

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern

– Drucksache 19/27452 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 10a Absatz 7 Satz 1 und Satz 2 – neu – IHKG)

In Artikel 1 Nummer 5 ist § 10a Absatz 7 wie folgt zu ändern:

- a) Nach den Wörtern „übertragen werden“ sind die Wörter „, , soweit diese Aufgaben nicht durch die Industrie- und Handelskammern wahrgenommen werden können“ einzufügen.
- b) Folgender Satz ist anzufügen:
„Der Vollversammlung der Deutschen Industrie- und Handelskammer ist vorher Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Einer Übertragung weiterer Aufgaben auf die Deutsche Industrie- und Handelskammer steht grundsätzlich entgegen, dass die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der zugehörigen Gewerbetreibenden des Kammerbezirks Aufgabe der jeweiligen Industrie- und Handelskammer ist und nicht durch die Bundeskammer ersetzt werden kann. Durch die Einfügung soll verhindert werden, dass die Deutsche Industrie- und Handelskammer durch eventuelle künftige Aufgabenzuweisungen in ein Konkurrenzverhältnis zu den Industrie- und Handelskammern gebracht werden.

Zu Buchstabe b:

Da im Falle der Zuweisung weiterer Aufgaben an die Deutsche Industrie- und Handelskammer, deren Erledigung im Zweifel durch die Industrie- und Handelskammern über ihre Beiträge finanziert werden muss, soll den Industrie- und Handelskammern vor einer gesetzgeberischen Entscheidung Gehör gegeben werden. Die in einem Gesetzgebungsverfahren regelmäßig bestehende Möglichkeit zur Stellungnahme genügt hier nicht, da eine solche regelmäßig nicht durch die Vollversammlung erfolgt und gerade letztere die Gesamtheit der Industrie- und Handelskammern repräsentiert.

2. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 10b Absatz 1 und § 10c Absatz 7 IHKG)

Artikel 1 Nummer 5 ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 10b Absatz 1 Satz 2 sind die Wörter „und hat Dienstherreneigenschaft“ zu streichen.
- b) In § 10c Absatz 7 Satz 2 sind die Wörter „Dienstvorgesetzter und“ zu streichen.

Begründung

Zu Buchstabe a:

Bei den Industrie- und Handelskammern hat die Dienstherreneigenschaft keine praktische Relevanz mehr. Auch der DIHK e. V. hat keine Beamten. Für die Neueinführung der Dienstherreneigenschaft im Zuge der Umwandlung in eine Bundeskammer ist kein Grund ersichtlich. Die praktische Umsetzung in der Bundeskammer wäre mit unverhältnismäßigem Mehraufwand verbunden.

Zu Buchstabe b:

Ohne Dienstherreneigenschaft gibt es keine Dienstvorgesetzten von Beamten.

3. Zu Artikel 1 Nummer 5 (§ 10b Absatz 5 und Absatz 6 – neu – IHKG)

In Artikel 1 Nummer 5 ist § 10b wie folgt zu ändern:

- a) Absatz 5 Satz 1 ist wie folgt zu fassen:

„Die Deutsche Industrie- und Handelskammer führt die Bücher nach den Regeln der kaufmännischen Buchführung und stellt einen Wirtschaftsplan sowie einen Jahresabschluss mit Lagebericht nach dem Dritten Buch des Handelsgesetzbuchs auf.“

- b) Folgender Absatz ist anzufügen:

„(6) Jahresabschluss und Lagebericht der Deutschen Industrie- und Handelskammer sind durch einen unabhängigen Abschlussprüfer nach Maßgabe der Bestimmungen des Dritten Unterabschnitts des Zweiten Abschnitts des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs und von § 53 Haushaltsgrundsätze-gesetz zu prüfen. Abschlussprüfer können nur ein unabhängiger Wirtschaftsprüfer oder eine unabhängige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sein. Jahresabschluss und Lagebericht sowie jeweils der Prüfungsvermerk und der Prüfungsbericht des Abschlussprüfers sind dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Bundesrechnungshof vorzulegen.“

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Nach dem Gesetzentwurf wäre die Bundeskammer nur berechtigt und nicht verpflichtet, Wirtschaftsplan und Jahresabschluss zu erstellen und Bücher nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Hier bedarf es einer Verpflichtung.

Nach dem Gesetzentwurf wären Jahresabschluss und Lagebericht der Bundeskammer nur nach handelsrechtlichen Grundsätzen zu erstellen. Sowohl bei der Aufstellung des Jahresabschlusses als auch für den Jahresabschlussprüfer, die Rechtsaufsicht des Bundeswirtschaftsministeriums und den Bundesrechnungshof muss klar sein, was im konkreten Fall gilt und Prüfungsmaßstab ist. Das ist mit einem Verweis auf handelsrechtliche Grundsätze nicht gewährleistet. Rechtssicher ist ein Verweis auf die Vorschriften des Dritten Buchs des HGB, die nach § 13c Absatz 4 des Gesetzentwurfs beim DIHK e. V. vor dessen Formwechsel anzuwenden sind.

