

Schriftlicher Bericht
des Ausschusses für Wirtschaftspolitik
(21. Ausschuß)

über den von den Abgeordneten Naegel, Stücklen, Dr. Atzenroth,
Dr. Elbrächter und Genossen eingebrachten Entwurf eines Gesetzes
über die Industrie- und Handelskammern

- Drucksache 1964 -

Bericht des Abgeordneten Leonhard:

A. Allgemeines

Die **Rechtsverhältnisse der Industrie- und Handelskammern** waren bis zum Jahre 1933 landesrechtlich geregelt; die Landesgesetze stimmten jedoch - trotz mancher Unterschiede im einzelnen - im grundsätzlichen überein, so daß die Industrie- und Handelskammern nach Struktur, Organisationsform und Aufgabenstellung einen einheitlichen Charakter aufwiesen. Die nationalsozialistischen Machthaber haben späterhin die Industrie- und Handelskammern beseitigt und für die gewerbliche Wirtschaft neue Organisationen, die Gauwirtschaftskammern, errichtet; diese sind mit dem Zusammenbruch außer Funktion getreten.

Seit 1945, teilweise schon unmittelbar nach dem Zusammenbruch, sind allenthalben im Gebiet der heutigen Bundesrepublik Industrie- und Handelskammern gebildet worden. Die **Besatzungsmächte** haben dabei in unterschiedlicher Weise Einfluß genommen; hieraus erklärt sich, daß in den einzelnen Besatzungszonen eine unterschiedliche Entwicklung eingetreten ist.

In der ehemaligen **britischen** und in der ehemaligen **französischen Zone** wurde die rechtliche Grundlage für Organisation und Tätigkeit der neu errichteten Industrie- und Handelskammern in den früher von den Ländern erlassenen Vorschriften gefunden. Diese **Wiederanwendung** früheren Kammerrechts, welches durch die Gauwirtschaftskammergesetzgebung zwar nicht förmlich aufgehoben, aber doch materiell außer Kraft getreten war, wird rechtlich mit **Weisungen der Besatzungsmächte** oder mit **Gewohnheitsrecht** begründet. Ob diese Begründung ausreichend ist, kann zweifelhaft erscheinen. Eine gewohnheitsrechtliche Rezeption stößt in Anbetracht des kurzen Anwendungszeitraums auf Bedenken. Bedenken bestehen aber auch, soweit angenommen wird; daß die Wiedereinführung landesrechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Kammerrechts auf Maßnahmen der Besatzungsbehörden zurückgeht; selbst wenn man davon ausgeht, daß Dienststellen der Besatzungsmacht in diesem Bereich Weisungen oder Genehmigungen mit rechtlicher Wirkung zu geben beabsichtigten und berechtigt waren, so bleibt offen, ob

solche Maßnahmen nach Erlangung der Souveränität Bestand haben. Hieraus ergibt sich, daß die rechtlichen Grundlagen für Organisation und Arbeit der Industrie- und Handelskammern unsicher sind, soweit nicht inzwischen eine gesetzliche Regelung erfolgt ist (Harnburg, Schleswig-Holstein, ehemalige Länder Baden und Württemberg-Hohenzollern).

Die **Wiederanwendung früheren Landesrechts** hat dazu geführt, daß beispielsweise innerhalb der Länder Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz einheitliches Kammerrecht nicht besteht; so finden in den ehemals preußischen Teilen der Länder Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen das preußische Industrie- und Handelskammer-Gesetz und in den ehemals lippischen, braunschweigischen und oldenburgischen Landesteilen die früher von diesen Ländern erlassenen Gesetze Anwendung. Dabei wird preußisches Recht mit gewissen Unterschieden angewandt, in Nordrhein-Westfalen nach dem Stand der Verordnung vom 1. April 1924 (GS S. 194), in Niedersachsen unter Einschluß der Novelle vom 28. Dezember 1933 (GS 1934 S. 6), so daß in Niedersachsen auch die Kleingewerbetreibenden Pflichtmitglieder sind. In Rheinland-Pfalz stehen die Industrie- und Handelskammern teils unter preußischem, teils unter bayerischem und hessischem Recht.

