

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die wesentlichen Entwicklungen und Perspektiven der Deutschen Industrie- und Handelskammer, der Industrie- und Handelskammern und des Netzwerkes der deutschen Auslandshandelskammern

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Ziel des Berichts/Berichtsauftrag	5
Teil 1: Bericht des BMWK	6
A. Hintergrund der gesetzgeberischen Neuordnung:	6
B. Wesentliche Elemente der gesetzgeberischen Neuordnung	6
1. Umwandlung in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts	7
2. Übergangsregelung.....	7
3. Rechtsaufsicht und Prüfung durch den Bundesrechnungshof.....	8
4. Wahrung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft.....	8
C. Wesentliche Entwicklungen und Perspektiven der DIHK und der IHKs	8
1. Mehr Rechtssicherheit für die Tätigkeit der IHK-Organisation durch die Reform des IHKG	8
a) Konkretisierung des Kompetenzrahmens	8
b) Konkretisierung und Modernisierung des § 1 IHKG.....	9
c) Bedeutung der Einhaltung des Kompetenzrahmens durch die Kammern	9
d) Abwägungsprozess und Minderheitenschutz.....	10
e) Grenzen der gesetzgeberischen Konkretisierung des Kompetenzrahmens und Erwartungen an die Neuregelung	10

	Seite
2. Sicherstellung der Einhaltung der Kompetenzgrenzen der DIHK durch IHKs und ihre Kammerzugehörigen	11
a) Unterlassungsanspruch und Beschwerdemöglichkeit.....	11
b) Weitere Maßnahmen zur Gewährleistung und Stärkung der Transparenz	11
3. Ausübung der Satzungscompetenz durch die DIHK.....	12
a) Übergangszeit als DIHK e. V.	12
b) Satzungsrecht der DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts.....	13
(1) Satzung der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 5 in Verbindung mit § 10c Absatz 3 Satz 2 Nummer 1	13
(2) Satzung der Rechnungsprüfungsstelle der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 in Verbindung mit § 10a Absatz 4 Nummer 2 IHKG	13
(3) Satzung eines Schiedsgerichtshofes der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 in Verbindung mit § 10a Absatz 4 Nummer 3 IHKG	13
(4) Übernahme von Aufgaben nach § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 in Verbindung mit § 10a Absatz 8 IHKG	13
(5) Beitragsordnung der DIHK nach § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 IHKG in Verbindung mit § 10b Absatz 3 Satz 1 IHKG	14
(6) Gebührenordnung der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 in Verbindung mit § 10b Absatz 3 Satz 3 IHKG:	14
(7) Finanzsatzung der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 in Verbindung mit § 10b Absatz 5 Satz 2 IHKG:	14
(8) Beschwerdesatzung gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 6 in Verbindung mit Absatz 3 Satz 3 IHKG:	14
c) Regelmäßige Maßnahmen der Rechtsaufsicht.....	14
D. Wesentliche Entwicklungen und Perspektiven des Netzwerks der deutschen Auslandshandelskammern (AHKs).....	14
1. Aufgaben des AHK-Netzes und Ziele der Förderung durch das BMWK.....	14
2. Geografische und thematische Erweiterung des AHK-Netzes im Berichtszeitraum.....	16
3. Umfang der Förderung durch das BMWK.....	16
4. Kontrolle der ordnungsgemäßen Mittelverwendung.....	17
5. Koordination und Steuerung	17
6. Evaluierung der Bundeszuwendung.....	17
E. Zusammenfassung und Ausblick.....	18

	Seite
Teil 2: Bericht der DIHK	19
A. Einführung.....	19
B. Die IHK-Organisation.....	19
1. Überblick.....	19
2. Die Industrie- und Handelskammern (IHKs)	20
3. Die Deutsche Industrie- und Handelskammer.....	21
4. Das Netzwerk der AHKs, Delegationen und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft.....	22
5. Die Wahrnehmung der Gesamtinteressen durch IHKs und DIHK.....	22
a) Wirtschaftsbezug	23
b) Grundsatz der Vollständigkeit und angemessener Minderheitenschutz	23
c) Grundsatz der Sachlichkeit und Gebot der Neutralität	23
d) Praxisbeispiel Wirtschafts- und Europapolitische Positionen	24
C. Entwicklungen und Perspektiven der IHKs, der DIHK und des AHK-Netzwerks	24
1. Herausforderungen für die gewerbliche Wirtschaft in der 20. Legislaturperiode.....	24
2. Antworten von DIHK, IHKs und AHKs auf die Herausforderungen .	24
a) Corona-Pandemie	24
b) Krieg in der Ukraine.....	25
c) Diversifizierung von Lieferketten – Rohstoffkompetenzzentren.....	26
d) Hilfestellung zur Bewältigung struktureller Herausforderungen	26
e) Brücke zwischen den Regionen, Berlin und Brüssel.....	27
3. Organisationsspezifische Entwicklungen und Perspektiven	27
a) Leistungsspektrum.....	27
(1) Berufliche Bildung.....	27
(2) Umfragen und Berichte.....	28
(3) Beratungsangebote.....	28
(4) Gutachterliche Stellungnahmen.....	29
(5) Demokratie und Ehrenamtliches Engagement / Frauen im Ehrenamt.....	29
(6) Finanzierung der IHK-Organisation	30
b) Die Finanzierung des AHK-Netzwerks	31
c) Online- Zugangsgesetz	31
d) DIHK-Tochtergesellschaften.....	32

	Seite
D. Die Umwandlung des DIHK e. V. in die Deutsche Industrie- und Handelskammer.....	33
1. Identitätswahrender Formwandel durch Gesetz: Vom Verein zur Körperschaft des öffentlichen Rechts.....	33
2. Anstoß für die IHKG-Reform: Rechtsprechung und politische Anforderungen	33
3. Umsetzung der Reformforderungen in Satzung und Praxis der DIHK.....	34
a) Transparenz als Selbstverständnis der DIHK	35
b) Rechtssicherheit: Eindeutiger rechtlicher Kompetenzrahmen von IHKs und DIHK	35
c) Qualitätssicherung und Minderheitenschutz in der Gesamtinteressenwahrnehmung	36
d) Weitere Maßnahmen zur Qualitätssicherung.....	36
e) Klare Strukturen in der Selbstverwaltung.....	37
(1) Wahrung der regionalen Autonomie der IHKs.....	37
(2) Wahrung des Grundsatzes funktionaler Selbstverwaltung.....	37
f) Stärkerer Rechtsschutz für IHKs und IHK-Mitglieder - Rat für Integrität und Schlichtung, Ältestenrat und Unterlassungsanspruch	38
(1) Der Rat für Integrität und Schlichtung.....	38
(2) Der Unterlassungsanspruch:	39
g) Koordination und Förderung des AHK-Netzes durch die DIHK.....	39
h) Bisherige Handlungsfelder überprüfen und ggf. neue angehen.....	39
E. Ausblick und Perspektiven.....	40

Ziel des Berichts/Berichtsauftrag

„Die Deutsche Industrie- und Handelskammer und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berichten dem Bundestag jeweils zur Mitte einer Legislaturperiode des Bundestages über die wesentlichen Entwicklungen und Perspektiven der Deutschen Industrie- und Handelskammer, der Industrie- und Handelskammern und des Netzwerkes der deutschen Auslandshandelskammern“

(§ 10a Absatz 6 IHKG).

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern¹ (IHKG), das am 12. August 2021 in Kraft getreten ist, erfolgte eine Neuordnung der Struktur der Kammervvertretung auf Bundesebene. Der Gesetzgeber hat die Umwandlung des Deutschen Industrie und Handelskammertages als eingetragenen Verein in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts zum 1. Januar 2023 beschlossen. Damit einher ging die Einführung der gesetzlichen Mitgliedschaft aller Industrie- und Handelskammern (IHKs) in der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK). Zugleich wurde dem für die Wirtschaft zuständigen Bundesministerium die Rechtsaufsicht über die bundesunmittelbare Selbstverwaltungskörperschaft übertragen.

Im Zuge der Novellierung wurde auch die Regelung des § 10a Absatz 6 IHKG in das IHKG eingefügt, die dem Gesetzgeber die Möglichkeit der parlamentarischen Beobachtung und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung der IHK-Organisation gibt.

Der Gesetzgeber soll von der DIHK regelmäßig über die wesentlichen Entwicklungen und Perspektiven der IHK-Organisation informiert werden, um einen möglichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf frühzeitig erkennen vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) geförderte Netz der deutschen Auslandshandelskammern, Delegiertenbüros und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft.

Im ersten Bericht soll insbesondere auch über die Umwandlung sowie die Auswirkungen der neuen Struktur informiert werden. Dabei soll auch dargestellt werden, wie die durch Satzungsrecht selbst ausgestaltete Struktur sich in der Zusammenarbeit der Industrie- und Handelskammern auswirkt.

Neben der DIHK soll auch das BMWK hierzu aus der Perspektive der Rechtsaufsicht berichten.

Das BMWK und die DIHK kommen der Verpflichtung aus § 10a Absatz 6 IHKG nach und legen dem Bundestag mit diesem Dokument ihre jeweiligen Berichte vor.

¹ Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18.12.1956 (IHKG), zuletzt geändert durch das Zweite IHKG-Änderungsgesetz vom 12.08.2021

Teil 1: Bericht des BMWK

Im Fokus des vorliegenden ersten Berichts des BMWK stehen die Umwandlung der DIHK in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und die Auswirkungen der neuen Struktur auf die Aufgabenwahrnehmung durch die DIHK und die IHKs. Des Weiteren wird über das Netzwerk der deutschen Auslandshandelskammern (AHKs) aus Sicht des BMWK berichtet.

A. Hintergrund der gesetzgeberischen Neuordnung:

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK e. V.) nahm vor 2023 als privatrechtlich organisierter Dachverband der 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) in Deutschland die Interessen der deutschen IHKs und ihrer gesetzlichen Mitglieder wahr.

Aufgrund der Organisation des DIHK e. V. als privatrechtlich organisierter Verein waren die IHKs im DIHK e. V. in der Vergangenheit keine gesetzlichen Mitglieder, sondern freiwillige Vereinsmitglieder auf privatrechtlicher Basis. Dies stellte einen entscheidenden Unterschied zu den einzelnen Gewerbetreibenden dar, die gemäß § 2 Absatz 1 IHKG gesetzlich angeordnet Mitglied in ihrer jeweiligen IHK waren und sind.

Durch die Zusammenarbeit der IHKs im DIHK e. V. wurde die Wahrnehmung der Interessen der gewerblichen Wirtschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gebündelt. Der DIHK nahm das dem Gesamtinteresse auf Bundesebene entsprechende Interesse der gewerblichen Wirtschaft wahr.

Zuletzt war diese Aufgabenwahrnehmung des DIHK für die gewerbliche Wirtschaft, insbesondere die Bestimmung ihrer rechtlichen Grenzen, Gegenstand zahlreicher Diskussionen und gerichtlicher Streitigkeiten.

Mit dem Urteil vom 14. Oktober 2020 (BVerwG 8 C 23.19) hatte das Bundesverwaltungsgericht deutlich aufgezeigt, dass das IHKG in seiner damaligen Form den Anforderungen an eine zeitgemäße Wahrnehmung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft nicht mehr entsprach. Durch dieses Urteil des Bundesverwaltungsgerichts wurde eine IHK auf Klage eines Mitgliedsunternehmens hin dazu verpflichtet, aufgrund wiederholt kompetenzüberschreitender Äußerungen von Vertretern des DIHK e. V. aus diesem als Dachorganisation auszutreten.

Bereits mit dem Austritt dieser einen IHK war auf Bundesebene die vollständige Wahrung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft für die Tätigkeit des DIHK e. V. nicht mehr gegeben. Zudem waren im Frühjahr 2021 mindestens fünf weitere Gerichtsverfahren auf Austritt einer IHK aus dem DIHK e. V. anhängig. Eine weitere IHK hatte bereits eigenständig zum Ende des Jahres 2021 ihre Mitgliedschaft im DIHK e. V. gekündigt.

Mit dem Wegfall weiterer IHKs als Mitglieder des DIHK e. V. wäre die Vertretung des Gesamtinteresses der IHKs auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene durch den DIHK e. V. endgültig nicht mehr möglich gewesen. Damit wäre auch die Legitimation des DIHK e. V. zur Interessenwahrnehmung erheblich gefährdet gewesen. Infolgedessen wären schließlich auch die Interessen der ca. 4 Mio. Kammermitglieder in ihrer Gesamtheit nicht mehr auf Bundesebene, auf europäischer oder internationaler Ebene vertreten worden. Dem Gesetzgeber und den Bundesbehörden sollte jedoch die Möglichkeit der vollständigen Information und einer darauf beruhenden Beratung erhalten bleiben. Hinzugekommen wäre, dass bei einem Wegfall einer oder mehrerer IHKs die Finanzierung der Aufgaben des DIHK e. V. immer weniger gewährleistet gewesen wäre.

Es ergab sich also ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Dabei sollte zum einen der Fortbestand des DIHK e. V. möglichst unverändert gesichert werden, indem der DIHK e. V. in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) überführt wurde. Die IHKs – und damit auch mittelbar ihre Mitgliedsunternehmen – sollten in dieser Körperschaft des öffentlichen Rechts gesetzliche Mitglieder sein. Zum anderen sollte die Einhaltung der gewährten Kompetenzen durch die IHKs und ihre Dachorganisation gewährleistet werden, ohne diesen Kompetenzbereich zu erweitern. Schließlich sollte die neue Dachorganisation das Netzwerk der deutschen Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen als Instrument der deutschen Außenwirtschaftsförderung koordinieren und fördern.

B. Wesentliche Elemente der gesetzgeberischen Neuordnung

Vor diesem Hintergrund war es zwingend notwendig, dass der Gesetzgeber insbesondere für die Dachorganisation eine gesetzliche Grundlage schafft und die gesetzliche Regelung zur Wahrnehmung des Gesamtinteresses im IHKG einer grundlegenden Überarbeitung unterzieht. Denn nur mittels einer Neuordnung der Struktur der Kammervertretung auf Bundesebene konnte die Wahrnehmung des Gesamtinteresses aller gesetzlichen Mitglieder der IHKs dauerhaft sichergestellt werden.

Dafür wurde mit der DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts eine Organisation geschaffen, die alle IHKs dauerhaft als gesetzliche Mitglieder erfasst, ohne dabei die Aufgabenverteilung zwischen IHKs und DIHK zu verändern.

Im Wesentlichen erfolgte die Neuordnung durch:

- Errichtung der DIHK durch Umwandlung des DIHK e. V. in eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts,
- Einführung einer gesetzlichen Mitgliedschaft aller 79 IHKs in der DIHK,
- Wahrnehmung der Aufgaben der Bundeskammer durch den DIHK e. V. für eine Übergangsphase bis zum Vollzug der Umwandlung,
- Pflichtmitgliedschaft aller IHKs im DIHK e. V. während der Übergangsphase,
- staatliche Aufsicht in Form der Rechtsaufsicht des BMWK über die DIHK (auch schon während der Übergangszeit) sowie
- Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der DIHK durch den Bundesrechnungshof.

1. Umwandlung in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts

Bei der Umwandlung des DIHK e. V. in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts konnte auf bereits bekannte und bewährte Strukturelemente für eine Dachorganisation zurückgegriffen werden. Die Einführung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, der alle IHKs als gesetzliche Mitglieder angehören und in ihren Leitungsorganen repräsentiert sind, entspricht dem Regelungsmodell, welches der Bundesgesetzgeber z. B. für die Bundesrechtanwaltskammer und die Bundessteuerberaterkammer gewählt hat.

Zudem waren derartige Strukturen auch bereits im IHKG vorhanden. Die IHKs sind ebenfalls als Körperschaften des öffentlichen Rechts strukturiert und unterliegen gemäß § 11 Absatz 1 Satz 1 IHKG der Rechtsaufsicht des jeweiligen Bundeslandes. Damit harmoniert die gesetzgeberisch gewählte Form der Neuordnung auf Bundesebene mit der bereits bestehenden Lage auf Länderebene. Durch die Überführung des DIHK e. V. in den öffentlich-rechtlichen Rechtsrahmen wird dieser in ein bereits bestehendes Governance-System für IHKs eingegliedert.

Die Errichtung der DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts war dabei die effizienteste, sparsamste und wirtschaftlichste Vorgehensweise, da so die durch die IHKs bereits finanzierten und unterhaltenen Strukturen und Werte übernommen und weitergenutzt werden konnten.

Die bewährten Grundprinzipien der Strukturen und der Aufgabenverteilung zwischen der DIHK und den IHKs wurden durch die Neuordnung nicht verändert. Das Regionalprinzip war wesentlicher Orientierungspunkt für die gesetzgeberische Ausgestaltung der Zuständigkeiten und Verfahrensregeln einer Deutschen Industrie- und Handelskammer in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Die IHKs sind weiterhin erster Ansprechpartner der Unternehmen im jeweiligen Kammerbezirk und erfüllen vielfältige Aufgaben für die gewerbliche Wirtschaft in der Region. Sie führen als Körperschaften des öffentlichen Rechts eine Vielzahl auf sie übertragener öffentlicher Aufgaben aus. Daneben sind sie Anlaufstelle für die regionalen Unternehmen und Existenzgründer, wenn diese Beratungsbedarf haben, und ermitteln und vertreten das Gesamtinteresse der Unternehmen aus ihrer Region. Dabei setzen sich die IHKs auch für eine Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in ihrer jeweiligen Region ein.

Die DIHK bündelt als überregionale Dachorganisation die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Wirtschaft auf der Ebene des Gesamtstaates und vertritt dies auf nationaler Ebene, europaweit und international. Daneben organisiert sie, wie bereits in der Vergangenheit, die Zusammenarbeit innerhalb der IHK-Organisation und den gegenseitigen Erfahrungsaustausch.

2. Übergangsregelung

Damit bis zur Umwandlung des DIHK e. V. in die DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der gesetzlichen Mitglieder der IHKs sichergestellt war, wurde in § 13c Absatz 7 ff. IHKG eine Übergangsregelung geschaffen. Diese beinhaltete insbesondere eine gesetzliche Verpflichtung aller IHKs zur Mitgliedschaft bereits im DIHK e. V. bis zu dessen Umwandlung in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

3. Rechtsaufsicht und Prüfung durch den Bundesrechnungshof

Das IHKG sieht in § 11a Absatz 1 vor, dass die DIHK in entsprechender Anwendung des § 11 Absatz 1 IHKG der Rechtsaufsicht des BMWK unterliegt. § 11 Absatz 1 Satz 1 IHKG bezieht sich auf die Aufsicht der Bundesländer über die jeweiligen regionalen IHKs und definiert dabei die Aufsicht als „Aufsicht...darüber, dass sie (Anm.: die IHK) sich bei Ausübung ihrer Tätigkeit im Rahmen der für sie geltenden Rechtsvorschriften (einschließlich der Satzung, der Wahl-, Beitrags-, Sonderbeitrags- und Gebührenordnung)“ hält.

Damit prüft das BMWK nur die Rechtmäßigkeit des Handelns der DIHK, nicht jedoch deren Zweckmäßigkeit. Es handelt sich ausdrücklich nicht um eine Fachaufsicht, die der gesetzlichen Stellung der DIHK als funktionale Selbstverwaltungskörperschaft zuwiderlaufen würde. Der Rechtsaufsicht des BMWK unterlag auch bereits der DIHK e. V. während des Übergangszeitraums (§ 13c Absatz 9 IHKG).

