausstellen. Denn das erfolgreiche deutsche Verbändemodell wird auch künftig nur funktionieren, wenn Vertreter und Vertretene sich nicht zu weit voneinander entfernen. In dem Maße, in dem die weltwirtschaftlichen Veränderungen erhöhte Anstrengungen von den deutschen Unternehmen fordern, muß auch das ihre Interessen vertretende Verbandswesen erhöhtem Wettbewerb und verstärkter Konkurrenz ausgesetzt werden, um seine Existenz zu rechtfertigen. Im diametralen Gegensatz zu dieser Forderung aber steht ein Verbandswesen, das auf Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträgen beruht. Es ist jeglicher Bewährungsprobe, wie sie die Unternehmen täglich durchzustehen haben, entzogen.

Fazit: Angesichts dieses Befundes muß über eine grundlegende Änderung des deutschen Kammerwesens nachgedacht werden. Entfernt sich eine Organisation so weit von der Basis, zu deren Interessenvertretung und Förderung sie berufen ist, daß nur noch eine geringe Akzeptanz der Mitglieder verzeichnet werden kann, muß nach Wegen gesucht werden, Kritik und Distanz abzubauen, neue Anreize zu Mitarbeit und Engagement zu geben und dadurch

das immense Potential der gewerblichen Wirtschaft effektiv zu bündeln.

Zugleich muß es aber auch darum gehen, Bewährtes zu erhalten und, statt es zu zerschlagen, behutsam den gewandelten Verhältnissen anzupassen. Denn es steht außer Frage, daß die Industrie- und Handelskammern in wichtigen Bereichen, z.B. der beruflichen Ausbildung, einen nicht unerheblichen Anteil an der erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahrzehnte gehabt haben. Diesem Spannungsverhältnis zwischen notwendiger Reform einerseits und Bewahrung von Bewahrenswertem andererseits muß jede Reform gerecht zu werden suchen.

Einzelbegründung

Zu § 1

Die Auflösung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften bedarf ebenso wie ihre Errichtung einer bundesgesetzlichen Grundlage.

Während die Länder gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 IHKG zur Auflösung einzelner Kammern im Rahmen einer Bezirksumbildung befugt sind, unterfällt die Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Kammerwesens als solchem der Organisationshoheit des Bundesgesetzgebers.

Zu § 2

Die Regelung stellt sicher, daß die bisher nach dem IHKG den öffentlich-rechtlich verfaßten Kammern zugewiesenen Aufgaben von den Industrie- und Handelskammern e. V. weitergeführt werden.

Zu § 3

Gemäß § 1 Abs. 3 IHKG obliegt den Industrie- und Handelskammern die Ausstellung von Ursprungszeugnissen und anderen dem Wirtschaftsverkehr dienenden Bescheinigungen, soweit nicht Rechtsvorschriften diese Aufgaben anderen Stellen zuweisen.

Daneben wurden den Kammern in Ausnutzung der Ermächtigung nach § 1 Abs. 4 IHKG zahlreiche Aufgaben durch Spezialgesetz oder Rechtsverordnung zugewiesen.

Beispielsweise wurde ihnen durch das Berufsbildungsgesetz vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1112) zahlreiche Zuständigkeiten auf dem Gebiet der beruflichen Aus- und Weiterbildung übertragen. Den Kammern obliegen die Führung des Verzeichnisses der Ausbildungsverhältnisse (sog. Lehrlingsrolle), die Prüfung der Ausbildungsverträge, der Eignung von Ausbildern und Ausbildungsstätten, die Überwachung der betrieblichen Ausbildung sowie die Beratung von Ausbildern und Auszubildenden, des weiteren die Entscheidung über die Verkürzung und Verlängerung von Ausbildungszeiten und über die Zulassung zu Abschlußprüfungen.

Bedeutendste Aufgabe ist jedoch die Abnahme der Zwischen-, Abschluß-, Fortbildungs- und Umschulungsprüfungen, zu deren Erfüllung die Industrie-

und Handelskammern Prüfungsordnungen erlassen und Prüfungsausschüsse bilden.

Damit fungieren die Kammern als Schirmherren der betrieblichen Ausbildung.