Einheitlich sind allerdings im Bereich der früheren britischen und französischen Besatzungszone die Industrie- und Handelskammern Körperschaften des öffentlichen Rechts, für welche der Grundsatz der Pflichtmitgliedschaft und der Beitragspflicht gilt. Die Beiträge sind öffentliche Abgaben. Ihre Einziehung im Verwaltungszwangsverfahren ist jedoch nur in der früheren französischen Zone und in Schleswig-Holstein - dort allerdings erst seit dem Landesgesetz vom 23. Februar 1954 (GVBl. S. 41) - sowie in Hamburg seit dem Gesetz vom 27. Februar 1956 (GVBl. S. 21) möglich; im übrigen standen ihr in der britischen Zone Weisungen der Besatzungsmacht entgegen. Hiervon abgesehen beruhen die Industrie- und Handelskammern der früheren britischen und französischen Zone, bei aller Vielfalt der Vorschriften im einzelnen, doch auf den hergebrachten Grundsätzen.

Demgegenüber hat die US-Besatzungsmacht den **Kammern der US-Zone** unter Abkehr von ihrer überlieferten Struktur den Status öffentlich-rechtlicher Körperschaften und die Pflichtmitgliedschaft versagt. In dieser Zone sind daher die Industrie- und Handelskammern - von Bremen abgesehen, wo sie Körperschaften des öffentlichen Rechts sind - zivilrechtlich organisiert. Soweit ihnen nicht, wie in Bayern und Hessen, Rechtsfähigkeit verliehen worden ist, sind sie eingetragene oder nichtrechtsfähige Vereine. Die Industrie- und Handelskammern beruhen hier auf freiwilliger Mitgliedschaft; die Beiträge werden nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts erhoben. Das gleiche gilt für die Industrie- und Handelskammer zu Berlin.

Die abweichenden Auffassungen der Besatzungsmächte über die Struktur der Industrie- und Handelskammern haben zur Folge gehabt, daß innerhalb des Bundesgebiets, ja sogar innerhalb eines Landes (Baden-Württemberg), grundlegend unterschiedliche Organisationsformen bestehen.

Die einleitend dargelegte **Rechtsunsicherheit** und **Rechtungleichheit** zu beseitigen ist die Zielsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs, welchen der Ausschuß am 5. und 7. Mai 1956 abschließend beraten hat. Mit Verabschiedung des Entwurfs würde bundesrechtlich ein Rechtszustand erreicht werden, wie er - wenn auch auf landesrechtlicher Grundlage - bis zur Auflösung der Industrie- und Handelskammern und bis zu ihrer Überführung in die Gauwirtschaftskammern (Gauwirtschaftskammerverordnung vom 20. April 1942 - RGBl. 1 S. 189) einheitlich bestanden hat.

B. Im einzelnen

I.

Zu der Bezeichnung des Gesetzes

Die begrenzte Zielsetzung des Entwurfs soll in der Bezeichnung des Gesetzes ihren Ausdruck finden.

II.

Zu der Präambel

Die Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern beruht auf Art. 74 Nr.11 GG; ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit (Art. 72 Abs. 2 GG) liegt vor.

Der Entwurf dürfte nach Art. 84 Abs. 1 GG der **Zustimmung des Bundesrates** unterliegen, weil in § 3 Abs. 8 das Verwaltungsverfahren für die Zwangsbeitreibung der Beiträge - wenn auch nur durch Bezugnahme auf landesrechtliche Vorschriften - geregelt ist.

III.

Der Ausschuß hat an mehreren Stellen - § 1 Abs. 1, 2, 4, § 3 Abs. 2, 3, 5, 7, 8, § 5 Abs. 2, 3, § 6, 7 und 10 Abs. 1, 2, 3 - redaktionelle Änderungen vorgenommen. In anderen Fällen hält der Ausschuß sachliche Änderungen für geboten. Hierzu ist zu bemerken:

Zu § 1

Abs. 3: Die Einschränkung, die der letzte Halbsatz enthält, ist erforderlich, weil nach § 4 Abs. 4 des Gesetzes zur Förderung der Wirtschaft von Berlin (West) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1952 (BGBl. 1 S. 621) und der Änderungsgesetze vom 15. April 1953 (BGBl. 1 S. 117), vom 19. Dezember 1954 (BGBl. 1 S. 439) und vom 24. Dezember 1955

(BGBl. 1 S. 849) die Ausstellung gewisser Wertpapiere dem Senator für Wirtschaft zugewiesen ist und diese Regelung beibehalten werden soll.