Das Wort „erstellen“ ist durch den handelsrechtlich eingeführten und in § 13c Absatz 4 des Gesetzentwurfs verwendeten Rechtsbegriff „aufstellen“ zu ersetzen.

Zu Buchstabe b:

Der anzufügende Absatz entspricht der Regelung für den DIHK e. V. in § 13c Absatz 4 des Gesetzentwurfs. Für den DIHK als Bundeskörperschaft kann nach dem Formwechsel kein anderer Maßstab gelten beziehungsweise ungeregelt bleiben.

Es muss eine unabhängige Jahresabschlussprüfung gesetzlich vorgegeben werden. Nur dies schließt eine spätere Eigenprüfung durch die Rechnungsprüfungsstelle des DIHK aus, die Teil des DIHK ist und zur Prüfung der Jahresabschlüsse der Industrie- und Handelskammern eingerichtet wurde.

Der gemäß § 10b Absatz 5 mit aufzustellende Lagebericht ist zu berücksichtigen.

Die für Einrichtungen von Bund und Ländern geltende Erweiterung der Jahresabschlussprüfung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz ist ebenso wie bei den Industrie- und Handelskammern anzuwenden. § 53 HGrG findet dem Wortlaut nach auf die Bundeskörperschaft keine Anwendung, die Verweisung in § 55 Absatz 2 HGrG wirft erhebliche Interpretationsspielräume auf. Daher ist die Erweiterung der Jahresabschlussprüfung beim DIHK nach § 53 HGrG im Gesetz anzuordnen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 8 (§ 13 c Absatz 4 Satz 2 IHKG)

In Artikel 1 Nummer 8 sind in § 13c Absatz 4 Satz 2 nach dem Wort „Handelsgesetzbuchs“ die Wörter „und von § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz“ einzufügen.

Begründung:

Die für Einrichtungen von Bund und Ländern geltende Prüfungserweiterung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz ist entsprechend der Handhabung bei den Industrie- und Handelskammern bereits im Vorfeld der Umwandlung des DIHK e. V. in eine Bundeskörperschaft anzuwenden. Da sie dem Wortlaut nach keine Anwendung fände, ist ihre Geltung im Gesetz anzuordnen.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Nummer 5 – § 10a Absatz 7 Satz 1 und Satz 2 – neu – IHKG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Zu a)

Die Regelung in Absatz 7 des Gesetzentwurfs hat hinsichtlich der Möglichkeit des Bundesgesetzgebers, der Bundeskammer weitere Aufgaben durch Gesetz zu übertragen, lediglich deklaratorischen Charakter. Auch ohne die ausdrückliche Regelung in § 10a Absatz 7 kann der Bundesgesetzgeber Aufgaben durch Gesetz übertragen. Die Regelung von Absatz 7 stellt weiter klar, dass weitere Aufgaben nur durch den Bund übertragen werden können. Eine Aufgabenübertragung durch den Landesgesetzgeber ist ausgeschlossen. Damit ist eine Inanspruchnahme der Bundeskammer durch den Landesgesetzgeber, insbesondere mit Aufgaben der regionalen Industrie- und Handelskammern, ausgeschlossen.

Zu b)

Die Ergänzung in § 10a Absatz 7 Satz 2 ist nicht erforderlich. Bei einer Aufgabenübertragung durch den Bundesgesetzgeber muss ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden, in dem die Bundeskammer – wie auch andere betroffene Kreise – zu beteiligen sind. Das Verfahren für die Abgabe von Stellungnahmen der Bundeskammer in Gesetzgebungsverfahren ist in der Satzung der Bundeskammer zu regeln. In der Satzung ist auch zu regeln, wann die Vollversammlung zu befassen ist, insbesondere sind dort die Vorbehaltsaufgaben der Vollversammlung aufgeführt. Dies entspricht auch dem Wesen der Selbstverwaltung. Über die Inhalte der Satzung und damit auch über das Verfahren bei der Abgabe von Stellungnahmen entscheidet die Vollversammlung der Bundeskammer. Eine gesetzliche Regelung ist daher insoweit nicht erforderlich und würde gerade die Entscheidungshoheit der Vollversammlung und damit die Selbstverwaltung schwächen.

Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nummer 5 – § 10b Absatz 1 und § 10c Absatz 7 IHKG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Zu a)

Die Verleihung der Dienstherreneigenschaft der Bundeskammer unterliegt der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 8 des Grundgesetzes. Nach § 2 des Bundesbeamtengesetzes kann einer bundesunmittelbaren Körperschaft des öffentlichen Rechts die Dienstherreneigenschaft nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes verliehen werden.