Auch in anderen Bereichen sind die Kammern mit Schulungs- und Prüfungsaufgaben betraut worden. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang Sachkundeprüfungen gemäß § 50 des Arzneimittelgesetzes i. V. mit § 9 der Verordnung über den Nachweis der Sachkenntnis im Einzelhandel mit freiverkäuflichen Arzneimitteln i. V. mit den jeweiligen behördlichen Bezeichnungen; gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 3, § 58 Abs. 1 Nr. 6 des Personenbeförderungsgesetzes i. V. mit § 3 der Verordnung über den Nachweis der fachlichen Eignung zur Führung von Unternehmen des Straßenpersonenverkehrs sowie gemäß § 10 Abs. 2 des Güterkraftverkehrsgesetzes i. V. mit § 2 der Verordnung über den Nachweis der fachlichen Eignung zur Führung von Güterkraftverkehrsunternehmen; die Anerkennung von Lehrgängen bzw. die Ausstellung von Bescheinigungen gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 4 des Gaststättengesetzes; § 2 Abs. 1, 2 der Verordnung über die Bestellung von Gefahrgutbeauftragten und die Schulung der beauftragten Personen in Unternehmen und Betrieben, gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 12 der Verordnung über die innerstaatliche und grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf Straßen oder die Gleichwertigkeitsfeststellung gemäß § 2 der Verordnung über die Prüfung zum anerkannten Abschluß „Geprüfte Sekretärin/Geprüfter Sekretär“.

Auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts hat das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in den §§ 8 und 27a die Kammern in die Pflicht genommen.

Gemäß § 8 Abs. 3 UWG sind Räumungsverkäufe infolge Räumungszwangslagen bei den Industrie- und Handelskammern anzuzeigen, in § 8 Abs. 4 UWG werden diese zur Überprüfung der gemachten Angaben ermächtigt. Durch § 27a UWG in Verbindung mit den entsprechenden Durchführungsverordnungen der Länder wurden bei fast allen Industrie- und Handelskammern Einigungsstellen zur Beilegung von Wettbewerbsstreitigkeiten errichtet.

Ferner ist den Industrie- und Handelskammern durch § 13 Abs. 2 Nr. 4 UWG ebenso wie durch § 13 Abs. 2 Nr. 3 AGBG ein eigenes Klagerecht zur Durchsetzung der dort erwähnten Unterlassungs- bzw. Widerrufsansprüche eingeräumt worden.

Des weiteren obliegt den Industrie- und Handelskammern die öffentliche Bestellung von Sachverständigen gemäß § 36 GewO, die Ermächtigung von Handelsmaklern im Rahmen der §§ 385, 1221, 1235 BGB sowie in Nordrhein-Westfalen auch die Bestellung von Versteigerern gemäß § 34b Abs. 5 GewO.

Einfluß nehmen die Kammern schließlich auf die Besetzung von Gerichten, Ausschüssen und anderen Gremien. In diesem Zusammenhang seien beispielhaft die Vorschlags- bzw. Anhörungsrechte betreffs Handels- und Finanzrichtern gemäß § 108 GVG, § 25 Satz 2 FGO genannt.

Im Ergebnis handelt es sich sämtlich um Aufgaben, zu deren Wahrnehmung die Kammern aufgrund ihrer besonderen Fachkunde und Sachnähe prädestiniert sind.

Da sich die Kammern auch bei Änderung ihrer Rechtsform weiterhin durch Fachkunde und Sachnähe auszeichnen werden, werden sie weiterhin besser als staatliche Stellen zur Wahrnehmung jener Aufgaben geeignet sein. Diese sollten daher auch nach Privatisierung den Kammern zugewiesen werden.

Nun haben sowohl das IHKG als auch die betreffenden spezialgesetzlichen Aufgabennormen eine Beauftragung der als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisierten Kammern zum Gegenstand. Um klarzustellen, daß in Zukunft die privaten Kammervereine in die Pflicht genommen sind, ist dies in § 3 des Gesetzes über die Reform des Industrie- und Handelskammerwesens (IHK-ReformG) ausdrücklich statuiert.