Abs. 6: Durch Einfügung des Abs. 6 soll klargestellt werden, daß die Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen, welche Sache der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ist, den Industrie- und Handelskammern nicht zusteht. Hierdurch wird aber den Industrie- und Handelskammern nicht verwehrt, allgemeine sozialpolitische und arbeitsrechtliche Fragen, welche die gewerbliche Wirtschaft berühren, zu behandeln.

Zu § 2

Abs. 2: Durch die Neuformulierung soll sichergestellt werden, daß Angehörige der freien Berufe - ebenso wie Handwerker - nur kammerzugehörig sind, wenn sie in das Handelsregister eingetragen sind und damit zur Kaufmannschaft gehören.

Zu § 3

Abs. 2: In Satz 2 wird der zweite Halbsatz gestrichen und in § 10 a unter Nr. 5 übernommen.

Abs. 4 (neu): Der Ausschuß hat gegen die völlige Freistellung der sogenannten **Kleingewerbetreibenden** von jeder **Beitragspflicht** Bedenken. Hierdurch könnte die Stellung der Kleingewerbetreibenden innerhalb der Industrie- und Handelskammer beeinträchtigt werden. Der besonderen wirtschaftlichen Situation dieser Kreise kann in der Bemessung der Beiträge Rechnung getragen werden, wie es bis zur Auflösung der Industrie- und Handelskammern der Fall war, indem damals Kleingewerbetreibende nur den halben Grundbeitrag zu zahlen hatten und von der Umlage befreit waren. Der halbe Grundbeitrag würde heute eine jährliche Belastung von etwa 6 bis 12 DM bedeuten.

Abs. 5 (neu): Der **sonderbeitragspflichtige Personenkreis**, dessen Anhörung Satz 2 sicherstellt, wird genau bezeichnet.

Zu § 4

§ 4 ist durch Einfügung einer neuen Nr. 5 ergänzt worden, weil nach Auffassung des Ausschusses auch die Entlastung durch die Vollversammlung zu erteilen ist.

Der weitere Abs. in § 4 wird gestrichen und in § 5 Abs. 3 eingearbeitet, weil es systematisch richtiger ist, alle Vorschriften über die Wahl und das Wahlverfahren in der Wahlordnung zusammenzufassen.

Zu § 5

Abs. 2: Besonders bestellten Bevollmächtigten soll der Weg in die Vollversammlung geöffnet werden; denn es kommt vor, daß im Wirtschaftsleben leitend tätige Personen weder die Stellung von Prokuristen noch von Vorstandsmitgliedern haben, sondern daß sie auf Grund von Vollmachten (z. B. als Generalbevollmächtigter) tätig sind.

Abs. 3: Die **Wahlordnung** soll regeln, unter welchen Voraussetzungen - z.B. bei Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte, bei Stellung unter Vormundschaft und Pflegschaft sowie bei Eröffnung des Konkursverfahrens über das Vermögen eines Kammerzugehörigen - die Ausübung des Wahlrechts zur Vollversammlung ausgeschlossen ist. Außerdem wird die Wahlordnung zu bestimmen haben, ob und wie eine vorzeitige Beendigung der Mitgliedschaft zur Vollversammlung eintritt,

wenn die im Entwurf vorgesehenen Voraussetzungen für die Wählbarkeit entfallen (z. B. nachträglicher Verlust der Berechtigung zur Ausübung des Wahlrechts. Verlust der Kammerzugehörigkeit oder Ausscheiden aus der die Wählbarkeit begründenden Stellung, vgl. § 5 Abs. 2).

Der weitere Abs. des § 4 ist mit redaktionellen Änderungen eingearbeitet.