Mit Blick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der im gesamten staatlichen Haushaltsrecht gilt und damit auch im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung und für die DIHK, unterliegt diese vollständig der Prüfung durch den Bundesrechnungshof. In § 10b Absatz 4 S.2 IHKG ist vorgesehen, dass der Bundesrechnungshof die Wirtschafts- und Haushaltsführung der DIHK prüft. Dies erstreckt sich gemäß § 10b Absatz 4 Satz 3 IHKG auch auf Prüfungs- und Unterrichtsrechte in Fällen des § 10a Absatz 5 IHKG, d.h., wenn sich die DIHK an anderen Gesellschaften, Einrichtungen, Zusammenschlüssen usw. beteiligt oder selbst zur Erfüllung ihrer Aufgaben solche gründet.

Bisher haben keine Prüfungen der DIHK durch den Bundesrechnungshof stattgefunden.

4. Wahrung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft

Wiederholte Streitigkeiten und Diskussionen zum Kompetenzbereich der IHKs, die in der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Oktober 2020 (Az. 8 C 23.19) gipfelten, machten zudem Anpassungen der Regelungen des Kompetenzbereichs der Kammern in § 1 IHKG notwendig.

Im Zuge der Neuordnung der Struktur der Kammervvertretung auf Bundesebene wurde daher auch der Wortlaut des § 1 IHKG konkretisiert und weiterentwickelt, ohne dabei die Kompetenzen der IHKs (und entsprechend auch der DIHK) zu erweitern.

Die Anpassungen in § 1 IHKG erfassen dabei eine Betonung der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung der gewerblichen Wirtschaft in Absatz 1 sowie eine Klarstellung in Absatz 5, dass Fragen der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialpolitik im Rahmen von Stellungnahmen grundsätzlich vom Aufgabenbereich erfasst sind. Dabei bleibt es aber bei dem Grundsatz, dass im grundrechtlich geschützten Bereich der Tarif- und Sozialpartner die aktive Wahrnehmung der sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Interessen nicht erfolgen kann.

C. Wesentliche Entwicklungen und Perspektiven der DIHK und der IHKs

1. Mehr Rechtssicherheit für die Tätigkeit der IHK-Organisation durch die Reform des IHKG

a) Konkretisierung des Kompetenzrahmens

In der Vergangenheit hatte sich gezeigt, dass der Umfang und die konkreten Grenzen des § 1 IHKG (alt) bei öffentlichen Äußerungen und Stellungnahmen für die IHKs und den DIHK e. V. nicht immer einfach zu erkennen waren. Dies hatte dazu geführt, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter der Kammerorganisation entweder gar nicht oder nur eingeschränkt geäußert haben oder bei ihren Äußerungen und Stellungnahmen den Kompetenzrahmen des § 1 IHKG (alt) verletzt haben. Dies gipfelte letztlich in dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Oktober 2020, welches deutlich machte, dass das IHKG in seiner damaligen Form den Anforderungen an eine zeitgemäße Wahrnehmung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft nicht mehr gerecht wurde.

Eine der wesentlichen Erwartungen an die Reform des IHKG war daher, IHKs und DIHK als Selbstverwaltungskörperschaften der gewerblichen Wirtschaft rechtssicher aufzustellen, damit diese sich für die Anliegen der Unternehmerinnen und Unternehmer effektiver, effizienter und ihrem öffentlichen Auftrag entsprechend einsetzen können. Hierfür war eine grundlegende Überarbeitung insbesondere des § 1 Absatz 1 IHKG erforderlich (siehe für die DIHK hierzu § 10a Absatz 1 IHKG, der auf § 1 Absatz 1 IHKG verweist).

b) Konkretisierung und Modernisierung des § 1 IHKG

Die wesentlichen Veränderungen im Wortlaut des § 1 Absatz 1 IHKG² im Vergleich zur bisherigen Formulierung³ lagen darin, dass die Begriffe „wirtschaftliches Gesamtinteresse“ und „ehrbarer Kaufmann“ überarbeitet und an den gesamtgesellschaftlichen Wandel angepasst wurden.

Nach der bisherigen Formulierung in § 1 Absatz 1 IHKG (alt) war es Aufgabe der IHKs, „das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen“. Mit der Neuformulierung des § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 IHKG (neu) können auch die „Ziele einer nachhaltigen Entwicklung“ als Teil der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung vom gesetzlichen Aufgabenkatalog der IHKs erfasst sein. Denn die globalen Ziele einer nachhaltigen Entwicklung wie die UN-Nachhaltigkeitsziele gehören inzwischen zu den gesellschaftlichen Erwartungen an die Unternehmen. Auch die Wirtschaft ist aufgefordert, zur Erfüllung dieser Ziele beizutragen. Dem entspricht dann auch eine Kompetenz der IHKs, sich im Rahmen der Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgaben diesen Themen aus Sicht der Wirtschaft zuzuwenden. In der Neufassung wurde zudem deutlicher als bisher dargestellt, dass die einzelne IHK das Gesamtinteresse der ihr zugehörigen Gewerbetreibenden ihres einzelnen regionalen Bezirks zu vertreten hat und dieses Gesamtinteresse auf regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahrnimmt.

Die bisherige Betonung der „Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns“ in § 1 IHKG war ebenfalls nicht mehr zeitgemäß; die Rechtsprechung hatte die Aufgabe als „historisch überkommen“ bezeichnet und den Schwerpunkt der Tätigkeit im Wesentlichen in der „Bekämpfung von unlauterem Wettbewerb und Korruption“ (BVerfGE 146, 164, 200 f.) gesehen. Die modernisierte, nicht ausschließlich auf die männliche Geschlechtsform festgelegte Formulierung nimmt daher zusätzlich Bezug auf die soziale und gesellschaftliche Verantwortung der ehrbaren Kaufleute, für deren Wahrung die IHKs zu sorgen haben.

c) Bedeutung der Einhaltung des Kompetenzrahmens durch die Kammern

Die Abgrenzung zwischen zulässigen Äußerungen innerhalb des Kompetenzrahmens und unzulässigen Äußerungen, die in Richtung eines allgemeinpolitischen Mandats gehen, sollte klarer und einfacher nachvollziehbar werden, um kompetenzüberschreitende Äußerungen zu vermeiden. Anders gesagt sollte der Kompetenzrahmen der DIHK und der IHKs klarer definiert werden, sowohl im Verhältnis nach außen als auch innerhalb der Kammerorganisation.

² Die neue Formulierung in § 1 Absatz 1 IHKG lautet:

(1) Die Industrie- und Handelskammern haben, soweit nicht die Zuständigkeit der Organisationen des Handwerks nach Maßgabe der Handwerksordnung oder die Zuständigkeit der Kammern der freien Berufe in Bezug auf die Berufspflichten ihrer Mitglieder gegeben ist, die Aufgaben:

- 1. das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes, einschließlich der Gesamtverantwortung der gewerblichen Wirtschaft, die auch Ziele einer nachhaltigen Entwicklung umfassen kann, auf regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahrzunehmen,*
- 2. für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft ihres Bezirkes zu wirken,*
- 3. für die Wahrung von Anstand und Sitte der ehrbaren Kaufleute, einschließlich deren sozialer und gesellschaftlicher Verantwortung, zu wirken*

und dabei stets die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Im Rahmen ihrer Aufgaben haben die Industrie- und Handelskammern insbesondere

- 1. durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten,*
- 2. das Recht, zu den im Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden liegenden wirtschaftspolitischen Angelegenheiten ihres Bezirkes in behördlichen oder gerichtlichen Verfahren sowie gegenüber der Öffentlichkeit Stellung zu nehmen.*

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben die Industrie- und Handelskammern den angemessenen Minderheitenschutz zu gewährleisten,

- 1. indem im Rahmen der Kommunikation auf abweichende Positionen hingewiesen wird und*
- 2. abweichende Stellungnahmen in zumutbarer Form öffentlich zugänglich gemacht werden.“*

³ Bisherige Regelung in § 1 Absatz 1 IHKG:

„(1) Die Industrie- und Handelskammern haben, soweit nicht die Zuständigkeit der Organisationen des Handwerks nach Maßgabe des Gesetzes zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) vom 17. September 1953 (BGBl. I S. 1411) gegeben ist, die Aufgabe, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen; dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten sowie für Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns zu wirken.“

Dabei sollten die Kompetenzgrenzen und der Aufgabenkatalog der Kammern ausdrücklich nicht erweitert werden. Eine Erweiterung auf wirtschaftsfremde Bereiche war mit der Neufassung des § 1 IHKG nicht bezweckt.

Eine solche Erweiterung wäre verfassungsrechtlich auch nicht zulässig gewesen. Schon mit der bisherigen Formulierung von § 1 Absatz 1 IHKG (alt) war bereits eine Ausschöpfung des verfassungsrechtlich zulässigen Aufgabenbereichs gegeben. Eine Erweiterung der Kompetenzen der IHKs konnte daher aufgrund der gesetzlichen Mitgliedschaft der Gewerbetreibenden und die durch sie bestehenden verfassungsrechtlichen Grenzen (insb. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) rechtlich nicht erfolgen.

Die Einhaltung des Kompetenzrahmens durch die IHKs und ihre Dachorganisation war und ist im Hinblick auf die gesetzliche Mitgliedschaft der Gewerbetreibenden in den IHKs unbedingt erforderlich. Denn die gesetzliche Mitgliedschaft der Gewerbetreibenden in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft sowie die Verpflichtung zur Zahlung eines Kammerbeitrages stellen Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz dar. Diese Eingriffe sind dem Bundesverfassungsgericht zufolge (1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13 vom 12. Juli 2017) gerechtfertigt, da mit ihnen ein legitimer Zweck verfolgt wird, nämlich die im öffentlichen Interesse liegende und deshalb notwendige Wahrnehmung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft. Gerade die gesetzliche Mitgliedschaft sichere, so das Bundesverfassungsgericht, dass alle regional Betroffenen ihre Interessen einbringen können und diese fachkundig vertreten werden.

d) Abwägungsprozess und Minderheitenschutz

Im Hinblick darauf, dass gerade die gesetzliche Mitgliedschaft es ermöglicht, die Auffassung aller Kammermitglieder vollständig zu erfassen und zu bündeln, folgt notwendigerweise die Verpflichtung der IHKs, bei der Wahrnehmung des Gesamtinteresses der regionalen gewerblichen Wirtschaft eine möglichst vollständige Erfassung der Interessen der Gewerbetreibenden sicherzustellen, diese Interessen abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen und nur die durch das IHKG zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen. Dies grenzt sie von einer reinen Interessensvertretung, wie sie z. B. Fachverbände wahrnehmen, ab. Als eine solche durften und dürfen die IHKs nicht auftreten.

Das bedeutet, dass die Kammern bei Stellungnahmen, wie bereits bisher, Minderheitenrechte wahren müssen. Bei besonders kontrovers beurteilten Fragen durch die gesetzlichen Mitglieder muss also die Auffassung und Sichtweise der Minderheit der Mitglieder in einer Stellungnahme zum Ausdruck kommen und öffentlich kommuniziert werden, soweit diese der IHK gegenüber oder in ihren Gremien geäußert wurden.

Die Abwägung im Rahmen der Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Wirtschaft erfasst auch diejenigen kleinen und mittleren Unternehmen, die keine eigene Interessenvertretung haben. Kleine und mittlere Unternehmen sind zudem aufgrund der Verpflichtung zur Spiegelbildlichkeit der regionalen Wirtschaftsstruktur in den Vollversammlungen der IHKs entsprechend vertreten und können damit zur Meinungsbildung und Entscheidungsfindung beitragen. Es handelt sich damit, wie bisher, um einen Prozess der Meinungsbildung von der Basis aus („Bottom-up-Prozess“).

Diese Struktur gilt auch für die Dachorganisation. Die DIHK vertritt die Interessen aller den 79 IHKs zugehörigen Gewerbetreibenden in Deutschland auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit. Dabei nimmt sie auch relevante Mindermeinungen in ihre Darstellung auf, um den Minderheitenschutz zu gewähren und um Politik und Verwaltung möglichst umfassende Informationen zum Meinungsbild der gewerblichen Wirtschaft zu übermitteln. Sie darf sich auch weiterhin nicht als reine Interessensvertretung äußern. Insofern entspricht die Aufgabe der DIHK vollumfänglich der der IHKs auf regionaler Ebene. Hinzu kommt für die DIHK noch eine Abwägung und ggf. ein Ausgleich der von den IHKs übermittelten spezifischen regionalen Interessen.

e) Grenzen der gesetzgeberischen Konkretisierung des Kompetenzrahmens und Erwartungen an die Neuregelung

Eine Abgrenzung zwischen zulässigen Äußerungen innerhalb des Kompetenzrahmens und unzulässigen Äußerungen im Sinne einer allgemein politischen Äußerung bleibt auch nach der Neuformulierung und Neustrukturierung des § 1 Absatz 1 IHKG für die Vertreterinnen und Vertreter der Kammern nicht immer einfach vorzunehmen. Dafür sind die in Frage stehenden Themen zu komplex und zu wenig vorhersehbar.

Gleichzeitig macht genau diese Komplexität eine noch präzisere, kleinteiligere Regelung zur Abgrenzung der Kompetenzen kaum möglich. Da sehr viele öffentliche und staatliche Aufgaben die gewerbliche Wirtschaft betreffen, ist diese Aufgabe kaum exakt abgrenzbar. Selbst dort, wo Belange der gewerblichen Wirtschaft nur am

Rande berührt sind, ist es den IHKs und der DIHK grundsätzlich gestattet, das durch sie repräsentierte Gesamtinteresse zur Geltung zu bringen. Daher müssen die Vertreterinnen und Vertreter der Kammern auch heute in jedem Einzelfall sorgfältig prüfen, ob sie sich mit einer beabsichtigten Äußerung oder Betätigung noch im Kompetenzrahmen des IHKG bewegen.

Dennoch war und ist die Erwartung des BMWK, dass mit der Novellierung der Norm die Abgrenzung einfacher geworden ist und bei den Kammern zu einer stärkeren Sensibilisierung im Umgang mit dieser Thematik beigetragen hat. Die bisherigen Erfahrungen, die allerdings nur eine relativ kurze Zeitspanne umfassen, bestätigen diese Erwartung. Denn seit dem Inkrafttreten der Neuregelung im August 2021 gibt es nach Kenntnis des BMWK keine Beschwerdeverfahren bei der DIHK und auch keine äußerungsrechtlichen Verfahren vor den Verwaltungsgerichten gegen die DIHK. Äußerungsrechtliche Entscheidungen von Gerichten gegen IHKs in diesem Zeitraum sind dem BMWK ebenfalls nicht bekannt.

Das BMWK geht davon aus, dass sich der Umgang der IHKs und der DIHK mit Äußerungen innerhalb der Kompetenzgrenzen auch langfristig in dem neuen, klareren Rahmen etabliert, und wird die Entwicklung in diesem Sinne weiterhin beobachten.

2. Sicherstellung der Einhaltung der Kompetenzgrenzen der DIHK durch IHKs und ihre Kammerzugehörigen

a) Unterlassungsanspruch und Beschwerdemöglichkeit

Um den Grundrechtsschutz der gesetzlichen Mitglieder der IHKs auf der Ebene der Dachorganisation sicherzustellen, ist der vom Bundesverwaltungsgericht angeregte und bereits vom DIHK e. V. in seiner Satzung umgesetzte direkte Klageanspruch von IHK-Mitgliedern gegen den Dachverband auf Unterlassung von Kompetenzüberschreitungen des Dachverbands auch gegenüber der Bundeskammer in das Gesetz übernommen worden. Nach § 11a Absatz 3 Satz 1 IHKG haben die IHKs sowie auch ihre Kammerzugehörigen gegenüber der DIHK einen Anspruch auf Unterlassung, soweit die DIHK die gesetzlichen Kompetenzen nach § 10a IHKG überschreitet oder eines ihrer Organe gegen einen Beschluss der Vollversammlung verstößt.

Des Weiteren sieht § 11a Absatz 3 Satz 3 IHKG vor, dass die DIHK durch Satzung ein Beschwerdeverfahren zu regeln und hierfür einen Beschwerdeausschuss einzurichten hat. Die Vollversammlung der DIHK hat diesem gesetzlichen Auftrag entsprechend in ihrer Sitzung vom 24. Januar 2023 eine Satzung über die Einrichtung eines Rates für Integrität und Schlichtung und zur Regelung eines Beschwerdeverfahrens (sogenannte Beschwerdesatzung) beschlossen. Das BMWK hat die Beschwerdesatzung am 25. Januar 2023 gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 6 in Verbindung mit Absatz 3 Satz 3 IHKG genehmigt. Das Präsidium der DIHK hat am 14. März 2023 die Mitglieder des Rates für die Dauer von vier Jahren berufen.

Der Rat für Integrität und Schlichtung hat unter anderem die Funktion, als Beschwerdeausschuss die Beschwerden von IHK-Zugehörigen entgegenzunehmen und diese daraufhin zu prüfen, ob die DIHK ihre Kompetenzen nach § 10a IHKG überschritten hat. Dabei agiert der Rat für Integrität und Schlichtung unabhängig, weisungsfrei und transparent. Der Rat für Integrität und Schlichtung hat zudem – über den gesetzlichen Auftrag hinausgehend - ein eigenes Initiativrecht. Die Protokolle der Sitzungen des Rates werden auf der Website der DIHK veröffentlicht, ebenso zukünftig der Jahresbericht. Er leistet damit aus Sicht des BMWK einen Beitrag dazu, die Transparenz der Arbeit der DIHK und das Vertrauen in diese zu erhöhen.

Die DIHK informiert auf ihrer Website über das Beschwerderecht und -verfahren.

Im Rahmen der Rechtsaufsicht stellt das BMWK sicher, über das Vorliegen bzw. Nicht-Vorliegen von Beschwerden regelmäßig informiert zu werden. Bei regelmäßigen Treffen zwischen BMWK und DIHK zur Rechtsaufsicht berichtet die DIHK dem BMWK über den Stand der vorliegenden Verfahren. Bis zum heutigen Tag sind im Rahmen dieses formalisierten Beschwerdeverfahrens keine Beschwerden bei der DIHK eingegangen.

b) Weitere Maßnahmen zur Gewährleistung und Stärkung der Transparenz

Als Dachorganisation von Kammern mit Mitgliedern hat die DIHK eine besondere Verantwortung inne, insbesondere auch im Hinblick auf die eigene demokratische Organisation, Transparenz, Beteiligung und Interessenvertretung. Indem die DIHK für Unternehmerinnen und Unternehmer vielfältige Möglichkeiten schafft, sich aktiv zu beteiligen und ehrenamtlich zu engagieren, stärkt sie die demokratischen Strukturen und die gesellschaftliche

Teilhabe. Die Meinungsbildung und die Ermittlung des Gesamtinteresses erfolgen im Präsidium und in der Vollversammlung der DIHK. Die gesetzliche Mitgliedschaft gewährt den Unternehmen das Recht, sich in der Meinungsbildung zu beteiligen und berücksichtigt zu werden. So können sie sich selbst als Mitglied der IHK-Vollversammlung wählen lassen oder insbesondere in Ausschüssen der IHKs – oder auch der DIHK – tätig werden. Sie können sich aber auch als einfaches Mitglied an der Meinungsbildung beteiligen und beispielsweise die regelmäßig für IHK-Mitglieder öffentlichen Vollversammlungen verfolgen und sich mit gewählten Mitgliedern der Vollversammlung austauschen oder ihre Meinungen über dafür vorgehaltene Tools bzw. Kommunikationskanäle oder in sonstiger Weise gegenüber ihrer IHK äußern.