Da hiervon jedoch zum Teil eminent bedeutsame Aufgabenfelder – genannt sei nur das umfassende Tätigkeitsfeld im Rahmen der Berufsbildung – erfaßt sind, ist es angebracht, die Aufgabenübertragung von gewissen Voraussetzungen abhängig zu machen, um die ordnungsgemäße Weiterführung sicherzustellen. So muß gewährleistet sein, daß sich die Kammern auch nach Privatisierung als Zusammenschlüsse von Gewerbetreibenden zur Wirtschaftsförderung und Interessenwahrung darstellen. Daher wird vorgeschlagen, die Befugnis, weiterhin die bisherigen Kammeraufgaben fortzuführen, von einer Prüfung der Satzung abhängig zu machen. Die im Anschluß an die Prüfung erfolgende Anerkennung als „Industrie- und Handelskammer“ sowie der Vorbehalt jener Bezeichnung ausschließlich für anerkannte Vereine sind für alle Beteiligten von Vorteil: Von staatlicher Seite kann davon ausgegangen werden, daß die übertragenen Aufgaben in den Händen solcher Organisationen liegen, die dafür auch nach ihrer Satzung geeignet sind. Mitglieder und Eintrittswillige haben eine Gewährleistung dafür, einer kompetenten, angesehenen und bedeutsamen Organisation anzugehören bzw. beizutreten. Die Kammern selbst heben sich durch die staatliche Anerkennung aus der Masse sonstiger Interessenzusammenschlüsse hervor und können jene insbesondere werben für sich nutzen.

Nicht in den Pflichtenkatalog gemäß § 3 IHK-ReformG übernommen wurden dagegen die in § 1 Abs. 1 IHKG geregelten Aufgaben der Gesamtinteressenwahrnehmung sowie der Wirtschaftsförderung.

Soweit es um die Wirtschaftsförderung geht, ist davon auszugehen, daß die Kammervereine diese weiterhin als ihre Hauptaufgabe ansehen und sie aus freien Stücken als Satzungszweck festschreiben werden. Das gleiche gilt mit Einschränkungen für die Gesamtinteressenwahrnehmung. Soweit ein solches Gesamtinteresse vorhanden ist und nicht in divergierende Einzelinteressen zerfällt, wird sich auch eine privatisierte Industrie- und Handelskammer zu dessen Fürsprecher machen.

In den Pflichtenkatalog des § 3 IHK-ReformG wurden ebenfalls nicht solche Betätigungen aufgenommen, die von den Kammern bereits heute aus eigenem Antrieb wahrgenommen werden. Es handelt sich hierbei um das weite Feld der sog. freiwilligen Aufgaben. Beispielsweise sind die Industrie- und Handelskammern mit der Durchführung von Umfragen und Beratungen, der Erhebung von Statistiken, der Erarbeitung und Abgabe von Stellungnahmen und Berichten, der Teilnahme an Gesprächen, der Unterbreitung von Gutachten und Vorschlägen sowie der Erteilung von Informationen und Auskünften befaßt.

Es ist nicht ersichtlich, daß die Kammern nach einer Privatisierung von einer Tätigkeit in jenen Bereichen Abstand nehmen werden; vielmehr wird dieser Sektor im Zuge des zu erwartenden Ausbaus des Servicebereichs erhebliche Ausweitung erfahren. Nachdem Ziel der Reform der Abbau nicht mehr notwendiger Regulierungen ist, sollte von einer gesetzlichen Inpflichtnahme diesbezüglich auch in Zukunft abgesehen werden.

§ 2 Abs. 2 geht auf die – zur Zeit eher unwahrscheinliche – Möglichkeit ein, wonach innerhalb des gleichen räumlichen Bezirkes mehrere Vereine um die staatliche Anerkennung konkurrieren. Da eine solche Zersplitterung der Zielsetzung des § 3 wenig dienlich wäre, sollte die staatliche Anerkennung erst nach einem Zusammenschluß ausgesprochen werden. Das Gesetz unternimmt nicht den Versuch, die bisherige räumliche Aufteilung der Kammerbezirke zu ändern. Es steht einer solchen Änderung, falls sie sich künftig als zweckmäßig erweisen sollte, allerdings auch nicht entgegen.

§ 2 Abs. 4 geht auf die – ebenfalls unwahrscheinliche – Möglichkeit ein, wonach die Gründung einer privatisierten Nachfolgeorganisation unterbleibt. Die hoheitlichen Befugnisse wären in diesem Fall von den Ländern wahrzunehmen. Sollte es zu einem Zusammenschluß auf Vereinsebene nicht kommen, wäre das zugleich der eindrucksvollste Beleg für die Notwendigkeit des Gesetzes über die Reform der Industrie- und Handelskammern: Das Desinteresse an einem Fortbestehen indiziert die partielle Überflüssigkeit der bestehenden Regelung.