Zu § 8

Abs. 2: Die im Entwurf vorgesehene Auflösung zivilrechtlich organisierter Industrie- und Handelskammern erweckt im Hinblick auf Art. 9 GG Bedenken. Der Ausschuß hat daher eine Neufassung beschlossen, welche diesen Bedenken Rechnung trägt.

Zu § 10

Abs. 1 und 2: Der Ausschuß ist der Ansicht, daß die in Abs. 1 und 2 vorgesehene **Staatsaufsicht** sich als Korrelat gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Status der Industrie- und Handelskammern und dem Prinzip der Pflichtmitgliedschaft darstellt; die staatliche Aufsicht darf jedoch in ihrer Handhabung nicht über das Erforderliche hinausgehen, insbesondere nicht ohne konkreten Anlaß die Selbstverwaltung beeinträchtigen.

Abs. 3: Der zweite Satz wird gestrichen. Die Prüfung von Körperschaften des öffentlichen Rechts ist durch Landesgesetz überwiegend den Landesrechnungshöfen übertragen; es ist nicht Sache des Bundes, Ausnahmen von derartigen landesrechtlichen Regelungen vorzusehen.

Zu § 10 a

Der Bereich der **konkurrierenden Gesetzgebung**, zu dem das Recht der Industrie- und Handelskammern nach Art. 74 Nr.11 GG gehört, steht zur Disposition des Landesgesetzgebers, soweit nicht der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat. Für die einzelnen Vorschriften des Entwurfs könnte sich die Frage stellen, ob sie eine abschließende Regelung enthalten oder ob Raum für eine ergänzende **landesrechtliche Regelung** bleibt. Um klare Verhältnisse zu schaffen, führt § 10 a einzeln auf, was landesrechtlicher Regelung zugänglich ist. Einzelne Länder haben geltend gemacht, daß ohne eine derartige Vorschrift das Gesetz unvollständig und nur schwer praktikabel sein würde.

Zu § 13

Das Gesetz soll an dem auf die Verkündung folgenden Tag in Kraft treten. Für die Umbildung bestehender zivilrechtlich organisierter Industrie- und Handelskammern ist in § 8 Abs. 2 Nr.1 eine Frist von einem Jahr vorgesehen.

Der Ausschuß hat dem Entwurf nach Maßgabe der vorerwähnten Änderungsvorschläge, die im einzelnen aus der Drucksache 2380 ersichtlich sind, mit Mehrheit gegen die Stimmen der SPD zugestimmt.

Die Ausschußmitglieder, welche zu den Unterzeichnern des Entwurfs gehören, haben gelegentlich der Ausschußberatung Wert auf die Feststellung gelegt, daß der Entwurf nicht auf eine grundsätzliche Neuordnung im Bereich des Kammerwesens abziele und daß er gegenüber einer etwaigen späteren Erörterung gesellschaftspolitischer Probleme nicht präjudiziell wirke. Die Vertreter der SPD haben gegen den Entwurf grundsätzlich Bedenken geltend gemacht. Sie haben die Ansicht vorgetragen, daß der Entwurf trotz der von ihnen begrüßten Erklärungen den Initiatoren des Gesetzes zu dessen Zielsetzung - der grundsätz-

lichen Auffassung der SPD über die Selbstverwaltung in der gewerblichen Wirtschaft über die Zugehörigkeit der Arbeitnehmer zur Gesamtwirtschaft und über die notwendige Beteiligung der Arbeitnehmer in den Organen der Kammer widerspreche. Sie haben weiter erklärt, es sei zu besorgen, daß das Gesetz - zumindest faktisch - präjudiziell wirke und eine Entwicklung, wie sie nach Ansicht der SPD als fortschrittlich zu bezeichnen sei, abschneide. Die Anträge, mit welchen die Vertreter der SPD versucht haben, ihre abweichenden Vorstellungen gegenüber einzelnen Vorschriften des Entwurfs zur Geltung zu bringen, haben im Ausschuß keine Mehrheit gefunden.

Bonn, den 19. Mai 1956

Leonhard
Berichterstatter