Das Verfahren der Meinungsbildung wird für die IHK-Mitglieder durch die Transparenz der Beschlüsse der Vollversammlungen sowie durch die Öffentlichkeit der Vollversammlungssitzungen sichergestellt. IHK-Mitglieder haben dadurch die Möglichkeit, Kenntnis vom Inhalt der Sitzungen der Vollversammlung zu erhalten (durch Teilnahme oder durch ein Protokoll). Damit sind alle wesentlichen Entscheidungen einer IHK transparent, da diese der Vollversammlung als Hauptorgan zugeordnet sind.

Tagesordnungen und Protokolle der Gremien der DIHK (Vollversammlung und Präsidium) sind ebenfalls öffentlich und stehen allen Interessierten auf der Website der DIHK zum Download zur Verfügung. Bekanntmachungen der DIHK sind gem. § 11a Absatz 2 IHKG im Bundesanzeiger zu veröffentlichen.

Zu den Maßnahmen zur Gewährleistung und Stärkung der Transparenz zählt auch das Transparenzportal der IHKs: „IHKtransparent“. Dort können Zahlen, Daten und Fakten zu Aufbau und ehrenamtlichem Engagement, Produkten und Angeboten sowie der Finanzierung der IHKs abgerufen werden. Vergleichbares zu DIHK und zu den AHKs soll entwickelt werden und befindet sich nach Angaben der DIHK derzeit im Aufbau.

3. Ausübung der Satzungscompetenz durch die DIHK

Die DIHK musste im Rahmen der gesetzlichen Umwandlung in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ihr gesamtes Satzungsrecht überprüfen, anpassen und ergänzen. Dies ergab sich zum Teil unmittelbar aus dem Gesetz (z. B. bzgl. der Beschwerdesatzung nach § 13c Absatz 10 Satz 3 IHKG), zum Teil aus rechtlichen Notwendigkeiten im Rahmen des Rechtsformwechsels. Dabei konnte sie teilweise auf den bisherigen Regularien des DIHK e. V. aufbauen. Die damit einhergehenden Beschlüsse der DIHK-Vollversammlung über die jeweiligen Satzungen bedurften dabei nach einem gesetzlich festgelegten Katalog der Genehmigung durch das BMWK als Rechtsaufsicht.

a) Übergangszeit als DIHK e. V.

Bis zur Errichtung der DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts zum 1. Januar 2023 war für die Übergangszeit eine Rechtsaufsicht des BMWK in § 13c Absatz 9 Satz 1 IHKG festgeschrieben. Diese Regelung umfasste auch, dass die Satzung des DIHK e. V. in der Fassung vom 25. März 2020 nur noch mit Genehmigung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie geändert werden durfte (§ 13c Absatz 9 Satz 2 und 3).

Der DIHK e. V. hat seine Vereinssatzung durch Beschluss der Vollversammlung in der Sitzung am 25. November 2021 geändert, um durch einen neu eingefügten § 10a auch nach Auslaufen der gesetzlichen Ausnahmeregelungen eine rechtliche Grundlage für die Ermöglichung einer virtuellen Teilnahme an den Sitzungen des DIHK e. V. zu gewährleisten. BMWK hat diese Änderung genehmigt und am 20. Dezember 2021 im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Weiterhin sollte der in § 11a Absatz 3 IHKG für die DIHK geregelte Klageanspruch der IHKs und ihrer gesetzlichen Mitglieder bereits in der Übergangszeit auch gegenüber dem DIHK e. V. bestehen, da bereits in diesem Zeitraum die IHKs gesetzlich zur Mitgliedschaft im DIHK e. V. verpflichtet waren (§ 13c Absatz 10 IHKG). Hierzu hat der DIHK e. V. eine Beschwerdesatzung erlassen, die ebenfalls der Genehmigung durch das BMWK bedurfte (§ 13c Absatz 10 Satz 3 und 4 in Verbindung mit § 11a Absatz 3 Satz 3 IHKG).

Die Vollversammlung des DIHK e. V. hat daher in seiner Sitzung vom 25. November 2021 gemäß § 13c Absatz 10 Satz 3 IHKG eine entsprechende Beschwerdesatzung verabschiedet, die vom BMWK ebenfalls genehmigt und am 20. Dezember 2021 im Bundesanzeiger veröffentlicht wurde.

b) Satzungsrecht der DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts

Für die DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist im IHKG, ähnlich wie für die IHKs in § 11 IHKG, in einem abschließenden Katalog festgelegt, dass bestimmte, in § 11a Absatz 1 Satz 3 aufgelistete Beschlüsse der Vollversammlung der Genehmigung des BMWK als Rechtsaufsicht bedürfen, bevor sie ausgefertigt und bekannt gemacht werden können.

Dabei handelt es sich konkret um folgende Satzungen:

(1) Satzung der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 5 in Verbindung mit § 10c Absatz 3 Satz 2 Nummer 1

Die Satzung der DIHK, mit der unter anderem die Einberufung und Durchführung der Vollversammlung sowie die Organe und deren Besetzung näher geregelt werden, musste bereits im Rahmen der Übergangsvorschriften gemäß § 13c Absatz 1 Satz 2 IHKG bis spätestens 30. September 2022 durch die Vollversammlung beschlossen werden. Dieser Verpflichtung ist der DIHK e. V. nachgekommen, die Veröffentlichung der vom BMWK am 7. September 2022 genehmigten Satzung erfolgte am 7. Oktober 2022 im Bundesanzeiger. Die Satzung ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten.

(2) Satzung der Rechnungsprüfungsstelle der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 in Verbindung mit § 10a Absatz 4 Nummer 2 IHKG

§ 10a Absatz 4 Nr. 2 IHKG räumt der DIHK die Möglichkeit ein, durch Satzung eine gemeinsame Rechnungsprüfungsstelle für die IHKs zu errichten, die den Besonderheiten der Rechnungslegung der IHKs Rechnung tragen kann. Die Rechnungsprüfungsstelle soll die Prüfung des Jahresabschlusses der IHKs nach einheitlichem Maßstab effizient und professionell gewährleisten und dabei auch den Erfahrungsaustausch zwischen den IHKs im Bereich des Rechnungswesens sicherstellen sowie den regelmäßigen Austausch mit den Rechtsaufsichtsbehörden der IHKs ermöglichen.

In der Vergangenheit unterhielt der DIHK e. V. eine durch Sonderstatut errichtete Rechnungsprüfungsstelle für die IHKs (Rechnungsprüfungsstelle), die von den Ländern auf der Grundlage von § 12 Absatz 1 Nummer 7 IHKG mit der Prüfung des Jahresabschlusses der IHKs beauftragt werden konnte. Diese Möglichkeit sollte auch nach der Umwandlung zur Bundeskammer fortbestehen. Die DIHK hat daher von ihrer gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht und eine Rechnungsprüfungsstelle per Satzung eingerichtet.

Die Satzung wurde am 24. Januar 2023 von der Vollversammlung der DIHK beschlossen. Die vom BMWK im Anschluss genehmigte Satzung wurde durch die DIHK am 30. Januar 2023 im Bundesanzeiger veröffentlicht.

(3) Satzung eines Schiedsgerichtshofes der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 in Verbindung mit § 10a Absatz 4 Nummer 3 IHKG

§ 10a Absatz 4 Nummer 3 IHKG erlaubt es der DIHK, durch Satzung eine Einrichtung zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten der gewerblichen Wirtschaft im In- und Ausland, insbesondere einen Schiedsgerichtshof, einzurichten und zu unterhalten. Mit der Ergänzung in § 1 Absatz 2a Satz 1 IHKG wurde klargestellt, dass Stellen der außergerichtlichen Streitbeilegung eine besondere Kategorie der Einrichtungen zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft bilden.

Mit der Satzung eines Schiedsgerichtshofes der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 in Verbindung mit § 10a Absatz 4 Nummer 3 IHKG wurden die Voraussetzungen hierfür geschaffen. Die Satzung wurde am 24. Januar 2023 von der Vollversammlung der DIHK beschlossen. Die vom BMWK im Anschluss genehmigte Satzung wurde durch die DIHK am 1. Februar 2023 im Bundesanzeiger veröffentlicht.

(4) Übernahme von Aufgaben nach § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 in Verbindung mit § 10a Absatz 8 IHKG

Nach dieser Regelung können IHKs der DIHK hoheitliche Aufgaben gemäß § 10 IHKG übertragen. Von dieser Möglichkeit wurde bisher nicht Gebrauch gemacht.

(5) Beitragsordnung der DIHK nach § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 IHKG in Verbindung mit § 10b Absatz 3 Satz 1 IHKG

Zur Deckung der im Wirtschaftsplan festgesetzten Aufwendungen erhebt die DIHK von den IHKs Beiträge. Die Vollversammlung der DIHK hat daher am 24. Januar 2023 eine entsprechende Beitragsordnung beschlossen. Die vom BMWK im Anschluss genehmigte Beitragsordnung wurde durch die DIHK am 30. Januar 2023 im Bundesanzeiger veröffentlicht.

(6) Gebührenordnung der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 in Verbindung mit § 10b Absatz 3 Satz 3 IHKG

Für die Inanspruchnahme besonderer Anlagen und Einrichtungen oder für besondere Tätigkeiten erhebt die DIHK, soweit nicht besondere gesetzliche Bestimmungen bestehen, Gebühren nach dem Gebührentarif. Der Gebührentarif ist Bestandteil der Gebührenordnung, die die Vollversammlung der DIHK am 24. Januar 2023 beschlossen hat. Die vom BMWK im Anschluss genehmigte Satzung wurde durch die DIHK am 1. Februar 2023 im Bundesanzeiger veröffentlicht.

(7) Finanzsatzung der DIHK gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 in Verbindung mit § 10b Absatz 5 Satz 2 IHKG

Mit der Finanzsatzung regelt die DIHK unter anderem die Aufstellung des Wirtschaftsplans, die Buchführung und die Erstellung von Jahresabschluss und Lagebericht. Die Finanzsatzung normiert Konkretisierungen des staatlichen Haushaltsrechts für die DIHK. Dabei kann sie nach Maßgabe des § 105 Absatz 1 BHO vom Recht der Bundeshaushaltsordnung abweichen.

Die Finanzsatzung wurde am 24. Januar 2023 von der Vollversammlung der DIHK beschlossen. Die vom BMWK im Anschluss genehmigte Satzung wurde durch die DIHK am 30. Januar 2023 im Bundesanzeiger veröffentlicht.

(8) Beschwerdesatzung gemäß § 11a Absatz 1 Satz 3 Nummer 6 in Verbindung mit Absatz 3 Satz 3 IHKG

Die vom BMWK genehmigte Beschwerdesatzung (siehe hierzu bereits oben unter C.2.a) wurde durch die DIHK am 30. Januar 2023 im Bundesanzeiger veröffentlicht.

c) Regelmäßige Maßnahmen der Rechtsaufsicht

Alle weiteren Richtlinien, Satzungen, Beschlüsse und Handlungen der DIHK bzw. ihrer Organe müssen nicht durch das BMWK genehmigt werden.

Zur Ausübung der Rechtsaufsicht wurden weitere Mechanismen wie insbesondere ein regelmäßiger strukturierter Austausch von Informationen zwischen der DIHK und dem BMWK etabliert. In diesem Rahmen finden regelmäßige Aufsichtsgespräche statt. Die DIHK hat zudem eine „Kontaktstelle Rechtsaufsicht“ eingerichtet, über die der Austausch von Informationen strukturiert erfolgt. Bisher gab es keine Beanstandungen.

D. Wesentliche Entwicklungen und Perspektiven des Netzwerks der deutschen Auslandshandelskammern (AHKs)

In § 10a Absatz 2 IHKG wurde klargestellt, dass die DIHK mit ihrer Errichtung auch die Aufgabe der Koordinierung und Förderung des Netzwerks der deutschen Auslandshandelskammern, Delegiertenbüros und Repräsentanten der deutschen Wirtschaft als Instrument der Außenwirtschaftsförderung der Bundesrepublik Deutschland wahrzunehmen hat.

1. Aufgaben des AHK-Netzes und Ziele der Förderung durch das BMWK

Die Außenwirtschaft trägt erheblich zur wirtschaftlichen Stärke Deutschlands bei. Wachstum und Wohlstand in Deutschland basieren zu einem Großteil auf unternehmerischer Tätigkeit in anderen Ländern. 27 Prozent der deutschen Arbeitsplätze hängen direkt oder indirekt vom Export ab, im Verarbeitenden Gewerbe sogar mehr als 56 Prozent. Daher unterstützt die Bundesregierung exportorientierte Unternehmen im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung mit einem vielfältigen Instrumentenkasten, zu dem auch das Netz der Auslandshandelskammern zählt. Diese bilden gemeinsam mit den deutschen Auslandsvertretungen und der Bundesgesellschaft Germany

Trade and Invest (GTAI) die drei Pfeiler der deutschen Außenwirtschaftsförderung. Sie sind in § 10a Absatz 2 IHKG gesetzlich verankert.

Das AHK-Netz vereint Büros in drei unterschiedlichen Organisationsformen: Auslandshandelskammern im engeren Sinne (organisiert als bilaterale selbstverfasste Vereinigungen von Unternehmen aus Deutschland und dem Gastland) sowie Delegiertenbüros und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft (organisiert als Vertretungen der DIHK im Ausland). Delegiertenbüros und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft gibt es an solchen Standorten, an denen die rechtlichen und politischen Bedingungen bzw. das wirtschaftliche Umfeld selbstverfasste Auslandshandelskammern, die durch ihre Mitgliedsunternehmen aus Deutschland und dem Gastland getragen werden, nicht zulassen.

Die Auslandshandelskammern, Delegiertenbüros und Repräsentanzen – im Folgenden AHKs genannt – erfüllen grundsätzlich drei Aufgaben. Sie sind Vertretung der deutschen Wirtschaft im Gastland, Anbieter von Serviceleistungen für Unternehmen, insbesondere für kleine und mittlere (KMU), und, soweit es sich um Auslandshandelskammern im engeren Sinne handelt, fungieren sie als bilaterale Unternehmensvereinigungen.

AHKs sind gehalten, Einnahmen zu erwirtschaften und einen möglichst hohen Grad der Selbstfinanzierung sicherzustellen. Als fester Bestandteil der Außenwirtschaftsförderung des Bundes erhält das AHK-Netz zudem eine Zuwendung aus dem Haushalt des BMWK, die knapp ein Viertel ihrer Gesamtfinanzierung ausmacht.

Mit 150 Standorten in 93 Ländern und rund 2.300 Beschäftigten weltweit deckt das AHK-Netz nahezu alle für die deutsche Wirtschaft relevanten Auslandsmärkte ab. Als erster Ansprechpartner für deutsche Unternehmen im Ausland bietet es eine breite Palette unternehmensspezifischer Dienstleistungen an – von verlässlichen Markt- und Brancheninformationen über Office-Lösungen bis zur Unterstützung bei der Geschäftsanbahnung. Dank der Bundeszuwendung muss dieses Dienstleistungsportfolio nicht komplett kostendeckend erbracht werden. KMU erhalten z. B. eine kostenlose Erstberatung.

Typische Dienstleistungen von AHKs sind Geschäftspartnervermittlung, die Durchführung von Projekten zur Markterschließung für deutsche KMU, Informationsangebote und -veranstaltungen zu Deutschland als Markt, Geschäfts- und Investitionsstandort für Unternehmen und Multiplikatoren des Gastlandes sowie Netzwerkveranstaltungen für im Gastland aktive deutsche Unternehmerinnen und Unternehmer. Vielerorts organisieren die AHKs duale Ausbildungsprogramme und tragen so dazu bei, den Fachkräftebedarf deutscher Unternehmen im Gastland zu decken. Vereinzelt weiten sie ihre Aktivitäten auch auf das Feld der Fachkräftegewinnung für Unternehmen in Deutschland aus.

Auch Unternehmen des Gastlandes, die Geschäftsmöglichkeiten in Deutschland suchen, bietet das AHK-Netz unterstützende Dienstleistungen an. Die Aktivitäten des AHK-Netzes tragen dazu bei, Wirtschaftsstrukturen im Gastland auf- und auszubauen, Diversifizierung und Resilienz von Handels- und Lieferketten zu befördern und Wachstum sowie Beschäftigung im Gastland zu unterstützen. Zugleich unterstützt das AHK-Netz die sozial-ökologische Transformation der deutschen Wirtschaft, indem AHKs als Türöffner für die Anwerbung umwelt- und klimafreundlichen Know-hows sowie grüner Innovationen dienen, Unternehmen zum Aufbau grüner Wertschöpfungsketten beraten und den Austausch mit dem jeweiligen Gastland in diesen Themenbereichen fördern.

Bei ihren Aktivitäten arbeiten die AHKs eng mit anderen Akteuren der Außenwirtschaftsförderung zusammen und sind bewährte Partner bei der Durchführung von Außenwirtschaftsförderprogrammen wie z. B. dem Markterschließungsprogramm des BMWK oder den Energie- und Klimapartnerschaften zwischen Deutschland und den jeweiligen Gastländern. Die AHKs dienen auch vielen Wirtschaftsfördereinrichtungen der Bundesländer als Partner vor Ort bei der Durchführung von Projekten und der Unterstützung von KMU beim Eintritt in neue Märkte.

2. Geografische und thematische Erweiterung des AHK-Netzes im Berichtszeitraum

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie und des völkerrechtswidrigen russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine haben die Gewichte in der Außenwirtschaft verschoben. Zugleich stellt die sozial-ökologische Transformation der Wirtschaft als wichtige politische Gestaltungsaufgabe unserer Zeit neue Anforderungen an die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung. Diversifizierung, Dekarbonisierung, Wirtschaftssicherheit sowie die Nachhaltigkeit und Resilienz von Handels- und Lieferbeziehungen stehen immer mehr im Fokus der Außenwirtschaftspolitik. Vor dem Hintergrund sich zuspitzender Krisen, einer zunehmend unsicheren geopolitischen Lage und nicht zuletzt mit Blick auf die „Generationenaufgabe Klimaneutralität“ ist die Bundesregierung mehr denn je gefordert, die Unterstützungsleistungen für deutsche Unternehmen im Auslandsgeschäft neu zu justieren. Dazu werden auch und gerade im AHK-Netz neue thematische Akzente gesetzt: Beratungen werden nicht mehr nur im

Rahmen der klassischen Dienstleistungen notwendig. Das AHK-Netz wird von Unternehmen zunehmend auch zu den Themen Klima- und Umweltschutz, Diversifizierung von Lieferketten und Rohstoffsicherheit angefragt.

Im Bereich des Klimaschutzes beraten AHKs beispielsweise zum Aufbau grüner Wertschöpfungsketten und tragen damit dazu bei, dass deutsche Umweltschutztechnologien und -innovationen in Schwellen- und Entwicklungsländern zur Anwendung kommen. Aufgrund ihrer Erfahrung und Expertise in der Förderung bilateraler Wirtschaftsbeziehungen und ihrer Branchenkenntnisse fungieren AHKs als Türöffner für deutsche GreenTech-Unternehmen in ausländischen Zielmärkten. In vielen Gastländern tragen AHKs – u. a. im Rahmen von Projekten der verschiedenen Exportinitiativen (Energie, Umwelttechnologien, Umweltschutz) – zur Verbesserung der Energieeffizienz, zum Ausbau Erneuerbarer Energien, zur nachhaltigen Mobilität, zum Hochlauf von grünem Wasserstoff, zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft und zur Ausbildung von Fachkräften im Bereich Green Jobs bei. Als wichtige Partner unterstützen sie bei der Entwicklung von Geschäftsmodellen zur Nutzung grünen Wasserstoffs im Rahmen des Förderprogramms H2-Uppp. Einige AHKs haben Kompetenzzentren für Klima und Umwelt sowie für Wasserstoff eingerichtet oder scouten aktiv nach potenziell förderfähigen H2-Projekten.