Zu § 4

Die Regelung stellt sicher, daß Industrie- und Handelskammern e. V. Aufnahmewillige in ihren Bezirken nicht ablehnen dürfen.

Zu § 5

Die übertragenen Aufgaben erfordern zum Teil hoheitliches Tätigwerden. So tragen in der Regel die genannten Prüfungsentscheidungen, aber auch Bescheinigungen oder Ausstellung von Zeugnissen Verwaltungsaktcharakter.

Zum Erlaß von Verwaltungsakten sind Private – ebenso wie zu sonstigen hoheitlichen Tätigkeitsformen – nur befugt, wenn sie hierzu von staatlicher Seite er-

mächtigt wurden. Ihnen muß insofern Hoheitsmacht verliehen worden sein. Eine solche Beleihung muß jedoch nicht für jeden Einzelfall erfolgen; vielmehr kann sie – wie in § 5 IHK-ReformG geschehen – im voraus für einen bestimmten Kreis von Fällen ausgesprochen werden.

Nicht erforderlich ist es dagegen, den Kammern darüber hinaus die Befugnis zu verleihen, auch fortan die von ihnen erstellten Empfehlungen, Auskünfte, Warnungen, Gutachten etc. als amtliche Stellungnahmen auszugeben.

Denn Wert und Bedeutung jener Stellungnahmen werden durch Fortfall der ausdrücklichen Bezeichnung als amtliche Mitteilungen nicht geschmälert werden. Zum einen wird den genannten Äußerungen schon durch die staatliche Anerkennung der Vereine und damit auch ihrer Tätigkeit besonderer Stellenwert eingeräumt. Dies zeigt auch der Vergleich mit dem lediglich als Normungsorganisation anerkannten, aber nicht mit Hoheitsmacht beliehenen DIN Deutsches Institut für Normung e. V., dessen Vorschriften im Wirtschaftsleben als normgleiche Regeln akzeptiert werden, obwohl sie keinerlei Gesetzesqualität besitzen.

Zum anderen gründet die Einschätzung der Kammermitteilungen als besonders objektiv und kompetent auf der bereits erörterten Sachkunde sowie Fachnähe, die einschränkungslos erhalten bleiben.

Zu § 6

Bereits bei Erlaß des IHKG wurde eine wichtige Funktion der Kammern darin gesehen, daß diese sich durch ihre Fachkunde und Sachnähe besonders dazu eignen, die Behörden bei ihrer Tätigkeit durch Vorschläge, Gutachten und Berichte in Wirtschaftsfragen zu unterstützen. Auch fortan wird die Verwaltung darauf angewiesen sein, auf Kenntnisse und Potential der Kammern zurückgreifen zu können. Die sachgerechte Beurteilung vieler Fragen wird erst dadurch ermöglicht, daß Meinungen und Einschätzungen der Betroffenen oder Sachkundigen eingeholt und bewertet werden. Daher sollte die Mitwirkungspflicht der Kammern unter Übernahme der entsprechenden Regelungen des IHKG auch im IHK-ReformG festgeschrieben werden.

Ebenso sollte sichergestellt werden, daß die Kammern ihrerseits zur Erarbeitung der fraglichen Gutachten etc. auf umfassendes Material zurückgreifen können. Daher müssen auch die einzelnen Gewerbetreibenden unabhängig von ihrer Mitgliedschaft zur Mitwirkung dergestalt verpflichtet werden, daß sie den Kammern angefordertes Informationsmaterial zur Verfügung zu stellen bzw. gewünschte Auskünfte zu erteilen haben. So können Kompetenz und damit verbunden Qualität der Kammergutachten etc. auch weiterhin gewährleistet werden.

Für Vertraulichkeit und Geheimhaltung der im Rahmen der Aufgabenzuweisung benötigten Daten genügt ein Hinweis auf datenschutzrechtliche Bestimmungen nicht, da diese nur personenbezogene, nicht aber unternehmensbezogene Daten schützen. Ein umfassender Datenschutz kann daher allein durch

eine entsprechende Anwendung des steuerrechtlichen Datenschutzes gewährleistet werden.

