

# Die IHK-Reform löst die Probleme nicht

Der Dachverband der regionalen Industrie- und Handelskammern, der DIHK, steckt in der Krise. Die geplante Reform geht aber in die falsche Richtung, meint Kai Boeddinghaus

Am IHK-Gesetz aus dem Jahr 1956 – das der Gesetzgeber damals als „vorläufige Regelung“ bezeichnete, das aber dennoch bis heute gilt – gab es von Beginn an heftige Kritik. Und dies nicht nur wegen der dort festgeschriebenen Zwangsmitgliedschaft für Gewerbetreibende in den Industrie- und Handelskammern (s. WISU 7/17, S. 734). So attestierte der Vorsitzende des Instituts für Kammerrecht dem Gesetz schon vor Jahren „eine mangelnde Regelungstiefe“. Und der ehemalige Hauptgeschäftsführer der Handelskammer Hamburg sprach 2002 vom Fehlen eines Qualitätsstandards für die „Interessenermittlung“. Zwei Stimmen, die nicht aus dem Lager der Kammerkritiker stammen.

Außer der Zwangsmitgliedschaft gibt es noch weitere Baustellen. So sorgt das Gesetz nicht für den Schutz der Minderheiten in den Kammern. Auch einfachste demokratische Grundregeln gelten nicht in „Kammerland“. Unliebsame Kritiker erhalten keine Einsicht in Rechnungsprüfungsberichte, und sie werden bei der Besetzung der Ausschüsse nicht berücksichtigt. All dies mit dem Segen eines Gesetzes, das die binnendemokratische Gestaltung der Selbstverwaltung in die Hände der Kammerfürsten gelegt hat, ohne dafür einen klaren Rahmen zu definieren. Und Fürsten haben sich in der Geschichte nur selten als Verfechter demokratischer Tugenden erwiesen.

Nun soll das IHK-Gesetz in seinem Kern geändert werden. Doch die genannten Baustellen, die immer wieder zu Ärger und Diskussionen geführt haben, sind weder der Anlass noch das Thema der vom Bundeswirtschaftsministerium vorgelegten Novelle.

Der Anlass war ein ganz anderer: Der Dachverband der Industrie- und Handelskammern, der DIHK (Deutscher In-

dustrie- und Handelskammertag), hat jahrelang gegen die gesetzlichen Bestimmungen zur Öffentlichkeitsarbeit verstoßen. Und zwar nicht nur ein bisschen und aus Versehen. Die Rechtsbrüche waren vielmehr struktureller Natur und fanden immer wieder statt. Auch ein 13-jähriger Rechtsstreit führte bei den Verantwortlichen nicht zur Einsicht oder Besserung, wie das Bundesverwaltungsgericht im Oktober 2020 rechtskräftig feststellte.

## Wie darf sich der DIHK äußern?

Geklagt hatte ein Windkraftunternehmer, der von der IHK Nord Westfalen (Münster) den Austritt aus dem Dach-



Kai Boeddinghaus ist Geschäftsführer des Bundesverbands für freie Kammern. Der Verband fordert demokratisch organisierte Industrie- und Handelskammern ohne Zwangsmitgliedschaft.

verband verlangte. Sein Argument: Ich bin Zwangsmitglied in der IHK und muss es nicht hinnehmen, dass diese IHK auch mit meinem Geld einen Dachverband finanziert, der laufend gegen die gesetzlichen Bestimmungen zur Öffentlichkeitsarbeit verstößt.

Dabei sind die Regeln gar nicht so schwer. Bereits im Jahr 2010 hatte das Bundesverwaltungsgericht in einem damals aufsehenerregenden Urteil, das auf die Klage des Verfassers dieser Zeilen zurückging, klare und recht einfache Regeln formuliert. Danach sind öffentliche Äußerungen des DIHK erlaubt, wenn sie sich auf Sachverhalte beziehen, die sich konkret auf die Wirtschaft im Bezirk einer Kammer auswirken. Erlaubt sind Stellungnahmen auch dann, wenn es zu den Themen einen entsprechenden Beschluss der regionalen Industrie- und Handelskammern gibt. Verboten sind hingegen – das sollte eigentlich selbstverständlich sein, ist es aber bis heute nicht – unsachliche bzw. emotionalisierende Äußerungen. Und schließlich besteht die Verpflichtung, auch abweichende (Minderheiten)-Positionen in wichtigen Grundsatzfragen nicht unerwähnt zu lassen.

Wenn aber der Wille fehlt, Gesetze zu beachten, wenn die Bereitschaft fehlt, sich in den Dienst der Wirtschaft zu stellen, und stattdessen Hybris regiert, wenn es den Qualitätsstandard „Interessenermittlung“ auch im Jahr 2021 noch nicht gibt, wenn Minderheiten den Mehrheiten genauso lästig sind wie demokratischer Anstand, dann fällt die Beachtung dieser Regeln schwer. Für den DIHK und seine Verantwortlichen war die Einhaltung auch 13 Jahre nach Klageerhebung offenkundig ein Ding der Unmöglichkeit.

Der DIHK äußerte sich auch immer wieder zu allgemeinen politischen The-



men. Er veröffentlichte wiederholt Stellungnahmen auch ohne rechtfertigende Beschlussfassung in den regionalen Kammern. Die Berücksichtigung abweichender (Minderheiten-)Meinungen hatte im Weltbild der Berliner Kammerfürsten offenkundig keinen Platz.