Das AHK-Netz bietet eine exzellente Kooperationsplattform für die verschiedenen Exportinitiativen sowie die an einigen AHKs angesiedelten Finanzierungs-, Rohstoff- und Branchenkompetenzzentren und schafft dadurch wertvolle Synergien.

AHKs spielen auch eine zunehmend wichtige Rolle bei der Fachkräftesicherung – im Ausland für deutsche Unternehmen und perspektivisch auch für die Fachkräftegewinnung für das Inland. Um deutsche Unternehmen im Auslandsgeschäft trotz neuer Aufgaben und Herausforderungen weiterhin bestmöglich unterstützen zu können, muss das AHK-Netz entsprechende Expertise vor Ort einrichten und ausbauen.

Die Bereitstellung von Informationen und Serviceleistungen durch die AHKs richtet sich am Bedarf der Unternehmen aus. Um deutsche Unternehmen bei ihren Bemühungen zur Diversifizierung von Lieferketten, zur Stärkung der Resilienz und bei der Dekarbonisierung zu unterstützen, prüfen BMWK und DIHK fortwährend, um welche Standorte und auch um welche Dienstleistungen das AHK-Netz ausgebaut werden könnte. Die knapper werdenden Haushaltsmittel für die Förderung des AHK-Netzes bei gleichzeitiger Kostensteigerung limitieren jedoch die Möglichkeiten hinsichtlich der Eröffnung neuer Büros. Dennoch wurde das AHK-Netz im Berichtszeitraum an Standorten mit hohem wirtschaftlichem Potenzial für deutsche Unternehmen weiter verdichtet, entweder durch Neueröffnung von AHKs wie im Frühjahr 2023 in Côte d'Ivoire oder durch das Einrichten von regionalen Desks an bereits bestehenden Standorten. Dabei stand zuletzt insbesondere der afrikanische Kontinent im Fokus.

3. Umfang der Förderung durch das BMWK

Mit der Förderung des AHK-Netzes soll das Auslandsengagement insbesondere von KMU als wichtige wirtschaftspolitische Daueraufgabe der Bundesregierung unterstützt werden. Im Jahr 2022 betrug die allgemeine Zuwendung des BMWK an das AHK-Netz ca. 53,7 Mio. Euro.

Aus der allgemeinen Bundeszuwendung fördert das BMWK darüber hinaus die Digitalisierung des AHK-Netzes bei gleichzeitiger Stärkung der Cybersicherheit. Die Bedeutung dieser Aufgabe hat sich in besonderem Maße beim Umgang der AHKs mit den Auswirkungen der Corona-Krise gezeigt: Die bestehenden Ressourcen des AHK-Netzes müssen besser genutzt werden, um Kunden, Mitglieder, Mitarbeitende und Interessengruppen durch digitale Angebote stärker zu binden und Aufgaben im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung effektiver und zielgerichteter zu erfüllen. Hierzu kann z. B. gehören, Informationen im Rahmen der Erstberatung von KMU deutlich schneller und passgenauer zur Verfügung zu stellen, insbesondere dadurch, dass der Zugang zu lokalen Informationsportalen, Netzwerken und Ansprechpartnern vereinfacht und verbessert wird.

Über die allgemeine Bundeszuwendung hinaus werben die Kammern im Rahmen ihrer Tätigkeiten weitere Projektmittel ein oder führen Dienstleistungsaufträge für öffentliche Stellen durch, z. B. für die Exportinitiative Energie oder das Markterschließungsprogramm des BMWK. Aus den anderen Bundesressorts flossen im Berichtszeitraum außerdem Haushaltsmittel vom BMBF, BMEL, BMUV und BMZ in das AHK-Netz. Für weitergehende Informationen wird auf die Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen 20/5735 und 20/6656 verwiesen.

4. Kontrolle der ordnungsgemäßen Mittelverwendung

Die Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Zuwendungsmittel erfolgt systematisch und besteht aus mehreren Bausteinen: Zunächst sind die AHKs als Zuwendungsempfänger nach Ziffer 10.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 Bundeshaushaltsordnung verpflichtet, jährliche Verwendungsnachweise vorzulegen. Diese Jahresabschlüsse genannten Dokumente werden von der Bundesregierung (zuständig: BMWK) geprüft. Darüber hinaus prüft die Bundesregierung im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanverhandlungen, ob die von den AHKs im Vorjahr ausgegebenen Ziele erreicht wurden, und wirkt auf eine möglichst wirtschaftliche Verwendung der gewährten Zuwendungsmittel hin. Außerdem führt die Bundesregierung stichprobenartig vertiefte Prüfungen der AHKs vor Ort durch. Ziel dieser vertieften Vor-Ort-Prüfungen ist zum einen, den Standort dahingehend zu untersuchen, ob die zuwendungsrechtlich definierten Anforderungen und Ziele erreicht werden und ob die verwendeten Zuwendungsgelder zweckentsprechend verwendet wurden. Zum anderen wird die ordnungsgemäße Wirtschafts- und Geschäftsführung der AHKs vollumfänglich beleuchtet. Dabei werden Geschäftsführungsorganisation und -instrumentarien, Vermögens- und Finanzlage sowie viele weitere Aspekte wie z. B. die Ertragslage untersucht und eine Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des Standortes vorgenommen. Im Rahmen der Prüfung finden auch Gespräche mit der Geschäftsführung, Vorständen und Beschäftigten sowie Belegprüfungen auf Basis von Stichproben statt.

Zum Instrumentenkasten gehören überdies – abhängig vom Untersuchungsgegenstand – auch der Einsatz externer Prüferinnen und Prüfer, Ad-hoc-Prüfungen, forensische Untersuchungen sowie gesonderte Berichtspflichten, Auflagen bis hin zu Rückforderungen oder die Einstellung der Zahlung der Bundeszuwendung. Die auf das AHK-Netz zugeschnittenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme werden fortlaufend angepasst. Sie helfen zuverlässig, Unregelmäßigkeiten und Fehlverhalten vorzubeugen, diese aufzudecken und – wenn erforderlich – zu sanktionieren. Hinweisen und Verdachtsmomenten auf Missstände oder Unregelmäßigkeiten im AHK-Netz geht die Bundesregierung gemeinsam mit der DIHK rasch und gewissenhaft nach.

5. Koordination und Steuerung

Die Koordination des AHK-Netzes obliegt grundsätzlich der DIHK. BMWK überprüft im Rahmen der Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Haushaltsmittel (s. o.), ob die mit der Förderung verknüpften Ziele erreicht wurden. Dies geschieht hauptsächlich durch die jährlich stattfindenden AHK-Wirtschaftsplanverhandlungen zwischen DIHK und BMWK. Die Wirtschaftspläne enthalten zum einen umfangreiche Informationen über die aktuelle wirtschaftliche und politische Lage im Gastland. Zum anderen skizzieren sie vor dem Hintergrund dieser Lage und der Bedarfe der deutschen Wirtschaft die geplanten Aktivitäten und Arbeitsschwerpunkte der AHKs im kommenden Jahr, prognostizieren die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben und schlüsseln diese detailliert auf. Die Einnahmenkalkulationen der Wirtschaftspläne enthalten auch die aus Sicht der AHKs notwendige Zuwendung des BMWK. Die Bundeszuwendung ermöglicht insbesondere die Erbringung der kostenlosen Basisdienstleistungen (u. a. kostenlose Erstberatung bei Markteintritt) und dient als Anschubfinanzierung für zukunftssträchtige neue Dienstleistungen. In den Wirtschaftsplanverhandlungen zwischen DIHK und BMWK werden die Wirtschaftspläne der AHKs detailliert und kritisch besprochen und hinsichtlich der Plausibilität der Einnahmen und Ausgaben diskutiert. In die Diskussion fließen außerdem sogenannte Key Performance Indikatoren (KPIs) ein, die Auskunft geben über die bisherige Zielerreichung der AHKs und darüber hinaus als Zielvorgaben für die Zukunft dienen. Die Wirtschaftsplanverhandlungen dienen auch dazu, über eingeworbene Projekte und Budgets anderer öffentlicher Einrichtungen zu informieren und dem BMWK so eine Gesamtbeurteilung der Aktivitäten der jeweiligen AHKs zu ermöglichen. Unterjährig tauschen sich DIHK und BMWK darüber hinaus in regelmäßigen Sitzungen über aktuelle Entwicklungen im AHK-Netz aus. Außerdem nehmen Beschäftigte des BMWK in beobachtender Funktion an verschiedenen Steuerungsgremien zum AHK-Netz teil, darunter der sogenannte AHK-Beirat und der AHK-Finanzausschuss.

6. Evaluierung der Bundeszuwendung

Die letzte Evaluierung der Bundeszuwendung an das AHK-Netz fand 2016 statt. Die Ergebnisse bestätigten, dass die AHKs die übergeordneten Ziele der Zuwendungsbescheide erfüllt haben. Die AHKs zeichnen sich demnach durch ihr hohes Engagement und ihre unternehmerische Grundhaltung aus. Zudem sind sie vor Ort hervorragend vernetzt und ein wichtiger Anker auch für die anderen Institutionen der deutschen Außenwirtschaftsförderung, z. B. GTAI und die Auslandsvertretungen. Insgesamt verfügt Deutschland mit den AHKs über ein vergleichsweise kostengünstiges, effizientes und leistungsfähiges Außenwirtschaftsförderinstrument, das sich durch seine

vorwiegend privatwirtschaftliche Organisationsform deutlich von staatlichen Maßnahmen anderer Länder abhebt. Die nächste Evaluierung soll 2024 erfolgen.

E. Zusammenfassung und Ausblick

Die Rolle der DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts als Dachorganisation der Kammerorganisation unterscheidet sich im Grundsatz nicht von der Rolle des damaligen DIHK als eingetragenen Verein. Der Status quo wurde durch die Umwandlung insoweit erhalten. Dabei besteht die Aufgabe der DIHK als Dachorganisation innerhalb der Kammerorganisation wie auch bisher vor allem in der Bündelung der Aufgabenwahrnehmung auf Bundesebene sowie der Organisation der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Austauschs zwischen den regionalen IHKs. Die DIHK ist insoweit eine Fortführung der regionalen IHKs auf Bundesebene.

Im Rahmen der Novellierung des IHKG im Jahr 2021 wurde die DIHK durch die Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und damit einhergehender gesetzlicher Mitgliedschaft der IHKs auf eine solide rechtliche Basis gestellt. Zudem wurde der Kompetenzrahmen von DIHK und IHKs konkretisiert, Transparenz und ein breiter Meinungsbildungsprozess mit dem Schutz von Minderheiten wurden gestärkt. Es wurde des Weiteren klargestellt, dass die DIHK mit ihrer Errichtung die Aufgabe der Koordinierung und Förderung des Netzwerks der deutschen Auslandshandelskammern, Delegiertenbüros und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft als Instrument der Außenwirtschaftsförderung der Bundesrepublik Deutschland wahrzunehmen hat.

Damit wurde die Kammerorganisation insgesamt zukunftsfest aufgestellt, damit sie weiterhin ein verlässlicher Partner für Wirtschaft und Politik bleiben und ihren Mitgliedsunternehmen ein leistungsfähiges Netzwerk aus IHKs vor Ort, der DIHK in Berlin und Brüssel sowie aus AHKs, Delegationen und Repräsentanzen weltweit bieten kann.

Teil 2: Bericht der DIHK

A. Einführung

Der folgende „Erste Bericht der DIHK über die IHK-Organisation“ der DIHK gliedert sich in eine Darstellung der kennzeichnenden und spezifischen Merkmale der IHKs, der DIHK und des AHK-Netzwerks einschließlich der zentralen gesetzlichen Aufgabe der Wahrnehmung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft (Teil B), in die Beschreibung deren jeweiliger aktueller Entwicklungen und Perspektiven (Teil C) sowie den Bericht über die zum 1. Januar 2023 erfolgte Umwandlung des DIHK e. V. in die Deutsche Industrie- und Handelskammer als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts (Teil D), gefolgt von einem Ausblick (Teil E).

Der Bericht zeigt, wie die IHKG-Novelle vom 7. August 2021 dazu beigetragen hat, die öffentlichen Aufgaben von IHKs und DIHK klar zu umschreiben und ihre Tätigkeit auf allen Ebenen an diesen Aufgaben zu orientieren. Das Gesetz gibt der Vertretung der gewerblichen Wirtschaft in Deutschland nicht nur eine starke Stimme, sondern überträgt ihr zudem eine Gesamtverantwortung, die sie gerade in den aktuellen Krisenzeiten im Interesse des Standorts Deutschland wahrnehmen konnte.

Die IHKG-Novelle bedeutet für die DIHK durch die Umwandlung vom privatrechtlichen Verein in die Körperschaft des öffentlichen Rechts eine weitreichende Veränderung: Neue spezifische rechtliche Vorgaben sind einzuhalten, neue gesetzliche Aufgaben, wie insbesondere die jetzt auch im Gesetz definierte Koordination des weltweiten AHK-Netzes, kommen hinzu und die Verantwortung gegenüber den IHKs und deren Mitgliedern wächst. Zugleich fällt dieser Veränderungsprozess wegen Corona, wegen des völkerrechtswidrigen Angriffs Russlands auf die Ukraine, wegen der damit verbundenen Inflation und Energiekrise, allerdings auch angesichts der dringend notwendigen Transformation hin zu Klimaneutralität und angesichts der demographischen Entwicklung sowie der geopolitischen Lage in eine Zeit besonderer wirtschaftlicher Herausforderungen. Insgesamt haben sich IHKs, AHKs und DIHK auf vielfältige Weise den zusätzlichen Aufgaben und damit ihrer Verantwortung gestellt. Dabei kam der gemeinsamen Arbeit zugute, dass durch die IHKG-Novelle eine enge regionale und internationale Zusammenarbeit gefordert und zusätzlich gefördert wird.

Die DIHK hat aber auch nach innen die Umwandlung genutzt, formale Verfahren und Regulierungen gemäß den neuen spezifischen Anforderungen zu überarbeiten und im Hinblick auf die Qualität der Arbeit weiterzuentwickeln. Hierzu haben nicht zuletzt auch Gespräche mit der Rechtsaufsicht und dem Bundesrechnungshof beigetragen, der die DIHK gemäß § 10b Absatz 4 IHKG prüft. In diesem Zusammenhang sind wichtige Stichworte: Umstellung von Beschaffungsprozessen sowie Wirtschaftsplanung und -vollzug, Einführung eines Whistleblower-Tools und einer Stelle zur Korruptionsprävention, Aufbau einer Innenrevision, entsprechende Weiterentwicklung des Qualitätsmanagement-Systems gemäß ISO 9001, Weiterentwicklung des EMAS-Projektes (Eco Management and Audit Scheme) sowie die Neufassung von Satzung und Richtlinien. Hinzu kommen die intensivere Befassung mit der Einhaltung des gesetzlichen Kompetenzrahmens im Rahmen eines zertifizierfähigen Prozesses (Agreed-upon procedures), das intensivere Werben für Frauen im Ehrenamt (Netzwerk Business Women IHK) und für Diversität (Website #GemeinsamWIRsein und Beteiligung am Deutschen Diversity Tag) sowie die Implementierung eines Rates für Integrität und Schlichtung, der die Aufgabe des im Gesetz (§ 11a Absatz 3 IHKG) genannten Beschwerdeausschusses ebenso wahrnimmt wie die laufende Kontrolle der Kompetenzeinhaltung und die entsprechende Evaluation der DIHK-internen Prozesse. Und schließlich wird die Arbeit der DIHK-Gremien durch neue Satzungsregelungen bei weitem transparenter; zudem wird zukünftig IHK transparent um die entsprechenden Daten von DIHK und AHKs erweitert.

B. Die IHK-Organisation

1. Überblick

Seit Jahrhunderten bilden Handelskammern in Europa eine wichtige Brücke zwischen Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Auch in den Regionen Deutschlands sind Industrie- und Handelskammern (IHKs) in ihrer Ausformung durch das IHKG zentrales Bindeglied zwischen der gewerblichen Wirtschaft, den staatlichen Behörden und der Zivilgesellschaft. IHKs werden durch die Unternehmen der Region getragen, sie machen Betroffene zu Beteiligten: Sie sind, obwohl öffentlich-rechtlich, staatsfern und verwalten sich selbst.⁴ Selbstverwaltung bedeutet: Die

⁴ Zu Geschichte und rechtlicher Einordnung der IHKs ausführlich Wernicke in Junge/Jahn/Wernicke, IHKG-Kommentar, 9. Aufl. 2024 i. E., Einführung Rn. 7 ff.

gewerbliche Wirtschaft organisiert und finanziert ihre Verwaltung weitestgehend selbst, um bürgerliche Freiheiten zu sichern, den Staat zu entlasten, direkt für die Wirtschaft zu wirken und ihre besondere Sachnähe in allen wirtschaftspolitischen Fragestellungen durch Vorschläge, Gutachten und Berichte für staatliche Einrichtungen und die Öffentlichkeit einzubringen.

Die IHKs bündeln das Gesamtinteresse der Unternehmen ihres Bezirks, fördern die regionale Wirtschaft mit zahlreichen Angeboten vor Ort und entlasten Unternehmen und Staat durch Übernahme hoheitlicher Aufgaben im Wirtschaftsverwaltungsrecht.

Dabei sind die IHKs durch ihr Ehrenamt, also gewählte ehrenamtliche Vertreterinnen und Vertreter der Unternehmen aus dem IHK-Bezirk, nah am Puls der Wirtschaft und somit wichtiger Ansprechpartner für Verwaltung und Politik: zuverlässig und schnell reflektieren sie gerade in Krisen Herausforderungen und eröffnen Lösungsoptionen in Kooperation mit der regionalen Wirtschaft. Besonders bedeutend sind in der Bundespolitik beispielsweise kurzfristige Umfragen der IHK-Organisation, die zuletzt in der Pandemie und ebenso der kriegsbedingten Energiekrise einen wichtigen Beitrag zur Lageeinschätzung und zum entsprechenden Handeln der Bundesregierung geleistet haben. Auch die dreimal im Jahr erscheinende Konjunkturumfrage ist kontinuierliche Informationsquelle für Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Presse. Sie ist die größte Umfrage ihrer Art.

Darüber hinaus sind die IHKs für gewerbliche Unternehmen aller Branchen und Betriebsgrößen ein wichtiges Forum für Austausch, Information und Feedback zu wirtschaftspolitischen Vorhaben des Staates. All dies erledigen die IHKs im gesetzlichen Auftrag. Mit der über die gesetzliche Mitgliedschaft erreichten Vollständigkeit der Perspektive, der repräsentativen Abbildung der Mitglieder in den Gremien sowie dem hierauf aufbauenden verfassten Verfahren der Meinungsbildung bringen sie sich aktiv in den politischen Diskurs ein. Dabei spiegelt sich, analog zu anderen demokratisch verfassten Organisationen, die Vielfalt der Meinungen und die wachsende Diversität in der Wirtschaft auch in Mindermeinungen, die mit abgewogen und dargestellt werden. Bei aller intensiven internen Diskussion: Im Fokus steht der gesetzliche Auftrag der IHKs. Die öffentlich-rechtliche Rechtsform bindet die Kammern an das Grundgesetz und verlangt eine besondere Gemeinwohlorientierung⁵.