Zu § 7

Die in § 7 getroffene Regelung basiert auf zwei Überlegungen:

Zum einen ist die Reform der Industrie- und Handelskammern auch eine Finanzierungsreform. Die Kammerarbeit soll stärker über Gebühren für erbrachte Leistungen, weniger über Mitgliedsbeiträge finanziert werden. Dadurch entsteht bei den Mitgliedern nicht der Eindruck, mit ihren Mitgliedsbeiträgen Serviceleistungen zu bezahlen, die möglicherweise mehr den anderen als ihnen selbst zugute kommen. Die Bereitschaft, für jede tatsächlich in Anspruch genommene Kammerleistung eine Gebühr zu entrichten, ist wesentlich höher als die, im Vorfeld einen Beitrag bezahlen zu müssen, aber im Zeitpunkt der Beitragszahlung noch gar nicht zu wissen, ob überhaupt eine Kammertätigkeit in Anspruch genommen werden wird. Der einzelne Unternehmer wird bei Beibehaltung des Beitragsmodells vielmehr wieder den Eindruck haben, für andere mitzuzahlen. Das Gebührenmodell macht dagegen die gesamte Finanzfrage transparenter.

Im übrigen werden Mitglieder nur bei niedrigen Beiträgen zu gewinnen und zu halten sein, wobei das Gebührenmodell hierzu auch insofern beitragen kann, als Leistungen den Mitgliedern zu günstigeren Konditionen angeboten werden könnten als Nichtmitgliedern. Des weiteren kann mittels dieses Modells die von Kritikern befürchtete Gefahr, finanzstarke Mitglieder könnten durch Drohung mit Austritt und damit einhergehenden Beitragsverlusten Druck auf die Kammern ausüben, vermieden werden. Denn diese Druckmöglichkeit wird in gleichem Maße schwinden, in dem die Beitragsfinanzierung an Bedeutung verliert.

Zum anderen ist nicht zu verkennen, daß die in § 3 IHK-ReformG angesprochene Aufgabenzuweisung für die Kammern auch finanzielle Belastungen mit sich bringt. Insbesondere müssen diese Personal zur Aufgabenbewältigung unterhalten. Eine solche Belastung müßte wohl als unzulässig angesehen werden, wenn den Kammern weder staatliche Unterstützung gewährt, noch eine Möglichkeit zur Kompensation an die Hand gegeben wird. Nachdem ersteres aus finanziellen und politischen Gründen wenig empfehlenswert ist, stellt die Ermächtigung zur Gebührenerhebung eine angemessene Lösung dar.

Zu § 8

Auf dem Gebiet der Berufsbildung versagt das Gebührenmodell des § 7.

Bereits § 34 Abs. 3 des Berufsbildungsgesetzes statuiert die Gebührenfreiheit der Berufsprüfungen für die Prüflinge. Daran sollte auch nicht gerüttelt werden, denn es erscheint als unangebracht, die Auszubildenden mit kostendeckenden Prüfungsgebühren zu belasten, die sicherlich mindestens im dreistelligen Bereich anzusiedeln wären.

Aber auch der Gedanke, den Ausbilder als künftigen Nutznießer der geprüften Kraft mit einer Gebühr zu belegen, muß verworfen werden. Angesichts der ohnehin bestehenden Lehrstellenknappheit würde dies zu einem weiteren Absinken der Bereitschaft, Lehrlinge auszubilden, führen.

Da die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben auf dem Gebiet der Berufsbildung trotz der oft ehrenamtlichen Erfüllung jedoch erhebliche finanzielle Belastungen für die Kammer mit sich bringt, kann auch diesen nicht zugemutet werden, ohne finanzielle Unterstützung tätig zu werden.

Insofern kommt nur ein staatlicher Zuschuß in Betracht. Nachdem aber zum einen die weitere Belastung des staatlichen Haushalts kaum mehr tragbar wäre, zum anderen eine spezifische Gruppenverantwortung der Gewerbetreibenden für die Ausbildung ihres Nachwuchses besteht und letztlich die Berufsbildung auch bislang durch die Unternehmer mittels ihres IHK-Zwangsbeitrages finanziert wurde, bietet es sich an, von jenen eine Ausbildungsabgabe zu erheben. Eine solche wird derzeit ohnehin erwogen. Das Aufkommen dieser Sonderabgabe kann dann u. a. dazu verwendet werden, die den Kammern entstehenden Kosten mittels eines Zuschusses abzudecken.