In den Ländern bestehen weitgehend vergleichbare Regelungen. In den IHKs der Länder hat grundsätzlich jede IHK das Recht, Beamte zu ernennen. Dieses Recht ergibt sich aus § 121 Nummer 2 des Beamtenrechtsrahmengesetzes, wonach die Dienstherrenfähigkeit denjenigen Körperschaften zusteht, die sie bei Inkrafttreten des Beamtenrechtsrahmengesetzes am 1. September 1957 bereits hatten oder die sie später durch Gesetz, Rechtsverordnung oder genehmigte Satzung erhalten haben. Den IHKs, die nach 1945 privatrechtliche Vereinigungen waren und später gemäß § 9 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern in der Fassung vom 18. Dezember 1956 umgebildet worden sind, haben die Ausführungsgesetze der Länder die Dienstherrenfähigkeit verliehen, so wie dies z. B. in Baden-Württemberg gemäß § 5 des Gesetzes über die Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg vom 27. Januar 1958 der Fall ist. Zusätzlich ist in den aufsichtsbehördlich genehmigten Kammersatzungen überall auch die Dienstherrenfähigkeit verankert (vgl. Jahn, in Junge/Jahn/Wernicke, IHKG, 8. Aufl. 2020, § 3 Rn. 10). Exemplarisch sei insoweit auf § 1 Abs. 4 Satz 2 der Satzung der Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart verwiesen.

Aus Sicht der Bundesregierung sollte die Regelung zur Dienstherreneigenschaft aus den vorgenannten Gründen nicht gestrichen werden. Denn zum einen wird damit eine entsprechende Regelung getroffen, wie sie in den Ländern bereits besteht. Zum andern gab es – wenn auch nur in Einzelfällen – schon immer auch einen Personalaustausch zwischen der Bundesregierung und dem DIHK e. V., insbesondere zugunsten des Netzwerks der AHKs. Ein solcher Personalaustausch ist deutlich leichter möglich, wenn beide Seiten Dienstherreneigenschaft haben, weil dann wechselseitige Abordnungen und Versetzungen möglich sind, die einfacher zu handhaben sind als Zuweisungen.

Letztlich geht die Bundesregierung aber davon aus, dass es trotz der vorgesehenen Diensttherreneigenschaft beim Einsatz von Beamten bei Einzelfällen verbleibt. Dies entspricht ebenfalls der Situation bei den IHKs der Länder. Dort ist ebenfalls die Ernennung von Beamten heute nicht mehr allgemein üblich (Jahn, in Junge/Jahn/Wernicke, IHKG, 8. Aufl. 2020, § 3 Rn. 11).

Zu b)

Wenn die Diensttherreneigenschaft beibehalten wird, ist auch die Folgeänderung in § 10c Abs. 7 Satz 2 nicht erforderlich.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 Nummer 5 – § 10b Absatz 5 und Absatz 6 – neu – IHKG)

Die Bundesregierung wird die Bitte des Bundesrates im weiteren Verfahren prüfen.

Zu a) und zu b)

In § 10b Absatz 5 IHKG-E wird die Rechnungslegung der Bundeskammer geregelt. Danach soll die Bundeskammer berechtigt sein, abweichend von den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung nach den Regelungen der kaufmännischen Buchführung Rechnung zu legen.

Die vorgeschlagenen Regelungen zur Bundeskammer sind weitgehend an den Regelungen für die IHKs angelehnt bzw. übernehmen diese. Dies bietet sich grundsätzlich auch für die Regelungen zur Rechnungslegung an. Allerdings hat die Rechtsprechung der letzten Jahre gezeigt, dass die entsprechenden Regelungen für die IHKs in § 3 Absatz 2 und 7a IHKG anpassungsbedürftig sind. Auch auf Initiative des Landes Baden-Württemberg hat die Bundesregierung in der Begründung des Regierungsentwurfs bereits eine entsprechende Überarbeitung der Regelungen angekündigt. Daher erscheint es weiter nicht angezeigt, die als überarbeitungsbedürftig angesehenen Regelungen direkt für die Bundeskammer zu übernehmen. Stattdessen wurde zunächst auf bestehende und bewährte Regelungen anderer Bundeskammern zurückgegriffen. Im Rahmen der Überarbeitung von § 3 IHKG wird auch geprüft, inwieweit die neuen Regelungen auch für die Bundeskammer in § 10b Absatz 5 IHKG-E übernommen werden können. Künftig wird eine möglichst gleichlaufende Ausgestaltung der Regelungen zur Rechnungslegung von IHKs und denjenigen der neuen Bundeskammer angestrebt.