Die 79 IHKs in Deutschland bilden zusammen eine überregionale Dachorganisation, die das Gesamtinteresse der IHK-Mitglieder auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahrnimmt: die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK). Die DIHK hat ihren Hauptsitz in Berlin und im Hinblick auf die Beratung der europäischen Politik einen Standort in Brüssel. Seit dem 1. Januar 2023 ist die DIHK eine durch das Gesetz über die Industrie- und Handelskammern eingerichtete bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die DIHK steht unter der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz und entspricht damit konzeptionell ihren Mitgliedern, den IHKs. Sie ist mithin die „IHK der IHKs“.

Zu den gesetzlichen Aufgaben der DIHK gehört auch die Koordination des Netzwerks der deutsch-bilateralen Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft im Ausland (AHK-Netzwerk), das sich über 150 Standorte und 93 Länder erstreckt. Das AHK-Netzwerk ist Teil der Außenwirtschaftsförderung Deutschlands. Es berät deutsche Unternehmen im Ausland zum Auf- und Ausbau der Beziehungen zur Wirtschaft des Gastlandes sowie Unternehmen des Gastlandes zur Entwicklung ihrer Beziehungen zur deutschen Wirtschaft. Gleichzeitig wirbt das AHK-Netz in den Gastländern für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Die Koordination des AHK-Netzes durch die DIHK ist zugleich eine zusätzliche Schnittstelle mit dem BMWK, wobei sich die damit verbundene enge Zusammenarbeit auch im Berichtszeitraum bewährt hat.

2. Die Industrie- und Handelskammern (IHKs)

Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungen in Deutschland gehören unabhängig von Rechtsform, Größe und Branche per Gesetz einer IHK an⁶. An die gesetzliche Mitgliedschaft des Unternehmens knüpft sich in der Regel auch eine nach Unternehmensgröße und Ertragsstärke gestaffelte Beitragspflicht, wobei weitreichende Ausnahmen und Beitragsbefreiungen für Existenzgründer und Kleinstunternehmer bestehen⁷.

Die 79 IHKs in Deutschland sind, wie berufsständische Kammern (z. B. die Rechtsanwaltskammern), sogenannte funktionale Selbstverwaltungskörperschaften und damit Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Das bedeutet, dass sie nicht direkt in die staatliche Verwaltungshierarchie eingegliedert sind, sondern die ihnen durch Gesetz über-

⁵ BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 7.12.2002, 1 BvR 1806/98, Rn. 42, 46, 47; BVerfGE 146, 164, Rn. 114.

⁶ Gesetzliche Mitglieder der IHK sind die gewerbsteuerpflichtigen Unternehmen, soweit sie nicht ausschließlich handwerklich tätig sind (§ 2 IHKG).

⁷ Siehe dazu unten B.3.b).

tragenen öffentlichen Aufgaben in Selbstverwaltung eigenständig erfüllen. In strategischen Entscheidungen, Personalauswahl und Finanzierung sind sie unabhängig, auch wenn ihr Handeln einer staatlichen Rechtmäßigkeitskontrolle unterliegt. Die Rechtsaufsicht über die IHKs führen die jeweiligen Landeswirtschaftsministerien. Zudem kann der jeweils zuständige Landesrechnungshof ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung prüfen.

Die Mitwirkung der Unternehmen erfolgt zum einen durch Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts für die Vollversammlung: Jedes Unternehmen hat eine Stimme für die Wahl zur Vollversammlung und kann eine unternehmerisch tätige Person benennen, die sich selbst zur Wahl stellt. Die Vollversammlung ist das demokratisch legitimierte Herzstück der IHK. Sie trifft die wesentlichen Richtungs- und Finanzentscheidungen, wählt Präsidium und Präsidentinnen und Präsidenten der IHK und bestellt deren Hauptgeschäftsführerinnen und Hauptgeschäftsführer. Zum anderen gibt es weitere Mitwirkungsmöglichkeiten der Unternehmen, wie z. B. die Beteiligung an Fachausschüssen, welche die Organe der IHK beraten, aber natürlich auch den direkten Kontakt in allen Angelegenheiten der IHKs.

IHKs sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dazu verpflichtet, die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Dadurch wird ein besonderer Minderheitenschutz gewährleistet, der ein hohes Maß an demokratischer Beteiligung schafft.

Zu den Aufgaben der IHK gehört nicht nur die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der regionalen gewerblichen Wirtschaft auf regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene, sondern auch die Förderung der regionalen Wirtschaft, insbesondere durch Beratungsangebote. Darüber hinaus wurden den IHKs auch öffentliche Aufgaben im Bereich der Wirtschaftsverwaltung übertragen, wie z. B. die öffentliche Bestellung und Vereidigung von Sachverständigen, die Überwachung und Förderung der gewerblichen Berufsausbildung sowie die Fort- und Weiterbildung mit gesetzlich anerkannten IHK-Abschlüssen, die Ausstellung von Ursprungszeugnissen, die Erteilung von Erlaubnissen zum Vermitteln von Versicherungen, Finanzanlageprodukten und Immobiliendarlehen und vieles mehr.

3. Die Deutsche Industrie- und Handelskammer

Die Deutsche Industrie- und Handelskammer ist die Dachorganisation der 79 Industrie- und Handelskammern und nimmt das Gesamtinteresse der IHK-Mitglieder auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahr. Ihr historischer Ursprung reicht bis in das Jahr 1861 zurück und damit in eine Zeit des Um- und Aufbruchs in Europa, geprägt vom Prozess der Nationenbildung, der Vereinheitlichung des Rechts und der zunehmenden Beteiligung der Bürger an staatlichen Entscheidungen.

162 Jahre lang waren die Vorgängerorganisationen der DIHK als privatrechtliche Zusammenschlüsse der IHKs organisiert, bis im Jahr 2023 der zuvor als Verein bestehende Deutsche Industrie- und Handelskammertag e. V. durch gesetzlichen Rechtsformwechsel in eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts umgewandelt und damit an die Rechtsform der IHKs angepasst wurde.

In der neuen „Deutschen Industrie- und Handelskammer“ - mit gleichem Akronym wie bisher: DIHK - sind die IHKs nunmehr als deren gesetzliche Mitglieder zusammengeschlossen.

Die DIHK hat nach § 10a IHKG vier zentrale öffentliche Aufgaben:

- das Gesamtinteresse der den Industrie- und Handelskammern zugehörigen Gewerbetreibenden in der Bundesrepublik Deutschland auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahrzunehmen,
- für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken,
- das AHK-Netzwerk zu koordinieren und zu fördern
- und die Zusammenarbeit der IHKs untereinander zu fördern.

Hinzu kommt eine Vielfalt von Aufgaben, welche die voranstehenden Hauptaufgaben ergänzen bzw. ermöglichen: So wirkt die DIHK für die „Wahrung von Anstand und Sitte der ehrbaren Kaufleute, einschließlich deren sozialer und gesellschaftlicher Verantwortung“, unterstützt die Behörden durch Vorschläge, Gutachten und Berichte und gibt öffentliche Stellungnahmen zu wirtschaftspolitischen Angelegenheiten ab, auch in behördlichen oder gerichtlichen Verfahren. Damit ist die DIHK die Stimme der Wirtschaft im Bund und insbesondere auch auf europäischer Ebene. Zur Förderung der Aufgabenwahrnehmung kann sie zudem die Funktion einer gemeinsamen Stelle der IHKs einnehmen und eine Rechnungsprüfungsstelle sowie einen Schiedsgerichtshof einrichten und unterhalten. Weitere Aufgaben können der DIHK durch die IHKs oder durch den Gesetzgeber übertragen werden.

Die DIHK finanziert sich durch Beiträge, Umlagen und Sonderbeiträge der IHKs, ihrer gesetzlichen Mitglieder. Die Rechnungsprüfungsstelle unterstützt die IHKs bei der eigenverantwortlichen Prüfung ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Schiedsgerichtshof fördert Angebote an Unternehmen zur außergerichtlichen Konfliktlösung. Der Rat für Integrität und Schlichtung (in § 11a Absatz 3 IHKG Beschwerdeausschuss genannt) kümmert sich insbesondere um Transparenz und Wahrung des Minderheitenschutzes in der Interessenwahrnehmung der DIHK. An den Rat für Integrität und Schlichtung kann sich sogar jedes einzelne IHK-Mitglied direkt wenden. Dieser starke, durch die Novelle des IHKG geschaffene Rechtsschutz des einzelnen Kammermitglieds gegenüber der Dachorganisation seiner Kammer ist im Vergleich zu den berufsständischen Körperschaften einzigartig.

Auf europäischer Ebene bringt die DIHK die Interessen der deutschen gewerblichen Wirtschaft bei Konsultationen der EU-Kommission oder im Gesetzgebungsverfahren von Rat und Europäischem Parlament ein. Vielfach stimmt sie sich dabei über „Eurochambres“ als Verbund der europäischen Kammerorganisationen ab. Internationale Interessenvertretung findet in Kooperation mit dem AHK-Netzwerk, aber auch mittels der Einrichtungen der Internationalen Handelskammer ICC in Paris statt.

4. Das Netzwerk der AHKs, Delegationen und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft

Das globale Netzwerk der Deutschen Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft (AHK-Netzwerk) ist ein wesentlicher Teil der Außenwirtschaftsförderung der Bundesrepublik Deutschland und besteht seit knapp 130 Jahren: 1894 wurde die erste AHK in Brüssel eröffnet. Das AHK-Netz besteht aus über 150 Standorten in 93 Ländern – der jüngste Standort ist eine Delegation der Deutschen Wirtschaft in der westafrikanischen Côte d’Ivoire. Die Auslandshandelskammern sind juristisch selbständige Einheiten. Die Delegationen und Repräsentanzen (insgesamt 26) gehören organisationsrechtlich zur DIHK. Das AHK-Netz zählt über 2.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den Standorten vor Ort, die für die deutsche Wirtschaft als kompetente und verlässliche Partner zur Verfügung stehen. Insgesamt zählt das AHK-Netz weltweit über 48.000 Mitgliedschaften.

Die AHKs sind in der Regel nach dem Recht des jeweiligen Gastlandes gegründet. Ihre Mitglieder sind zum einen deutsche Unternehmen, die im Gastland tätig sind, und zum anderen Unternehmen des Gastlandes, die Wirtschaftsbeziehungen zu den deutschen Märkten suchen oder bereits unterhalten. So stellen sie ein Bindeglied für den beiderseitigen Wirtschaftsverkehr zwischen Deutschland und dem jeweiligen Gastland dar.

Die Koordination des gesamten AHK-Netzwerks ist seit der IHKG-Reform gesetzliche Aufgabe der DIHK. Damit ist die Zusammenarbeit von DIHK und IHKs mit den AHKs noch intensiver geworden. Zudem ist nun das AHK-Netzwerk Teil der Gesamtinteressenwahrnehmung (s. u. Nummer 5) und Wirtschaftsförderung durch die DIHK.

5. Die Wahrnehmung der Gesamtinteressen durch IHKs und DIHK

Zentraler Auftrag sowohl der IHKs als auch der DIHK ist die *Wahrnehmung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft*.

Ausgangspunkt für das moderne Verständnis des Gesamtinteresses ist die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, wonach sich „in der Organisation einer Körperschaft der funktionalen Selbstverwaltung die Binnenpluralität der Interessen niederschlagen (muss), denen diese dient“⁸. Die gesetzliche Mitgliedschaft der Gewerbetreibenden ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, weil sie der Erfüllung eines legitimen staatlichen Zwecks dient: der partizipativen Ermittlung und Wahrnehmung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft. Denn nur über eine gesetzliche Mitgliedschaft ist sichergestellt, dass alle Unternehmen ohne Ausnahme bei der Bildung eines Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft berücksichtigt werden können und die Möglichkeit erhalten, daran aktiv mitzuwirken. Anderenfalls wäre der Staat ausschließlich auf Vertreter von Partikularinteressen angewiesen.

Bereits der Wortlaut des § 1 Absatz 1 IHKG verdeutlicht, dass das Gesamtinteresse gerade durch Abwägung und Ausgleich auch widerstreitender Interessen ermittelt und kommuniziert werden muss. IHKs haben die Aufgabe, „die Interessen aller Mitglieder im Bezirk durch eine selbstverwaltete Vertretung zusammenzuführen und dabei alle in einem Bezirk relevanten Vorstellungen zu Gehör zu bringen“⁹. Die Kammern ermitteln das möglichst vollständige Meinungsspektrum ihrer Mitglieder, führen es in einem formalisierten Verfahren zu einem Gesamtschluss zusammen und können das so legitimierte Gesamtinteresse dann nach außen, also vor allem gegenüber

⁸ BVerfG v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 und 1 BvR 1106/13, Ls 2, dazu näher Jahn, GewArch 2018, 410 und ausführlich zur Gesamtinteressenwahrnehmung Wernicke in Junge/Jahn/Wernicke, IHKG-Kommentar, 9 Aufl. 2024 i. E., § 1 Rn. 31 ff.

⁹ BVerfGE 146, 164 = BVerfG v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 und 1 BvR 1106/13, Rz. 92.

Politik, Verwaltung und Gerichten – aber auch direkt gegenüber der Öffentlichkeit¹⁰ – kommunizieren. Die Wahrnehmung des Gesamtinteresses aller gesetzlichen Mitglieder der IHKs auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene durch eine gemeinsame Organisation – die DIHK – wiederum ist, so die Begründung des IHKG, „wirtschaftspolitisch unverzichtbar“¹¹.

Gerade um die Grundsätze der Gesamtinteressenwahrnehmung gab es vor den Klarstellungen durch den Bundesgesetzgeber immer wieder Diskussionen, die in der Reform des IHKG 2021 und der anschließenden Umsetzung eine besondere Rolle spielten. Mittlerweile lassen sich auf der Basis des IHKG die folgenden wesentlichen Grundsätze abgrenzen.

a) **Wirtschaftsbezug**

Kammern dürfen sich zu allen Themen äußern, die für die Wirtschaft von Relevanz sind. Dabei genügt es in der Regel, wenn Belange der Wirtschaft indirekt berührt sind. Allgemeinpolitik gehört hingegen nicht zu ihren Aufgaben. Eindeutig nicht vom Kompetenzrahmen der IHKs und DIHK gedeckt ist auch nach dem reformierten IHKG der grundrechtlich geschützte Bereich der Sozial- und Tarifpartner. Seit der IHKG-Reform 2021 umfasst die Wahrnehmung des Gesamtinteresses zusätzlich eine „Gesamtverantwortung der gewerblichen Wirtschaft, die auch Ziele einer nachhaltigen Entwicklung umfassen kann“. Die Regelung nimmt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf, wonach die IHK-Organisation in besonderem Maße der Gemeinwohlorientierung verpflichtet ist. Die genauen Konturen dieser begrifflich weiten Umschreibung werden sich erst über die kommenden Jahre ausgestalten. Sicher ist bereits heute, dass – wie es auch die DIHK-Satzung ausdrückt – die Wirtschaft Teil der Gesellschaft ist und die IHK-Organisation die gesellschaftliche Partikularität des Systembereichs Wirtschaft in die Ausübung öffentlicher Verantwortung einbringen kann. So kann sie auch ihren Beitrag zur Verwirklichung der 17 *Social Development Goals* der Vereinten Nationen leisten – was in der Gesetzesbegründung präzisiert wurde und was die IHK-Organisation bereits umsetzt (vgl. Teil B).

b) **Grundsatz der Vollständigkeit und angemessener Minderheitenschutz**

Die Wahrnehmung des Gesamtinteresses ist laut Bundesverfassungsgericht notwendig mit einer „möglichst vollständigen“ Erfassung der Gewerbetreibenden und ihrer Interessen verbunden. Dies gilt in allen drei Phasen des Prozesses: in der Konsultationsphase, in der Ermittlungs-/Entscheidungsphase und in der Kommunikationsphase. Bei der Konsultation zum Gesamtinteresse ist Ziel, grundsätzlich allen Mitgliedern die effektive Möglichkeit zur Partizipation an der Meinungsbildung zu geben: In dieser Konsultationsphase werden mehr und mehr digitale Dialogformate eingeführt, um die Beteiligung den Unternehmen zu erleichtern und die Binnenpluralität zu erhöhen. In der anschließenden Ermittlungsphase mit dem Entscheidungsprozess der gewählten Organe fließen alle eingebrachten Meinungen ein. Schließlich soll auch in der Kommunikation nach außen das Meinungsspektrum der Kammermitglieder möglichst vollständig abgebildet werden, indem beispielsweise auch relevante Minderheitspositionen zu umstrittenen Themen angemessene Berücksichtigung bei der Darstellung finden: Dies verwirklicht den „angemessenen Minderheitenschutz“ des neuen § 1 Absatz 1 Satz 3 IHKG.¹²

c) **Grundsatz der Sachlichkeit und Gebot der Neutralität**

Eine sachliche und objektive Diktion bleibt Standard der IHK-Organisation. Auch wenn politische Diskussionen häufig polarisiert sind, verlangt das Bundesverfassungsgericht für die Art und Weise, wie das Gesamtinteresse durch IHKs und DIHK nach außen kommuniziert wird, ein „höchstmögliches Maß an Objektivität“. Die Kammern müssen bei allen Äußerungen Objektivität, Sachlichkeit und Zurückhaltung wahren. Wie für alle öffentlich-rechtlichen Einrichtungen gilt das nun zurecht auch in der DIHK-Satzung aufgenommene Gebot der Neutralität.

¹⁰ Mit der IHKG-Novelle vom 7.8.2021 wurde in § 1 Absatz 1 Satz 2 IHKG der DIHK das Recht verliehen, zu wirtschaftspolitischen Angelegenheiten auch in behördlichen und gerichtlichen Verfahren sowie gegenüber der Öffentlichkeit Stellung zu beziehen

¹¹ Gesetzesbegründung in der angenommenen Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie zum Zweiten IHKG-ÄnderungsG, BT-Drucks. 19/30440, S. 13 f

¹² Dazu Wernicke in Junge/Jahn/Wernicke, IHKG-Kommentar, 9 Aufl. 2024 i. E., § 1 Rn. 62a ff.

d) Praxisbeispiel Wirtschafts- und Europapolitische Positionen

Als Legitimationsgrundlage für Stellungnahmen dienen vielfach die „Wirtschaftspolitischen Positionen“ und die „Europapolitischen Positionen“ der DIHK. Die beiden umfangreichen Positionspapiere (abrufbar unter www.dihk.de) werden in einem überaus umfassenden, mehrmonatigen Konsultations-, Diskussions- und Redaktionsprozess zwischen allen 79 IHKs und der DIHK, unter engem Einbezug der beratenden Ausschüsse auf Bundesebene mit über 1.400 Mitgliedern, diskutiert und anschließend von der DIHK-Vollversammlung beschlossen. Häufig werden sie durch die Vollversammlungen der IHKs regional nach dem jeweiligen regionalen Gesamtinteresse adaptiert oder ergänzt übernommen. Dann gelten sie entsprechend in der dort beschlossenen Form auch für die jeweilige IHK.

C. Entwicklungen und Perspektiven der IHKs, der DIHK und des AHK-Netzwerks

1. Herausforderungen für die gewerbliche Wirtschaft in der 20. Legislaturperiode

Das wirtschaftliche Umfeld für die Unternehmen ist auch im Herbst 2023 herausfordernd. Nach der Corona-Krise hat der russische Angriffskrieg auf die Ukraine am 24. Februar 2022 die Vorzeichen auch für die Wirtschaft gravierend verändert. Die Energiepreiskrise hat die Wirtschaft in der Breite getroffen und erschwert die notwendige Transformation hin zur Klimaneutralität. Immer deutlicher wird zudem, wie sehr die neue unsichere geopolitische Lage zu Vertrauensverlust führt und die globale Geschäftstätigkeit der Unternehmen belastet. Zusätzlich müssen – auch im Nachgang zur weltweiten Corona-Pandemie – die Lieferketten überarbeitet und resilienter ausgestaltet werden. Das wiederum führt zu neuen Arbeitsteilungen, setzt Margen unter Druck und verstärkt – vor allem ergänzt um die Energiekosten und die Verfügbarkeit von Fachkräften – den Standortwettbewerb. Es zeichnet sich ab, dass absehbar eine von Krisen und erheblichen Herausforderungen geprägte Welt zur neuen Normalität wird.