Zu § 9

Eine wichtige Frage der Kammerreform ist die nach dem Schicksal des Kammervermögens. Wie erläutert sollen die bisher bestehenden Körperschaften aufgelöst werden. Die künftig entstehenden Vereine werden zwar in tatsächlicher Hinsicht die Tätigkeit der Körperschaften fortführen; sie sind aber nicht deren Rechtsnachfolger. Eine automatische Vermögensnachfolge findet daher nicht statt.

Das Kammervermögen allein wegen der tatsächlichen Nachfolge auf die Vereine schenkungsweise oder gegen geringes Entgelt zu übertragen, widerspricht jeglichen haushaltsrechtlichen Grundsätzen, insbesondere dem Wirtschaftlichkeitsgebot bzw. dem Verschleuderungsverbot. Andererseits besteht auch keine Pflicht, das maßgeblich aus den Mitgliedsbeiträgen geschaffene Vermögen zu liquidieren und an die Mitglieder zu verteilen. Denn anders als zum Beispiel im Gesellschaftsrecht haben Mitglieder weder Mitberechtigung noch Teilhabeanspruch erworben. Vielmehr beschränkt sich ihre Beziehung zu dem fraglichen Vermögen auf eine rein tatsächliche Kausalität, wie sie letztendlich der eines jeden Steuerpflichtigen für staatliches Vermögen entspricht.

Diese Auffassung wurde durch das Bundesverfassungsgericht höchstrichterlich bestätigt. Dieses hatte sich in seinem Beschluß vom 30. Juni 1994 (NJW 1995, S. 514) mit dem Gesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Hamburger Feuerkasse vom 29. März 1994 (Hamb. GVBl. I S. 105) auseinanderzusetzen. Jenes Gesetz sieht in § 1 die Privatisierung der bislang als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisierten Hamburger Feuerkasse in eine Aktiengesellschaft mit der Stadt Hamburg als Gründerin und Alleinaktionärin vor. Dies hat das Bundesverfas-

sungsgericht für unbedenklich erachtet; insbesondere sei eine Beteiligung der Versicherten am Verkaufserlös nicht von Verfassungen wegen geboten.

Bei Auflösung des bisherigen mittelbaren Staatsorgans fällt das Vermögen daher an den Staat selbst; dies sind im vorliegenden Fall die Länder.

Andererseits sollte das Kammervermögen weiterhin zu den Zwecken eingesetzt werden, zu welchen es geschaffen wurde. Des weiteren kommt hinzu, daß den nun entstehenden und wohl zunächst vermögenslosen Vereinen auch ermöglicht werden muß, ihre Aufgaben zu erfüllen. Sind sie insbesondere zur Wahrnehmung der Pflichtaufgaben nach § 3 aber ohne die Möglichkeit, das Kammervermögen, insbesondere die Gebäude und Einrichtungen, zu nutzen, außerstande, so wäre zumindest die Beauftragung nach § 3 IHK-ReformG unzulässig, wohl aber gar die gesamte Reform hinfällig.

Die Länder haben daher den Kammervereinen das betreffende Vermögen zur Verfügung zu stellen. Um den Behördenapparat zu entlasten, sowie das Kammervermögen auch nach außen als zusammengehöriges Ganzes zu erhalten, wird das in § 7 Abs. 3 geregelte Stiftungsmodell vorgeschlagen.

Zu § 10

Rechtsstaats- und Demokratieprinzip erfordern eine Kontrolle staatlichen Verwaltungshandelns durch Private. In der Regel umfaßt diese Kontrolle sowohl Rechts- als auch Fachaufsicht.

Nachdem die Zuweisung staatlicher Aufgaben an die Kammervereine jedoch gerade auf deren Fachkompetenz beruht, erscheint eine Fachaufsicht wenig sinnvoll. Denn im Ergebnis wäre dies eine Kontrolle des Fachmanns durch den Laien. Angesichts dieser Sondersituation ist die Beschränkung auf eine reine Rechtsaufsicht als zulässig anzusehen.

Zu § 11

Der Klärung bedarf die Frage nach dem Schicksal der Beschäftigten, wobei es sich schwerpunktmäßig um Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes handelt.

Nachdem die Kammervereine nicht Rechtsnachfolger der Körperschaften sind, scheidet die Anwendung der Betriebsübergangsregelung des § 613 a BGB aus. Es besteht auch keine Möglichkeit, die Vereine zur Personalübernahme zu verpflichten.