Ein paar Beispiele verdeutlichen dies. Dem erfolgreichen Kläger, dem erwähnten Windkraftunternehmer, war die einseitige energiepolitische Agenda, bei der die erneuerbaren Energien kaum eine Rolle spielten, stets ein Dorn im Auge. Immerhin: Bei dem Thema sind jetzt klitzekleine Fortschritte erkennbar. Oder: Wenn sich selbst die Einzelhandelsketten Kik und Primark für ein Lieferkettengesetz aussprechen, der IHK-Dachverband jedoch der Politik den Eindruck vermittelt, die gesamte Wirtschaft sei dagegen, stimmt etwas nicht. Und wenn bei einer DIHK-Umfrage eine Minderheit den Standpunkt vertritt, Umweltmaßnahmen dürften nichts kosten, der DIHK gegenüber der Politik daraus dann die Forderung ableitet, eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung dürfe keine zusätzlichen Kosten verursachen, dann vertritt der Dachverband offenkundig nicht die weit gefächerten Interessen der Wirtschaft, sondern verfolgt eine eigene Agenda.

## Gehilfe der regionalen IHK

Die Klage des Windkraftunternehmers hatte zur großen Überraschung aller Fachleute Erfolg. Mit dem Urteil musste die IHK Nord Westfalen ihren Austritt aus dem Dachverband erklären. Noch größer aber war das Staunen, als die IHK Mittleres Ruhrgebiet (Bochum) Ende 2020 aus den gleichen Gründen und aus freien Stücken ebenfalls den Austritt aus dem DIHK erklärte.

Jetzt bestand echter Reformdruck. Der DIHK hätte sich völlig neu positionieren müssen. Anstelle der in den letzten Jahren vorgenommenen kosmetischen Änderungen hätten wirksame Maßnahmen umgesetzt werden müssen, die sicherstellen, dass der DIHK die Rolle einnimmt, die ihm nach dem Gesetz zukommt: die eines Erfüllungsgehilfen der regionalen Industrie- und Handelskammern. Als Gehilfen sehen sich die Berliner Kammerfürsten aber nun wirklich nicht. Deswegen mobilisierten sie eine willige und kritiklose Politik.

Der Gesetzentwurf aus dem Bundeswirtschaftsministerium soll den DIHK jetzt also retten. Der erste Schritt dazu besteht darin, den bisherigen Verein in eine Körperschaft des Öffentlichen Rechts umzuwandeln. Es soll die „Deutsche Industrie- und Handelskammer“ entstehen. Der zweite Schritt ist die gesetzliche Verpflichtung zur Mitgliedschaft aller regionalen IHK in der neuen Körperschaft. Damit haben diese regionalen Kammern kein wirksames Instrument mehr, um gegen Aufgabenüberschreitungen und damit Rechtsbrüche des DIHK vorzugehen.

Die Zwangsmitgliedschaft der regionalen Industrie- und Handelskammern ist auch innerhalb der IHK-Organisation hoch umstritten, weil viele fürchten, zu Filialen eines übermächtigen Dachverbandes degradiert zu werden. Die IHK Mittleres Ruhrgebiet (Bochum) hat ihre Ablehnung bereits deutlich signalisiert. Bei vielen anderen Kammern rumort es, der Korpsgeist steht aber einem wirksamen Widerstand im Wege.

Auch aus den Verbänden und Gewerkschaften kommt deutliche Kritik. Denn es gibt einen weiteren Aspekt der Gesetzesnovelle, der das Wesen der Kammern und der Zwangsmitgliedschaft im Kern verändern wird. Denn im dritten Schritt ist vorgesehen, dem Dachverband – aber auch den regionalen

Kammern – zu erlauben, gesamtgesellschaftliche Aufgaben wahrzunehmen und sich zu Sozialpolitik und Arbeitsrecht zu äußern. Bisher waren den Kammern und ihrem Dachverband nach Gesetz und klarer Rechtsprechung Äußerungen zu diesen Themen verwehrt. Vor allem der DIHK war nicht bereit, sich an diese Beschränkungen zu halten. Dass mit der Gesetzesänderung hier nun die Türen geöffnet werden sollen, stößt auch Verbänden wie der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), dem Verband der Familienunternehmer und dem Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen (BGA) übel auf.

## Was nicht passt, wird passend gemacht

Der Bundeswirtschaftsminister rettet jetzt also die Täter, und die Regierungsparteien scheinen ihm folgen zu wollen. Die Logik der geplanten Novelle: Wenn sich die Kammerfürsten mit der Einhaltung der gesetzlichen Regeln so schwer tun, wird das, was bisher verboten war, eben erlaubt. Und bei der Gelegenheit wird auch noch die Zwangsmitgliedschaft der regionalen IHK im Dachverband – nach dem Gesetz dann eine Körperschaft – beschloßen. Im Ergebnis wird mit diesem Gesetzentwurf jeder Reformdruck von der gesamten Kammerorganisation genommen. Bildlich gesprochen liefert die Politik den Kammerfürsten eine noch bequemere Sitzgarnitur frei Haus.

Völlig übersehen wird dabei – neben den erwähnten sträflich vernachlässigten Baustellen – ein wesentlicher Aspekt. Die Rechtfertigung der Zwangsmitgliedschaft aller Gewerbetreibenden, die das Bundesverfassungsgericht erst 2017 bestätigt hat, gründet darauf, dass den IHK nur klar umrissene Aufgaben zugewiesen sind. Nur wenn zu deren Erfüllung die Zwangsmitgliedschaft erforderlich ist, ist sie auch gerechtfertigt. Das IHK-Gesetz kranke schon immer an unscharfen Aufgabenbeschreibungen und zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen. Wenn künftig die Kammern auch gesamtgesellschaftliche Verantwortung übernehmen sollen und dürfen, kommt das der Wahrnehmung eines allgemeinenpolitischen Mandats sehr nahe. Das aber könnte die Zulässigkeit der Zwangsmitgliedschaft verfassungsrechtlich plötzlich wieder zum Thema machen.