Diese neue Normalität trifft die deutsche Wirtschaft in einer Zeit großer Zukunftsaufgaben – den strukturellen Herausforderungen des Wirtschaftsstandortes. Hierzu zählen die Transformation der Energieversorgung hin zur Klimaneutralität, die Digitalisierung sowie der sich demografisch weiter verschärfende Fachkräftemangel.

2. Antworten von DIHK, IHKs und AHKs auf die Herausforderungen

Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und § 10a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 IHKG sind IHKs und DIHK gefordert, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirks, einschließlich der Gesamtverantwortung der gewerblichen Wirtschaft, die auch Ziele einer nachhaltigen Entwicklung umfassen kann, auf regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahrzunehmen. Dabei lassen sich die IHKs und die DIHK stets vom Grundsatz leiten, das Meinungsspektrum der Wirtschaft abwägend und ausgleichend einzubringen. Gleichzeitig geht es darum, nicht nur Probleme anzusprechen, sondern auch an Lösungswegen mitzuarbeiten.

a) Corona-Pandemie

Ein Blick zurück auf die Corona-Krise zeigt, was die Arbeit der IHKs und der DIHK prägt. Hierbei standen die mit Corona einhergehenden Herausforderungen für die Unternehmen und geeignete Krisen-Maßnahmen im Mittelpunkt der Arbeit. Es ging sowohl darum, die Unternehmen vor Ort über jeweils neue Entwicklungen zu informieren, wie auch darum, mit Landesregierungen und Bundesregierung geeignete Maßnahmen zu entwickeln und mit dazu beizutragen, eine pragmatische und bei den Unternehmen schnell wirkende Umsetzung zu ermöglichen. Dazu gehörte auch, Politik und Öffentlichkeit auf die zum Teil dramatischen Auswirkungen der Pandemie auf die Unternehmen aufmerksam zu machen, zumal auch für die Wirtschaft viele der Fragestellungen und Maßnahmen Neuland waren.

Insbesondere Gastronomie, Einzelhandel, Reisewirtschaft, Beherbergungswirtschaft und viele Dienstleistungsbetriebe waren von den Pandemie-Maßnahmen betroffen – entweder direkt durch Schließungen ihrer Unternehmen oder über Rückgänge des Kundenaufkommens. Viele international engagierte Industrieunternehmen mussten zudem mit zahlreichen Reisebeschränkungen und unterbrochenen Lieferketten umgehen. Mit Erkenntnissen aus der unternehmerischen Praxis durch den engen Kontakt der regionalen Industrie- und Handelskammern mit ihren Mitgliedern konnten IHKs und DIHK maßgeblich zur Entwicklung von Hilfsmaßnahmen wie KfW-Krediten, Garantien, Sofortzuschüssen und Überbrückungshilfen beitragen.

Der damalige DIHK-Präsident, Dr. Eric Schweitzer, hatte sich schon frühzeitig für unbürokratische, temporäre Zuschüsse eingesetzt – im intensiven Dialog mit der Bundesregierung, insbesondere dem Bundeswirtschaftsministerium konnten dann kurzfristig die Weichen für die ersten Hilfen gestellt werden. Soforthilfen, Überbrückungshilfen und zuletzt November- sowie Dezemberhilfe im Umfang von bis zu 50 Milliarden Euro konnten mithilfe der Expertise der regionalen IHKs und der Unternehmen umgesetzt werden. Gemeinsam haben DIHK und IHKs so wesentlich dazu beigetragen, dass für viele Soloselbständige und Unternehmen existenzhaltende Unterstützungen geleistet werden konnten.

Die DIHK hat die gewerbliche Wirtschaft bei der Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Krise unterstützt. So fanden beispielsweise wöchentlich mit allen Branchenbetreuern der IHKs Austauschtreffen zu aktuellen Entwicklungen statt. Die DIHK stellte auf Basis der Rückmeldungen aus den IHKs und deren Mitgliedsunternehmen Empfehlungen für eine nachhaltige Öffnungsstrategie zusammen. Unternehmen, die von Geschäftsschließungen betroffen waren, vermittelten die IHKs digitale Unterstützungsangebote und setzten sich für praktikable Regelungen etwa im Rahmen der Bundesnotbremse im Infektionsschutzgesetz ein.

Die Corona-Pandemie hat tiefe Spuren in der Wirtschaft hinterlassen. Viele Unternehmen mussten Einschnitte in ihre Bilanzen und im Eigenkapital hinnehmen. Der Überfall Russlands auf die Ukraine hat dann im Februar 2022 nicht nur großes Leid hervorgebracht, sondern auch die deutsche Wirtschaft vor neue große Herausforderungen gestellt.

b) Krieg in der Ukraine

Der russische Angriff auf die Ukraine hat zu massiven geopolitischen Verwerfungen geführt und auch die globale Wirtschaftslage erschüttert. „Unternehmerinnen und Unternehmer, gerade auch mit Verbindungen in die Region, sind entsetzt über diesen sinnlosen Krieg“, sagte seinerzeit Präsident Peter Adrian.

Anfang März 2022 startete der DIHK unter #WirtschaftHilft ein koordiniertes Angebot für Unternehmen, die bereits in der Hilfe für die Ukraine bzw. für die von dort geflüchteten Menschen aktiv waren oder sich entsprechend engagieren wollten. Auch BDA, BDI und ZDH waren mit dabei, innerhalb von 48 Stunden wurde eine gemeinsame Webseite mit sehr konkreten Tipps und Kontaktadressen erstellt: www.wirtschafthilft.info.

„Viele Betriebe sind mit Herzblut dabei: Sie transportieren Hilfsgüter, Fahrzeuge oder Medikamente in die Region und bringen Menschen aus der Gefahrenzone. Sie stellen Mitarbeiter frei, die helfen wollen, sie nehmen ukrainische Geflüchtete auf“, so damals DIHK-Präsident Peter Adrian.

Durch das Netzwerk der IHK-Flüchtlingskoordinatoren verfügt die IHK-Organisation bereits seit 2015 über ein großes Knowhow, viel praktische Erfahrung und eine gute Vernetzung mit den regionalen Ansprechpartnern in Bezug auf die Integration von Geflüchteten in die Unternehmen. Sie standen Unternehmen und Geflüchteten zur Seite, um das Ankommen der Menschen aus der Ukraine zu erleichtern und perspektivisch bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu helfen. Das von BMWK und DIHK finanzierte Projekt „NETZWERK Unternehmen integrieren Flüchtlinge“ mit über 3.700 Mitgliedsunternehmen unterstützt dabei operativ. Insgesamt gab das NETZWERK seit März 2022 in mehr als 600 Beratungsgesprächen, mit Informationen online und im Printformat sowie bei über 350 Informationsveranstaltungen Hilfestellung. Ein besonderer Fokus lag dabei auf der Ukraine, beispielsweise zu Themen wie Hilfstransporten in die Ukraine oder das Bereitstellen von Wohnraum und insbesondere zu Fragen rund um die Beschäftigung von Flüchtlingen aus der Ukraine.

In vielen der Nachbarländer der Ukraine leisteten zudem die Teams der dortigen AHKs vor Ort einen Beitrag zur Unterstützung von Geflüchteten und von betroffenen Betrieben.

Bundeskanzler Olaf Scholz, der ukrainische Premierminister Denys Schmyhal und DIHK-Präsident Peter Adrian eröffneten am 24. Oktober 2022 das 5. Deutsch-Ukrainische Wirtschaftsforum in Berlin. 400 Personen waren live dabei und über 1.000 Zuschauer hatten sich online zugeschaltet. „Während die Kriegshandlungen weitergehen, senden wir mit unserer Veranstaltung ein wichtiges Signal der deutschen Wirtschaft an die Menschen in der Ukraine: Viele unserer Unternehmerinnen und Unternehmer stehen bereit, den Wiederaufbau des Landes tatkräftig zu unterstützen. Wirtschaft ist ein unverzichtbarer Bestandteil der europäischen Integration der Ukraine“, sagte DIHK-Präsident Peter Adrian. Am 24. Oktober 2023 findet das Deutsch-Ukrainische Wirtschaftsforum erneut statt, um Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu diskutieren.

Seit Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine hat die DIHK die dortige AHK unterstützt. Geflüchtete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in Appartements der DIHK in Berlin untergekommen. Ein neuer AHK-Geschäftsführer wurde zum 1. Januar 2023 bei der DIHK in Berlin eingestellt. Die DIHK unterstützt ihn bei der

notwendigen Neuaufstellung der AHK, vor allem durch die Tätigkeit der Taskforce Ukraine. So soll ein *Rebuild Ukraine Center* das unternehmerische Engagement aus Deutschland beim Wiederaufbau der Ukraine begleiten.

Die AHK Ukraine hilft beim Wiederaufbau: Informationen für deutsche Unternehmen, Erkennen von Möglichkeiten auf dem Markt, Beratung der Unternehmen in juristischen, steuerlichen und anderen Fragen. Darüber hinaus wird Exportförderung für ukrainische Unternehmen Teil des *Rebuild Ukraine Centers* sein. Bei diesen Aktivitäten arbeiten DIHK und AHK sehr eng mit involvierten Unternehmen aus Deutschland und der Ukraine, mit verschiedenen Partnern vor Ort und in Berlin sowie besonders eng mit der deutschen Botschaft in Kiew zusammen.

c) Diversifizierung von Lieferketten – Rohstoffkompetenzzentren

Die vor dem Hintergrund der Pandemie und angesichts der geopolitischen Risiken notwendige Diversifizierung der Lieferketten setzt auch für die Arbeit von IHKs, DIHK und insbesondere AHKs neue Prioritäten. Neben ergänzenden Informationen, gesonderten Veranstaltungen und vermehrten Delegationsreisen in die relevanten Länder ist zudem der Aufbau eines Diversifizierungskompetenzzentrums in der Delegation der Deutschen Wirtschaft in China wichtig - gerade im Hinblick auf alternative Beschaffungen und Standorte in umliegenden Ländern. Der Ausbau der Rohstoffkompetenzzentren bei den AHKs wird zudem durch die DIHK – auch in enger Zusammenarbeit mit dem BMWK – weiter vorangetrieben. Besonders relevante Regionen sind Südamerika (insbesondere Chile, Brasilien), Südliches Afrika (über die AHK Südafrika werden zehn afrikanische Länder abgedeckt) sowie neben Kanada auch Australien bzw. die pazifische Region. In diesem Zusammenhang bewährt sich die intensive Zusammenarbeit mit der GTAI (Germany Trade and Invest) und der DERA (Deutsche Rohstoffagentur) einmal mehr.

d) Hilfestellung zur Bewältigung struktureller Herausforderungen

Aktuell sind die strukturellen Herausforderungen für die deutsche Wirtschaft groß. Umso mehr sind DIHK und IHKs sowie die AHKs in aller Welt zusätzlich gefordert, sich als Teil von Lösungen einzubringen. Denn die strukturellen Herausforderungen betreffen in der Regel Fragen des unternehmerischen Alltags hier in Deutschland sowie in den Tochterunternehmen weltweit und gehen hin bis zu den grundsätzlichen Fragen der Bewertung unterschiedlicher Unternehmensstandorte. Beim Ziel, zusätzliche Belastungen für die Unternehmen abzubauen, besteht weitgehend Einigkeit. Digitalisierung und Automation können z. B. einen großen Beitrag leisten, Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Die IHK-Organisation hat hier als Vermittler zwischen dem Alltag in den Unternehmen und der Politik eine wichtige Funktion als Teil ihres gesetzlichen Auftrags. Letztlich müssen sich Ausgestaltung und Umsetzung von Gesetzen sowie der Ablauf von Verwaltungsvorgängen daran messen lassen, inwieweit die Anwendung in der Praxis möglichst reibungslos funktioniert. Die DIHK organisiert einen solchen Check mit und in der unternehmerischen Praxis und geht dabei auch der Frage nach einer möglichen digitalen Umsetzung in den Unternehmen nach. IHKs und DIHK bieten an, deutlich mehr neue Gesetze und Vorschriften solchen Praxis-Checks zu unterziehen. So können den Gesetzgebern wichtige Ausgestaltungs- und Umsetzungshinweise gegeben werden. Das betrifft die aktuell in verschiedenen Bereichen drängende Aufgabe, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, ebenso wie die umfangreichen Melde- und Berichtspflichten, die in vielen Fällen komplizierten Erhebungsverfahren bei den Steuern und die effektive Nutzung von Förderprogrammen.

Die Achtung der Menschenrechte und der Schutz der Umwelt ist ein Anliegen, das Politik und Wirtschaft eint. Gleichzeitig sehen viele deutsche Unternehmen bei der Überprüfung der Lieferanten und des Engagements in bestimmten Ländern und Regionen große Herausforderungen. Die IHKs unterstützen die hiesigen Unternehmen dabei, die Regelungen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes im betrieblichen Alltag adäquat anzuwenden. Gleichzeitig gibt es jedoch bei ihnen und gerade bei ausländischen Geschäftspartnern viele offene Fragen.

Um dazu beizutragen, dass sich internationale Unternehmen nicht durch die vielen Vorschriften gezwungen sehen, Geschäftsbeziehungen mit deutschen Unternehmen zu beenden, engagiert sich auch das Netz der AHKs gemeinsam mit den Auslandsvertretungen, der GIZ sowie mit Stiftungen und kulturellen Einrichtungen, wie etwa dem Goethe-Institut, stets mit dem Ziel, das Bewusstsein für die Thematik nachhaltiger Lieferketten vor Ort bei Wirtschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu schärfen. Statt des Abbruchs von Geschäftsbeziehungen könnte sich so zumindest die Chance eröffnen, den Austausch miteinander und somit die Wirtschaftsbeziehungen zu vertiefen. Denn mit einem Abbruch der Geschäftstätigkeiten und der Zusammenarbeit wäre weder den betroffenen Ländern noch der deutschen Wirtschaft geholfen.

Fachkräfteengpässe sind für Unternehmen in Deutschland ein strukturelles Problem, das sich künftig infolge der demografischen Entwicklung weiter verschärfen wird. Der Fachkräfteeinwanderung aus dem Ausland kommt daher eine wachsende Bedeutung zu. Die IHK-Organisation unterstützt die Unternehmen bei diesem in der Praxis bislang komplexen und oftmals bürokratischen Prozess. So gibt es in jeder IHK eine Ansprechperson, die für zuwanderungsspezifische Einzelfragen der Betriebe zur Verfügung steht. Gleichzeitig unterstützt sie beim Austausch mit regionalen Akteuren wie z. B. den Ausländerbehörden. In einigen IHKs und AHKs gibt es bereits Projekte, um Unternehmen bei der Gewinnung von Fachkräften und Auszubildenden aus dem Ausland zu helfen. Vielfach sind die IHKs zudem Partner lokaler Willkommensstrukturen wie Welcome Centern, die Betriebe und Beschäftigte bei Fragen rund um die Integration begleiten.

Die DIHK führt gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit und finanziell unterstützt vom BMWK das Projekt „Hand in Hand for International Talents“ durch, bei dem IHKs und AHKs Betriebe im gesamten Zuwanderungsprozess von der Akquise im Ausland bis hin zur Wohnungssuche im Inland intensiv unterstützen. Die IHK FOSA (Foreign Skills Approval) als bundesweite öffentlich-rechtliche Einrichtung ist verantwortlich für die Feststellung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse, die vielfach Voraussetzung für die Zuwanderung zur Beschäftigung ist. Im Ausland unterstützen AHKs deutsche Botschaften im Visumverfahren, indem sie z. B. Vorprüfungen der Anträge vornehmen und dadurch das Verfahren im Sinne der Betriebe sowie der Fachkräfte beschleunigen. Zudem bieten die AHKs an zehn für die Anwerbung von Fachkräften besonders relevanten Standorten mit dem Projekt ProRecognition – gefördert vom BMBF – eine Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen.

e) Brücke zwischen den Regionen, Berlin und Brüssel

Die Coronakrise und die Transformation hin zur Klimaneutralität belegen einmal mehr, welche wichtige Weichen (auch) für die deutsche Wirtschaft in Brüssel gestellt werden. Europäische Gesetze bestimmen zunehmend die wirtschaftlichen Standortfaktoren auch innerhalb Deutschlands: Insbesondere durch den Green Deal kommen neue, umfassende Rahmenvorgaben in den Bereichen Energie, Klima, Umwelt, Nachhaltigkeitsberichterstattung sowie nachhaltiger Finanzierung auf Unternehmen zu, die in Deutschland umgesetzt werden müssen. Auch über Initiativen in Bereichen wie Digitales, Steuern, Handels-, Zoll- und Industriepolitik werden die Rahmenbedingungen für das Wirtschaften in Deutschland ganz maßgeblich mit in Brüssel geprägt. Für Unternehmen erscheint die Gesetzgebung in Brüssel allerdings oft abstrakt und deshalb besonders erklärungsbedürftig. Das DIHK-Büro Brüssel fungiert daher nicht nur als Informations- und Diskursplattform für Initiativen aus Brüssel und Vertreter des Gesamtinteresses der deutschen Wirtschaft gegenüber den EU-Institutionen, sondern insbesondere auch als Brücke zwischen den Regionen und Brüssel: Durch die Organisation von Delegationsreisen von (D)IHK-Ausschüssen und -Präsidien nach Brüssel werden unternehmensrelevante Gesetzgebungsinitiativen genauer beleuchtet, gleichzeitig auch praktische unternehmerische Erfahrungen aus den Regionen in den politischen Dialog vor Ort eingebracht. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei darauf, gerade mittelständischen Unternehmen den unmittelbaren Kontakt zu den Institutionen und den politisch handelnden Personen in Brüssel zu ermöglichen. Ergänzt wird dies durch von der DIHK Brüssel organisierte digitale Diskussionsrunden zwischen EU-Institutionen und Unternehmen in allen Regionen Deutschlands und gemeinsame Veranstaltungsformate mit IHKs und dem europäischen Kammerdachverband Eurochambres. Um die Informationen zu neuen EU-Initiativen in die Regionen zu bringen, stellt die DIHK Brüssel neben Sachinformationen, Kommunikationsprodukten und Veranstaltungen für die IHK-Arbeit auch Reisen in die IHKs sicher und vermittelt Redner aus den EU-Institutionen für IHK-Veranstaltungen in Deutschland.

3. Organisationsspezifische Entwicklungen und Perspektiven

a) Leistungsspektrum

(1) Berufliche Bildung

Die Berufliche Bildung sorgt durch ihre unmittelbare Nähe zur betrieblichen Praxis für hervorragend ausgebildete Fachkräfte in Deutschland. Die Berufliche Bildung ermöglicht Menschen mit den verschiedensten Voraussetzungen einen gelingenden Übergang ins Arbeitsleben und gute Entwicklungschancen im Berufsleben. Ihre Mischung aus Wissen und Handeln ist ein Grund für die niedrige Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland.