Vielmehr müssen Beamte angesichts ihrer Unkündbarkeit zwingend vom Staat übernommen werden. Hinsichtlich der Dienstverhältnisse von Arbeitern und Angestellten besteht zwar prinzipiell die Möglichkeit betriebsbedingter Kündigung, politisch opportun wäre ein solches Vorgehen jedoch nicht. Doch dürfte sich die Personalfrage in der Praxis als Scheinproblem herausstellen. Denn die Kammervereine werden zweifelsohne darauf angewiesen sein, auf das Potential der sachkundigen und eingearbeiteten Kammertätigen zurückgreifen zu können.

So werden sie diesen wohl interessante Angebote machen, in ein Arbeitsverhältnis bei den Vereinen zu wechseln. Dies würde zu einem einvernehmlichen Ende des öffentlichen Dienstverhältnisses führen.

Eine andere für alle Beteiligten ansprechende Möglichkeit läge darin, Beamte oder sonstige Beschäftigte, die die Sicherheit der öffentlich-rechtlichen Anstellung nicht aufzugeben bereit sind, andererseits aber gerne weiterhin in der Kammerarbeit tätig wären, unter Wegfall der Bezüge gemäß den Sonderurlaubsverordnungen zu beurlauben. Um ihnen die Tätigkeit bei den Vereinen als ruhegehaltfähige Dienstzeit zuerkennen zu können, muß diese als öffentlichen Belangen dienend anerkannt werden. Die Personalkosten wären von den Vereinen zu tragen. In der Vergangenheit wurde so bereits bei der Auflösung der Hamburger Feuerkasse (vgl. § 2 des Gesetzes zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Hamburger Feuerkasse vom 29. März 1994, Hamb. GVBl. I S. 105) verfahren.

Letztendlich kommt ein weiteres Modell in Betracht: Unter Aufrechterhaltung der Dienstverhältnisse sowie der Eingliederung des Beschäftigten in den staatlichen Verwaltungsaufbau könnten die Länder den Vereinen allein die Dienstleistungen der Beschäftigten vertraglich überlassen. Sämtliche dienstrechtlichen Beziehungen z. B. bezüglich Weisungsrecht, Vorgesetztenfunktion, Bezüge, Versorgung etc. blieben allein zwischen Staat und Beschäftigten bestehen. Dem Verein stünde nur ein Anspruch gegen die jeweiligen Staatsträger auf Überlassung der Dienste gegen Zahlung der Personalkosten zu. Dieses Modell hat sich bereits in der Vergangenheit bewährt und wurde sowohl vom Bundesverwaltungsgericht als auch vom Bundesarbeitsgericht abgesegnet (vgl. BVerwGE 69, S. 303; BAGE 31, S. 218).

Zu § 12

Die in § 10 statuierte Mitwirkungspflicht soll einen reibungslosen Übergang der Kammerarbeit auf die privaten Vereine ermöglichen.

Zu § 13

Die nahtlose Weiterführung der Kammertätigkeit ist nur möglich, wenn am Tag der Körperschaftsauflösung bereits Vereine entstanden sind und anerkannt wurden. Den Vereinen muß auch Zeit gegeben werden, Mitglieder zu gewinnen und ihre Organisation auszubauen. Zugleich stellt die Fünfjahresfrist eine Möglichkeit dar auszuloten, ob sich das Kammerwesen auch entsprechend den der Reform zugrundeliegenden Erwägungen entwickeln wird. Im Zweifel kann dann über ein weiteres Hinausschieben oder über Nachbesserungen und Modifizierungen nachgedacht werden. Die Fünfjahresfrist ist bewußt nicht übermäßig großzügig bemessen. Eine längere Frist würde nur dazu führen, daß nach Inkrafttreten des Gesetzes erst einmal wenig geschähe. Angesichts der immer dramatischer werdenden Standortdiskussion wäre ein solch zögerliches Abwarten alles andere als erwünscht. Die Fünfjahresfrist soll den notwendigen Druck erzeugen, mit den Umstrukturierungsmaßnahmen sogleich zu beginnen.

Allerdings muß vermieden werden, daß vor dem gewählten Stichtag zwei verschiedene Organisationsformen auf demselben Gebiet konkurrierend tätig werden.

Zu § 14

Mit Aufhebung der Kammern wird das IHKG von 1956 hinfällig.