Der Antrag zur Änderung von § 10b Absatz 5 und Ergänzung eines neuen Absatz 6 IHKG-E weist in eine entgegengesetzte Richtung und würde die Rechnungslegung der Bundeskammer noch weiter von den Regelungen und der Praxis in den IHKs entfernen. Eine zwingende Vorgabe der kaufmännischen Buchführung ist gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Beitragsfinanzierung der IHKs nicht angezeigt. Diese ist auszuwerten und Änderungsoptionen sind umfassend mit den Ländern und den IHKs zu konsultieren. Vorbereitungen und erste Bund-Länder-Gespräche unter Einbezug von Expertinnen und Experten hierzu sind bereits angelaufen. Da die neue Bundeskammer erst in zwei Jahren durch Umwandlung entsteht, besteht ausreichend Zeit, sachgerechte Lösungen mit Hilfe der nötigen Konsultationen zu entwickeln.

Insofern sollte einer angemessenen Regelung sowohl für die neue Bundeskammer als auch die IHKs nicht vorgegriffen werden. Eine Vorwegnahme könnte eine ergebnisoffene Überlegung und Diskussion behindern. Bis zum Abschluss der Prüfungen und Konsultationen sollte den Kammern die Entscheidung überlassen bleiben, ob sie sich und/oder ihre Bundeskammer künftig stärker auf das staatliche Haushaltsrecht beziehen.

Weiterhin erscheinen die vorgeschlagenen Regelungen auch inhaltlich nicht notwendig. Das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs beinhaltet auch die Möglichkeit der Vorlage aller erforderlichen Unterlagen einschließlich des Jahresabschlusses. Es sollte den Beteiligten daher überlassen bleiben, in welcher Regelmäßigkeit der Jahresabschluss vorzulegen ist bzw. übermittelt wird. Das Gleiche gilt für die Aufsicht. Trotzdem wird die Bundesregierung dies nochmals im weiteren Verlauf des Verfahrens prüfen.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 Nummer 8 – § 13 c Absatz 4 Satz 2 IHKG)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Die Begründung des Antrags weist zutreffend darauf hin, dass § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz von seinem Wortlaut her keine Anwendung auf Kammern findet; auch nicht in Verbindung mit § 55 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz.

§ 53 Haushaltsgrundsätzegesetz verschafft dem Staat als Mehrheitsgesellschafter eines privatrechtlichen Unternehmens zusätzliche Informationsrechte gegenüber diesem Unternehmen, die über diejenigen hinausgehen, die den Gesellschaftern nach den Vorschriften des HGB zustehen. Nach § 55 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz

gilt dies auch für Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts ohne Erfordernis einer Mehrheitsbeteiligung. Hierbei wird auf die Teilnahme am Wettbewerb mit privatrechtlichen Unternehmen bei eigenwirtschaftlicher Zielsetzung abgestellt, der aufgrund des regelmäßig verfolgten öffentlichen Auftrags allerdings keine rein wettbewerbs- und gewinnorientierte Zielorientierung darstellen muss.

Strukturell handelt es sich um eine Erweiterung der gesellschaftsrechtlichen Inhaberaufsicht, die insoweit das Gesellschaftsrecht modifiziert (BT-Drucks. 5/3040, 58). Der Grund hierfür liegt darin, dass die staatliche Beteiligung nach Auffassung des Gesetzgebers wegen der in das Unternehmen investierten öffentlichen Mittel einer besonderen Kontrolle bedarf. Die Vorschrift soll daher den steuernden Einfluss der Gebietskörperschaften auf ihre privatrechtlichen Unternehmen sicherstellen.

Eine vergleichbare Lage besteht hier jedoch nicht: Die öffentliche Hand ist an den IHKs und der Bundeskammer nicht in solcher Art beteiligt, sondern sie werden letztlich von den Mitgliedsunternehmen getragen. Auch stellen IHKs und die neue Bundeskammer keine öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen dar, die mit eigenwirtschaftlicher Zielsetzung am Wettbewerb teilnehmen. Eine Anwendung der Vorschrift auf die Bundeskammer im Verhältnis zur Rechtsaufsicht und zum Bundesrechnungshof erscheint auch mit Zielrichtung und Zweck des hier zur Änderung anstehenden Gesetzes nicht vereinbar. Denn eine vergleichbare Steuerung durch Rechtsaufsicht oder Bundesrechnungshof ist weder für IHKs noch die neue Bundeskammer intendiert.

Weiter würde durch die beantragte Änderung gesetzlich ein zusätzlicher Aufwand und damit zusätzliche Kosten festgeschrieben werden, ohne dass die IHKs im Rahmen ihrer Selbstverwaltung darüber per Satzungsrecht entscheiden könnten. Auch dieser Bereich soll aber nach Auffassung der Bundesregierung dem Satzungsgeber vorbehalten werden.