Die Berufliche Bildung gehört zum Markenkern der IHK-Organisation. Die Industrie- und Handelskammern folgen dem Auftrag des Berufsbildungsgesetzes, sichern eine leistungsstarke Berufliche Bildung in den Unternehmen und befähigen junge Menschen zu einem erfolgreichen Start ins Berufsleben. Die IHKs beraten und betreuen Unternehmen und Auszubildende nach festen Standards. Sie organisieren Jahr für Jahr Hunderttausende von Prüfungen in der dualen Ausbildung und der Aufstiegsfortbildung. Die IHKs engagieren sich auch im Rahmen ihrer Aufgabe nach § 1 Absatz 2 IHKG, die Berufsbildung zu fördern, und bieten den Unternehmen vielfältige Unterstützung: So betreiben sie eine bundesweite IHK-Lehrstellenbörse, helfen jungen Menschen bei der Berufsorientierung, veranstalten Bestenehrungen und Messen, unterstützen schwächere Jugendliche beim Einstieg in Ausbildung und werben bei leistungsstarken Jugendlichen sowie Studienabbrechern für eine duale Ausbildung. DIHK und IHKs haben im Frühjahr 2023 eine bundesweite Kampagne gestartet, mit der Schulabgänger und deren Eltern über die Vorteile einer IHK-Ausbildung informiert werden: „Ausbildung macht mehr aus uns“ und „Jetzt können lernen“ – diese Botschaften stehen im Zentrum. Es bestehen inzwischen gute Aussichten, dass 2023 mehr Betriebe und Bewerber zueinander finden als noch im Vorjahr. Die aktuellen Zahlen zu den IHK-Ausbildungsverträgen bewegen sich im Plus. Die DIHK und IHKs sind zentraler Akteur in der Allianz für Aus- und Weiterbildung. Nach den coronabedingten Einschränkungen können zahlreiche Aktionen endlich wieder live stattfinden. Besonders wichtig, um früh ein realistisches Bild von der Welt der Berufe zu erhalten, sind betriebliche Praktika während der Schulzeit. Die aktuelle DIHK-Ausbildungsumfrage bestätigt: 80 Prozent der Ausbildungsbetriebe wollen ihr Engagement in der beruflichen Orientierung verstärken.

(2) Umfragen und Berichte

Die Unternehmens- und Expertenbefragungen der IHKs sind ein bedeutendes Instrument der Arbeit von IHKs und DIHK. Mit ihnen können wichtige Herausforderungen und aktuelle Fragestellungen der Wirtschaft prägnant und mit empirischer Evidenz an Politik und Öffentlichkeit transportiert werden. Mit den Ergebnissen der *IHK-Konjunkturumfrage* etwa informiert die IHK über die wirtschaftliche Lage vor Ort in den Regionen. Sie liefert Einschätzungen zu Geschäftsentwicklungen und -risiken (z. B. Fachkräftemangel, Finanzierungsbedingungen, Kosten für Energie- und Rohstoffe) der regionalen Wirtschaft. Bundesweit beteiligen sich über 20.000 Betriebe – die mit Abstand breiteste Unternehmensbefragung deutschlandweit. Dementsprechend hat keine andere Konjunkturumfrage so detaillierte regionale und Branchendaten. So ist der dreimal pro Jahr erscheinende *Konjunkturbericht* von IHKs und DIHK eine belastbare Informationsquelle, die ein aktuelles, zukunftsgerichtetes und umfassendes Stimmungsbild der regionalen Wirtschaft in den Bereichen Bau, Dienstleistungen, Handel und Industrie widerspiegelt.

Daneben decken die Befragungen auch weitere Themen ab: Mit dem „*DIHK-Report zur Unternehmensnachfolge*“ etwa legt die DIHK eine Einschätzung der IHK-Organisation zur Nachfolgesituation im deutschen Mittelstand vor. Grundlage für die DIHK-Aussagen sind Erfahrungsberichte der IHK-Beraterinnen und -Berater zur Unternehmensnachfolge der 79 IHKs sowie eine statistische Auswertung des IHK-Service zur Unternehmensnachfolge. Insgesamt fußt der DIHK-Report zur Unternehmensnachfolge auf über 18.000 Kontakten von IHK-Experten mit Senior-Unternehmern und Personen, die an der Übernahme eines Unternehmens interessiert sind. Hier zeigt sich seit Jahren eine immer größer werdende Lücke zwischen Unternehmern, die eine Nachfolgerin/einen Nachfolger suchen, und Personen, die an einer Nachfolge interessiert sind. Ganz ähnlich verhält es sich mit dem *DIHK-Gründungsreport* – hier ist ein deutlicher Rückgang des Gründungsinteresses festzustellen. Studien werden von der IHK-Organisation aber auch zum Cross-Border-E-Commerce, zu Energie- und Digitalisierungsfragen sowie natürlich rund um das Thema Aus- und Weiterbildung veröffentlicht.

Hinzu kommen weltweit einmalige internationale Befragungen. Der *AHK World Business Outlook* ist eine regelmäßige DIHK-Umfrage bei deutschen Unternehmen im Ausland und den Mitgliedsunternehmen der Deutschen Auslandshandelskammern (AHKs). Sie erfasst Rückmeldungen von weltweit mehr als 4.000 deutschen Unternehmen, Niederlassungen und Tochtergesellschaften sowie Unternehmen mit engem Deutschlandbezug. Hier wird verdeutlicht, auf welches Umfeld die deutschen Betriebe im globalen Wettbewerb stoßen.

(3) Beratungsangebote

Die IHKs vertreten nicht nur die Interessen der Wirtschaft, sondern stehen ihren Mitgliedern auch mit einem vielfältigen Angebot an Beratungsleistungen zur Seite – als Teil der gesetzlichen Aufgabe der Förderung der regionalen Wirtschaft. So begleiten die IHKs Unternehmen in allen Phasen – von der Gründung über Innovation und Sicherung bis schließlich zur Unternehmensnachfolge.

Mit Einstiegsgesprächen und Beratungen geben die IHKs angehenden Unternehmerinnen und Unternehmern eine wertvolle Hilfestellung zu deren Geschäftskonzept. Die Zahlen und Erfahrungen der IHKs aus ihrem Gründungsservice des Jahres 2023 zeigen ein zuletzt leicht rückläufiges Interesse (-3 Prozent). Die IHKs führten 2022 allerdings immerhin noch rund 144.000 Gespräche mit Personen, die ein Unternehmen gründen wollten oder gerade gegründet haben. Etwa 40 Prozent davon waren Frauen. Hier kommt die Verunsicherung über die Wirtschaftsentwicklung ebenso zum Ausdruck wie die demografische Entwicklung. Die IHKs geben daneben Stellungnahmen zu Förderanträgen ab – vor allem bei Bürgschaften und bei Zuschüssen für Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit.

Die IHKs geben Auskunft in vielen für Unternehmen relevanten Rechtsbereichen. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen ohne spezialisierte Rechtsabteilung sind diese IHK-Dienstleistungen eine wichtige Unterstützung. So erteilten die IHKs im Jahr 2022 rund 430.000 Rechtsauskünfte.

Die IHKs unterstützen Unternehmen dabei, auf internationalen Märkten Fuß zu fassen. Der exportorientierten deutschen Wirtschaft liefern die IHKs Marktinformationen, geben Hinweise zu Fragen des Zollrechts und bieten persönliche Beratungen. Gleichzeitig erhalten die Unternehmen das für viele Märkte erforderliche Ursprungszeugnis für die Ausfuhr ihrer Waren.

Rund 34.000 Teilnehmende haben sich 2022 im Rahmen von Länderberatungstagen informiert. Themenbezogene Veranstaltungen zu Zoll- und Außenwirtschaftsrecht zählten ebenfalls rund 31.000 Teilnehmende. Oftmals greifen die IHKs bei ihren Angeboten auf das Know-how der AHKs weltweit zurück. Häufig vermitteln AHK-Fachleute persönlich praxisnahe Ratschläge bei solchen Veranstaltungen.

Die Nachfrage nach kompetenter Beratung in international herausfordernden Zeiten spiegelte sich in der Zahl der individuellen IHK-Beratungen für Unternehmen wider. Die IHKs stehen ihren auslandsaktiven Unternehmen im Umgang mit bekannten, aber vor allem auch ad hoc aufgetretenen neuen Herausforderungen beim Auslandsgeschäft zur Seite. Beispiele sind u. a. die zeitweisen Grenzschießungen und Unterbrechungen von Lieferketten im Jahr 2022. Allein zum Zoll- und Außenwirtschaftsrecht gaben die IHKs rund 350.000-mal Rat und Unterstützung.

Aber auch Informationen zum ersten Engagement auf einem neuen Zielmarkt oder zur Suche nach Geschäftspartnern standen 2022 mit rund 75.000 Auskünften hoch im Kurs.

Hinzu kommen jährlich 1,54 Millionen Ursprungszeugnisse, Carnets – sozusagen die Reisepässe einer Ware – und andere Bescheinigungen für den Außenwirtschaftsverkehr, die IHKs den Unternehmen ausstellen.

(4) Gutachterliche Stellungnahmen

Das öffentliche Handelsregister gibt Auskunft über unternehmensbezogene Rechtsverhältnisse und Rechtstatsachen. Damit das Handelsregister fehlerfrei bleibt, unterstützen die IHKs die registerführenden Stellen mit jährlich rund 93.000 gutachterlichen Stellungnahmen. So verhindern sie beispielsweise rechtswidrige Eintragungen und helfen dabei, Einträge zu berichtigen oder zu vervollständigen.

Die IHKs vertreten die Interessen der Unternehmen bei Planverfahren wie etwa der Entwicklung des Verkehrsnetzes oder der Ausweisung von Gewerbegebieten. Im Rahmen der kommunalen, regionalen und Landesplanung oder Infrastrukturplanungen geben die IHKs bundesweit jährlich rund 20.000 Stellungnahmen ab.

(5) Demokratie und Ehrenamtliches Engagement / Frauen im Ehrenamt

Über 215.000 Persönlichkeiten engagieren sich derzeit ehrenamtlich in einer IHK – in Gremien, Ausschüssen oder als Prüfer.

Die IHKs sind mitgliedergetragen und demokratisch aufgebaut: Wichtigstes Organ ist die IHK-Vollversammlung – das Parlament der regionalen Wirtschaft. Die Unternehmen bestimmen über die Vollversammlung den Kurs ihrer IHK. Bei der Wahl hat jedes Unternehmen – unabhängig von seiner Größe – eine Stimme. Die IHKs gestalten als Impulsgeber die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im Interesse der Betriebe mit.

Regelmäßig sind alle Mitglieder der IHK aufgerufen, ihre Vertretung in die Vollversammlung zu wählen. Insgesamt engagieren sich in den Vollversammlungen der 79 IHKs 5.231 Unternehmerinnen und Unternehmer, davon 23 Prozent Frauen und 77 Prozent Männer. Dank entsprechender Initiativen der IHKs und der DIHK hat der Anteil weiblicher Mitglieder in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Hier immer besser zu werden, ist denn auch ein strategisches Ziel der IHK-Organisation.

So bringt das Netzwerk *Business Women IHK* Unternehmerinnen aus kleinen, mittelständischen und großen Unternehmen zusammen, fördert den Austausch zu wirtschaftlichen Themen untereinander und möchte Frauen für das Ehrenamt in der IHK-Organisation begeistern. Die weiblichen Stimmen in der Unternehmerschaft hörbarer zu machen, ist das gemeinsame Ziel. Zudem wurden die Aktivitäten zur Förderung der Diversität im Kreis der Mitarbeitenden von IHKs, AHKs und DIHK intensiviert. Ergänzend zu Netzwerktreffen wurde im Internet die Website *GemeinsamWIRsein* entwickelt. Am deutschen Diversitytag zeigt die DIHK mit vielfältigen Aktionen Flagge.

Gerade die mittelständische Struktur mit vielen Hidden Champions und innovativen kleinen Unternehmen prägt das Bild der Wirtschaft in Deutschland. Daher ist es wichtig, dass auch in den Vollversammlungen Unternehmen aller Größenordnungen beteiligt sind. Genau das spiegelt die Zusammensetzung der IHK-Vollversammlungen wider. So kommen rund 78 Prozent der Vollversammlungsmitglieder aus kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

Das Engagement von IHK-Mitgliedern in Präsidien und Vollversammlungen erfordert großen Einsatz – und das neben der eigenen unternehmerischen Tätigkeit. Dabei erfolgt die Mitarbeit in IHK-Gremien stets ehrenamtlich, also ohne gesonderte Vergütung. Einige wenige IHKs gewähren Präsidentin oder Präsident pauschale Aufwandsentschädigungen (rund 380 bis 1.500 Euro pro Monat). Weniger als die Hälfte der IHKs erstatten Mitgliedern von Präsidien bzw. Vollversammlungen Reisekosten.

Besonders stark ausgeprägt ist das Engagement in der Aus- und Weiterbildung mit rund 165.000 Ehrenamtlichen – eine der zentralen Aktivitäten der IHKs und ein wichtiger Beitrag zur Fachkräftesicherung in Deutschland. Die Unternehmen selbst haben es in der Hand, die Ausbildung ihrer Nachwuchskräfte insgesamt mitzuprägen und sich auch unmittelbar und über den eigenen Betrieb hinaus in die Aus- und Weiterbildung mit einzubinden. Außerdem spart der Staat durch dieses seitens der Unternehmen ehrenamtlich geleistete Engagement allein bei den rund 406.000 IHK-Zwischen- und Abschlussprüfungen in der Ausbildung sowie den 128.000 Prüfungen in der IHK-Weiterbildung Honorare von mehreren hundert Millionen Euro pro Jahr.

Ehrenamtliches Engagement fließt zudem in IHK-Fachausschüsse, in offene Foren zur Geschäftspartnersuche auch international oder in „Runde Tische“ zur Rettung von Unternehmen in der Krise ein. Die ehrenamtlich engagierten Unternehmerinnen und Unternehmer stützen sich dabei auf das Know-how und die Arbeit der insgesamt 8.923 hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IHKs. Hinzu kommen 745 Beschäftigte in Einrichtungen, oftmals Bildungsinstitutionen, an denen IHKs mehrheitlich beteiligt sind.

(6) Finanzierung der IHK-Organisation

Die Mitgliedsunternehmen finanzieren die IHKs über Beiträge und Umlagen sowie über Gebühren und Entgelte für individuelle hoheitliche und nicht hoheitliche Leistungen. Die umfangreichen IHK-Aufgaben erfordern eine solide Finanzierung. Kaufmännisches Denken und vorausschauende Wirtschaftsführung gehören deshalb zu den Grundsätzen der IHK-Organisation. Die konkrete Ausgestaltung der Aufgaben und deren Finanzierung liegen in der Hand der IHK-Vollversammlungen. Die gewählten Unternehmerinnen und Unternehmer entscheiden jedes Jahr über die Höhe der Beiträge, die sich aus Grundbeitrag und Umlage zusammensetzen, und der Gebühren sowie über die Finanzierung besonderer Aktivitäten.

Die regionale Wirtschaftskraft, die Branchenstrukturen oder auch besondere Herausforderungen z. B. durch die demografische Entwicklung sind maßgebliche Einflussfaktoren für die finanziellen Weichenstellungen vor Ort. Auch setzen die IHKs vor Ort unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte.

Die IHK-Beiträge orientieren sich an der Leistungsfähigkeit der Unternehmen und sind deshalb dem Solidarprinzip verpflichtet.

Grundsätzlich zahlt jedes Mitgliedsunternehmen einen jährlichen Grundbeitrag und gegebenenfalls eine an der Ertragsstärke orientierte Umlage. Es gibt indes eine Reihe von Mitgliedsunternehmen, die von der Pflicht zur Beitragszahlung ganz oder teilweise befreit sind. Klein- und Kleinstunternehmen mit sehr niedrigen Gewinnen sind per Gesetz von der Beitragszahlung freigestellt: Vollständig vom Beitrag freigestellt sind natürliche Personen und Personengesellschaften, die nicht im Handelsregister (HR) eingetragen sind und deren Ertrag bzw. Gewinn 5.200 Euro jährlich nicht übersteigt. Freigestellt sind ebenfalls nicht im HR eingetragene Gründerinnen und Gründer in den ersten beiden Jahren ihrer Existenz, wenn ihr Gewerbeertrag oder Gewinn 25.000 Euro nicht übersteigt. Diese Befreiung dehnt sich hinsichtlich der Umlage auf das dritte und vierte Jahr aus, soweit Gewinn oder Gewerbeertrag weiterhin 25.000 Euro nicht übersteigt.

Aus ihren Erträgen finanzieren die Industrie- und Handelskammern auch die DIHK. Die Beiträge für die DIHK, die sich ebenfalls aus Grundbeitrag und Umlage zusammensetzen, werden jährlich von der DIHK-Vollversammlung beschlossen. Gemäß ihrer Beitragsordnung erhebt die DIHK Beiträge zur Deckung der im Wirtschaftsplan festgesetzten Aufwendungen von den Industrie- und Handelskammern. Die Verteilung der Beitragslast orientiert sich an der Leistungsfähigkeit der Industrie- und Handelskammern, die wiederum an die Ertragskraft der Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in den jeweiligen IHK-Bezirken anknüpft.

Neben den Beiträgen der IHKs speisen sich die Erträge der DIHK im Wesentlichen aus Bundeszuwendungen zur anteiligen Finanzierung der 20 Delegationen und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft zur Außenwirtschaftsförderung.

Im Verbund – d. h. in der DIHK in Berlin und Brüssel, bei ihren Tochterunternehmen DIHK Service GmbH, DIHK DEinternational GmbH und DIHK Gesellschaft für berufliche Bildung gGmbH sowie bei Delegationen, Repräsentanzen und Servicegesellschaften im Ausland – beschäftigte die DIHK im In- und Ausland 2022 rund 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

b) Die Finanzierung des AHK-Netzwerks

Die DIHK hat gemäß § 10a Absatz 2 Satz 1 IHKG den gesetzlichen Auftrag, das Netzwerk der deutschen Auslandshandelskammern, Delegiertenbüros und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft als Instrument der Außenwirtschaftsförderung der Bundesrepublik Deutschland zu koordinieren und zu fördern. Daher betreut die DIHK dieses Netzwerk, das unter anderem durch Zuwendungen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz finanziert wird. Für die 20 Delegationen an 19 Standorten, die rechtlich betrachtet Teil der DIHK sind, übernimmt sie eine Kofinanzierung.

Das AHK-Netz erwirtschaftete im Jahr 2022 insgesamt rund 246,8 Mio. Euro. Der Anteil des Bundes (BMWK) am Gesamthaushalt der AHKs betrug dabei 22 Prozent bzw. 53,7 Mio. Euro. Die DIHK erhält vom BMWK diese Gelder als Zuwendung, die auf Basis von Weiterleitungsverträgen an die einzelnen AHKs gehen. Die DIHK ist berechtigt und verpflichtet, jederzeit die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendung zu prüfen. Dafür setzt die DIHK in Berlin ein Team von mehreren Personen ein.

Zusätzlich greifen die AHKs zur Verhinderung von Korruptionsverstößen und im Sinne der Transparenz auf die durch die DIHK bereitgestellten und entwickelten personellen und sachlichen Ressourcen zu. Mitarbeitende der AHKs sowie externe Hinweisgeber können ein Whistleblower-Tool nutzen. Vorwürfen über interne Missstände oder Fehlverhalten im AHK-Netz – ob über das Hinweisgebersystem oder anderweitig an die Organisation herangetragen – geht die DIHK verantwortungsvoll nach.

Die Jahresabschlüsse der AHKs werden durch Wirtschaftsprüfer testiert. Jeder AHK-Standort ist verpflichtet, bis zum 31. März des Folgejahres einen mit Testat versehenen Jahresabschluss durch einen anerkannten Wirtschaftsprüfer bei der DIHK einzureichen.

Zusätzlich werden nach Hinweisen und risikoadjustiert Vor-Ort-Prüfungen durch die DIHK durchgeführt. Bei diesen Prüfungen handelt es sich um eine vollumfängliche Überprüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung. Die Auswahl der zu prüfenden Standorte erfolgt grundsätzlich durch Analyse und Gewichtung verschiedener Kriterien wie z. B. anstehender Wechsel der Geschäftsführung und Zeitraum seit der letzten Prüfung. Darüber hinaus umfasst das Instrumentarium auch Ad-hoc Prüfungen, die zusätzlich zum regulären Prüfungsplan veranlasst werden können, sollten bei der DIHK Hinweise auf etwaige Unregelmäßigkeiten eingehen.

Weitere Elemente zur Sicherung rechtmäßiger Mittelverwendung sind regelmäßige Schulungsangebote zu Finanz- und Führungsthemen sowie Sensibilisierung der Mitarbeitenden. In einem 2-Jahres-Turnus finden zudem Workshops mit der AHK-Geschäftsführung statt. Mustersatzungen und Geschäftsordnungen für die AHKs werden regelmäßig durch die DIHK aktualisiert und dem AHK-Netz zur Verfügung gestellt. Änderungen an einer AHK-Satzung sind nur möglich nach erfolgter Abstimmung und Freigabe durch die DIHK.

c) Online- Zugangsgesetz

Zur Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG) hat die IHK-Organisation eine digitale Plattform analog zur Plattform-Architektur des Bundes aufgebaut. Ziel ist es, einerseits von der Verwaltung angebotene Basiskomponenten nutzen zu können und andererseits eine Integration der Online-Zugänge für die Fachverfahren der IHKs

im Sinne einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung erreichen zu können. Mit dieser Plattform können IHKs ihren Kunden Leistungen im Sinne des OZG anbieten. Die Plattform soll künftig zur Anbindung des digitalen Ökosystems der IHKs an das der Verwaltung dienen.

d) DIHK-Tochtergesellschaften

DIHK Service GmbH

Die Service GmbH ist eine Projektgesellschaft der DIHK für die Industrie- und Handelskammern und die deutschen Auslandshandelskammern. Gemeinsam mit Partnern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft entwickelt und realisiert sie Projekte, die Unternehmen nachhaltig stärken und einen gesellschaftlichen Mehrwert bieten. Gemeinsam werden Projekte entwickelt und innovative Ideen umgesetzt. Schwerpunkt ist dabei z. B. die Fachkräftesicherung von heute und morgen etwa durch Zuwanderung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Integration von Flüchtlingen in Betriebe. Ein weiterer Fokus liegt auf Projekten zum Umwelt- und Klimaschutz in Deutschland wie weltweit. Hinzu kommen Themen zur Förderung der Berufsbildung im In- und Ausland und für einen erfolgreichen Außenhandel. Die Projekte werden überwiegend von verschiedenen Ressorts der Bundesregierung kofinanziert.

Beispielweise wird mit dem Projekt Young Energy Europe (aus BMWK-Mitteln) der erfolgreiche Ansatz der Energiescouts hierzulande auch international in die Breite getragen. Young Energy Europe ermöglicht jungen Berufstätigen in Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Polen, Serbien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn eine Weiterbildung im Themenfeld Energie- und Ressourceneffizienz. Die zukünftigen Energy Scouts lernen, Einsparpotenziale für Energie und Ressourcen in ihren Unternehmen zu erkennen und zu heben. Die anschließende Praxisphase bietet den Teilnehmern die Gelegenheit, ihr neu erworbenes Wissen im Unternehmen konkret anzuwenden und Einsparpotenziale zu heben.

DIHK-Gesellschaft für berufliche Bildung - Organisation zur Förderung der IHK-Weiterbildung gGmbH

Die DIHK-Bildungs-gGmbH ist wegen der Bedeutung des Themas bewusst als eine gemeinnützige Tochtergesellschaft der DIHK konzipiert. Ihre Aufgabe ist die Entwicklung und Bereitstellung hochwertiger Produkte und Dienstleistungen für die Berufliche Bildung, die der Wirtschaft sowie der Allgemeinheit über das IHK-Netz und digitale Plattformen zur Verfügung gestellt werden.

Ein zentraler Schwerpunkt der Gesellschaft ist die Digitalisierung von Prüfungen, Lernformaten und Inhalten der Beruflichen Bildung. Mit den Produkten und Dienstleistungen unterstützt die DIHK-Bildungs-gGmbH die hoheitlichen Aufgaben, die von den Industrie- und Handelskammern für die Berufliche Bildung wahrgenommen werden.

Darüber hinaus unterstützt die Gesellschaft die Aufgabe der Industrie- und Handelskammern gemäß § 1 Absatz 1 und 2 IHKG, die regionale Wirtschaft und insbesondere die Berufliche Bildung zu fördern. Beispielsweise hat die Gesellschaft während der Coronakrise gezeigt, wie die digitale Ausrichtung zum Erfolg werden kann. Innerhalb weniger Tage wurden gemeinsam mit BDA, BDI, ZDH und DIHK Videos und interaktive Formate zu neuen Corona-Regelungen im Rahmen der Initiative #wirtschaftstestetgegencorona und #wirtschaftimpftgegencorona umgesetzt. So hat die DIHK-Bildungs-gGmbH 200 kostenfreie Webinare rund ums Testen, Impfen und den Arbeitsschutz für insgesamt 27.000 Teilnehmende erfolgreich durchgeführt.

In enger Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern sowie den IHK-Bildungszentren unterstützt die DIHK-Bildungs-gGmbH diese im Rahmen des Shared-Services-Prinzips außerdem mit Live-Online-Trainings für ihre Mitgliedsunternehmen zu ausgewählten Zukunftsthemen (Nachhaltigkeit, Transformation, digitale Transformation).

DIHK DEinternational GmbH

Die DIHK DEinternational GmbH fungiert als Holding für die dem AHK-Netz zugehörigen 18 Vertriebsgesellschaften der Delegationen der deutschen Wirtschaft (juristisch unselbständige Außenstellen der DIHK) in 16 verschiedenen Ländern. Sie hält die Anteile an den Tochtergesellschaften und nimmt Controllingtätigkeiten wahr. Darüber hinaus entwickelt sie gemeinsam mit dem AHK-Netz unter der Marke „DEinternational“ das Dienstleistungsportfolio der AHKs weiter. Die Vermarktung dieser weltweit vergleichbaren Dienstleistungen wird unter anderem durch die Teilnahme an Messen und Roadshows bei IHKs unterstützt. Eine wichtige Rolle spielt die

DIHK DEinternational GmbH bei der Digitalisierung des AHK-Netzes (AHK-Digital). Die Entwicklung und Einführung von gemeinsamen Systemen auf globaler Ebene sind wichtiger Grundstein bei der Digitalisierung der weltweiten Standorte. Auch bei diesem wichtigen Thema engagiert sich das BMWK mit Zuwendungen.

D. Die Umwandlung des DIHK e. V. in die Deutsche Industrie- und Handelskammer

1. Identitätswahrender Formwandel durch Gesetz: Vom Verein zur Körperschaft des öffentlichen Rechts

Am 12. August 2021 trat das Zweite IHKG-Änderungsgesetz in Kraft.¹³ Das Gesetz legte den Grundstein für die Umwandlung des DIHK von einem eingetragenen Verein in eine Körperschaft des öffentlichen Rechts: Aus dem DIHK e. V. ist mit dem gesetzlichen Rechtsformwechsel am 1. Januar 2023 die Deutsche Industrie- und Handelskammer geworden. In ihr sind die IHKs nicht mehr wie zuvor als Vereinsmitglieder auf privatrechtlicher Basis, sondern als gesetzliche Mitglieder in einer Dachorganisation auf Bundesebene zusammengeschlossen. Die Rechtsaufsicht für die DIHK liegt beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Der Bundesrechnungshof (BRH) kann die Wirtschafts- und Haushaltsführung der DIHK prüfen. Die Arbeitnehmervertretung der Mitarbeitenden der DIHK in Berlin erfolgt nicht mehr über einen Betriebs-, sondern nunmehr über einen Personalrat nach dem Personalvertretungsgesetz.

Die Organisationsstrukturen der DIHK sowie in weiten Teilen auch ihr Aufgabenfeld bilden auf Bundesebene ab, was auf regionaler Ebene für die Struktur und gesetzlichen Aufgaben der IHKs festgelegt wurde. Insoweit hat das novellierte IHKG bereits zu einer politischen wie rechtlichen Integration des Dachverbands in die IHK-Gesamtorganisation und damit einhergehend zu juristischen Vereinfachungen geführt.

2. Anstoß für die IHKG-Reform: Rechtsprechung und politische Anforderungen

Eine Reihe von höchstgerichtlichen Entscheidungen seit 2010 gaben Grundlage und Anlass, das IHKG zu reformieren.¹⁴ Das BVerfG hat 2017 die verfassungsrechtliche Legitimation der gesetzlichen Mitgliedschaft und der damit verbundenen Beitragspflicht bestätigt und die Vorteile von Vollständigkeit und Repräsentativität der Interessenwahrnehmung hervorgehoben¹⁵. Ebenso wurden die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Gesamtinteressen als Legitimation der gesetzlichen Mitgliedschaft präzisiert.¹⁶ Gleichzeitig haben Urteile der Verwaltungsgerichte Fragen nach der Reichweite der Verbandskompetenz und der Konkretisierung der Maßstäbe aufgeworfen.¹⁷ Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2020¹⁸ schließlich führte in Folge des unsicheren Rechtsrahmens zur Verpflichtung einer IHK zum Austritt aus dem DIHK e. V. Infolgedessen war der verfassungsgerichtlich gebotene Grundsatz der Vollständigkeit der Interessenwahrnehmung gefährdet. Die so entstandene Situation nahm die Bundesregierung zum Anlass, eine IHKG-Novelle in die Wege zu leiten, in der auch weitere Reformaspekte zum Ausdruck kamen. Dadurch sollten ausdrücklich die Vollständigkeit in der Gesamtinteressenwahrnehmung sichergestellt, der Kompetenzrahmen klarer gestaltet, die Autonomierechte der IHKs gesichert sowie Minderheitsmeinungen und der Rechtsschutz einzelner Kammermitglieder auch direkt gegenüber der DIHK gestärkt werden.

Im Dezember 2020 lag der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie für das „Zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern“ (nachstehend „Zweites IHKG-Änderungsgesetz“ oder nur IHKG) vor, im März 2021 folgte der Regierungsentwurf.

In den Beratungen des Bundestages einschließlich der Anhörung im Wirtschaftsausschuss und der Stellungnahmen von Dritten spielten folgende Themen eine hervorgehobene Rolle:

- Mehr Transparenz über Strukturen, Daten und Entscheidungsprozesse der IHK-Organisation.

¹³ Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern, BGBl. I S. 3306.

¹⁴ S. Gesetzesbegründung zum Zweiten IHKG-Änderungsgesetz, BT-Drs. 19/27452, S. 14 f.

¹⁵ BVerfG v. 12.7.2017 1 BvR 2222/12 und 1 BvR 1106/13

¹⁶ BVerfG v. 12.7.2017, 1 BvR 2222/12 und 1 BvR 1106/13, Rz. 100 ff.

¹⁷ BVerfG v. 23.06.2010 – 8 C 20.09 – GewArch 2010, 400. BVerfG v. 23.03.2016 – 10 C 4.15 – GewArch 2016, 289.

¹⁸ BVerfG v. 14.10.2020, 8 C 23.19.

- Klarer Kompetenzrahmen: Verpflichtung der DIHK auf die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung der gewerblichen Wirtschaft unter Einbeziehung der UN-Nachhaltigkeitsziele sowie des Leitbilds der ehrbaren Kaufleute und ihrer gesellschaftlichen und sozialen Verantwortung.
- Qualitätssicherung und Minderheitenschutz in der Gesamtinteressenwahrnehmung
- Klare Strukturen in der Selbstverwaltung: Gesetzliche Mitgliedschaft der IHKs in der DIHK bei Wahrung der regionalen Autonomie der IHKs sowie des Selbstverwaltungscharakters der IHK-Organisation.
- Stärkerer Rechtsschutz des einzelnen IHK-Mitglieds
- Koordination und Förderung des AHK-Netzes durch die DIHK
- Für DIHK: Rechtsaufsicht durch das BMWK und Prüfung durch den Bundesrechnungshof

3. Umsetzung der Reformforderungen in Satzung und Praxis der DIHK

Die DIHK-Vollversammlung berief angesichts der politischen Debatte bereits im März 2021 einen Projektleitungsausschuss zur Koordinierung des gesamten sich anbahnenden Umwandlungsprozesses ein. Zugleich wurde ein sogenannter „Satzungskonvent“ mit Repräsentanten aus allen IHKs gebildet, der als Plattform für die Ausarbeitung einer neuen DIHK-Satzung diente. Er wurde fachlich durch die bei der DIHK angesiedelte Kommission für Kammerrechtspolitik unterstützt – einen juristischen Expertenausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern der IHKs. Als Drittes Gremium wurde eine AG Kulturwandel eingerichtet, in der ebenfalls die IHKs – unter Beteiligung einer Repräsentantin oder eines Repräsentanten der AHKs – vertreten waren und die Vorschläge für mehr Transparenz und eine bessere Zusammenarbeit innerhalb der Organisation erarbeitete.

Nach Verabschiedung des IHKG-Änderungsgesetzes am 10. Juni 2021 und Inkrafttreten am 12. August 2021 waren die Vorbereitungen des Satzungsgebungsprozesses im DIHK daher bereits vorangeschritten. Nach intensiven Debatten, in denen die gesamte interne Governance auf den Prüfstand gestellt wurde, konnte bereits ein Jahr später, am 23. März 2022 ein halbes Jahr vor der gesetzlichen Frist, die Vollversammlung noch des DIHK e. V. auf Basis des neuen IHKG die Satzung für die neue Bundeskammer beschließen und anschließend der Rechtsaufsicht zur Prüfung und Genehmigung vorlegen. Genehmigung und Ausfertigung der Satzung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz erfolgten am 7. September 2022, am 7. Oktober 2023 wurde sie im Bundesanzeiger bekanntgemacht¹⁹.

Die IHK-Organisation hat die Novelle des IHKG zum Anlass genommen, in Ausübung der funktionalen Selbstverwaltung nicht nur die ihr vom Gesetzgeber aufgetragenen Reformmaßnahmen umzusetzen, sondern darüber hinaus auch das Selbstbild zu hinterfragen und zu modernisieren.

Resultat dieses Prozesses war auf der einen Seite die Entscheidung der DIHK, viele im DIHK e. V. bewährte Strukturen zu übernehmen, auch soweit sie nicht durch das IHKG vorgegeben waren. Die DIHK hat daher ein Präsidium mit 33 Mitgliedern des IHK-Ehrenamtes aus allen Regionen als „kleinere“ Vollversammlung mit der Aufgabe, die Beschlüsse der Vollversammlung vorzubereiten und alle nicht der Vollversammlung vorbehaltenen oder zugewiesenen Aufgaben zu übernehmen. Das DIHK-Präsidium ist ein Gremium, das insbesondere die wirtschaftspolitischen Positionierungen intensiv diskutiert und beschließt und dabei auch in besonderem Maße regionale Aspekte berücksichtigt. Insoweit ist es – auch unter Berücksichtigung seiner Zusammensetzung – eine wichtige Verankerung von Regionalität in der DIHK. Die DIHK-Satzung sieht auch ein geschäftsführendes Präsidium vor, bestehend neben der Präsidentin/dem Präsidenten aus den vier Vizepräsidentinnen/Vizepräsidenten und der Hauptgeschäftsführerin/dem Hauptgeschäftsführer, das im Alltag kurzfristig tagen kann. Neben der Hauptgeschäftsführerin/dem Hauptgeschäftsführer wurde wegen der umfangreichen Aufgabenbereiche eine Hauptgeschäftsführung eingerichtet, deren Mitglieder vom Präsidium berufen werden. Schließlich hat sich die DIHK auch dazu entschieden, den Ältestenrat für eventuelle interne Konfliktfälle beizubehalten. Insofern sind viele Strukturen bekannt und bewährt.

Auf der anderen Seite wurden fundamentale Entwicklungen angestoßen. Neue Strukturen und Einrichtungen entstanden. Im Folgenden wird anhand der vorgenannten politischen Reformanliegen dargestellt, wie im Rahmen des Umwandlungsprozesses des DIHK zu einer IHK der IHKs deren Umsetzung erfolgte:

¹⁹ Abrufbar unter: <https://www.dihk.de/resource/blob/6104/48ed84e955495ca09778d6b52e485a88/dihk-satzung-data.pdf>.

a) Transparenz als Selbstverständnis der DIHK

Angesichts der wichtigen und zeitgemäßen Transparenzerwartungen des Gesetzgebers hat die DIHK auch ohne gesetzliche Transparenzvorschriften den Umwandlungsprozess zum Anlass genommen, sich im Rahmen ihrer inneren Organisation freiwillig hohe Transparenzmaßstäbe zu setzen – sei es gegenüber der Politik, der Öffentlichkeit, den IHKs oder dem einzelnen IHK-Mitglied.

Folgende Transparenz-Maßnahmen seien in dem Zusammenhang beispielhaft erwähnt:

- Die neue DIHK-Satzung sieht vor, dass Sitzungen der Vollversammlung öffentlich stattfinden können,²⁰ dass die Tagesordnung bereits vor der Sitzung veröffentlicht wird²¹ und dass die Sitzungsprotokolle aus der Vollversammlung im Anschluss an die Sitzung der Öffentlichkeit im Internet zugänglich gemacht werden.²² Zudem haben Rechtsaufsicht, Fachausschuss-Vorsitzende und Ältestenrat das Recht der Teilnahme als Gast in der Vollversammlung.²³ Dadurch, dass die DIHK in der Satzung eine Frequenz von bis zu vier Vollversammlungen pro Jahr vorsieht,²⁴ wird – zusammen mit den regelmäßigen Vollversammlungen der einzelnen IHKs – eine stetige Rückkopplung zu den Unternehmen sichergestellt. Auch die Möglichkeit einer live-Übertragung wurde satzungsrechtlich geschaffen, was eine breite Teilnahme ermöglicht.
- Die Satzung sieht zudem z. B. die Möglichkeit der elektronischen Teilnahme und Abstimmung der IHKs an und in der Vollversammlung vor,²⁵ was der Vollständigkeit der Gesamtinteressenwahrnehmung zugutekommt.
- Die Sitzungen des Präsidiums finden nicht öffentlich statt, damit die Mitglieder sich frei in der internen Diskussion aussprechen können. Gleichzeitig sieht die Satzung die Veröffentlichung der Tagesordnung vor der Sitzung des Präsidiums sowie des Protokolls nach Genehmigung vor.
- Vertreterinnen und Vertreter der Unternehmen können sich in den von der Vollversammlung eingerichteten Fachausschüssen zusätzlich engagieren, welche die Vollversammlung, das Präsidium und die Hauptgeschäftsführung der DIHK beraten. Insgesamt sind mehr als 1400 Vertreterinnen und Vertreter des IHK-Ehren- und Hauptamts in den 16 DIHK-Ausschüssen aktiv.
- Den Umwandlungsprozess hat die IHK-Organisation ferner zum Anlass genommen, die Transparenz in den Strukturen und Entscheidungsprozessen der Gesamtorganisation zu verbessern. Eine umfangreiche Daten- und Faktensammlung zur IHK-Organisation wird auf dem Transparenzportal „IHK-Transparent“ zur Verfügung gestellt. Das Portal wird 2023 um Daten und Fakten zur DIHK und zu den AHKs erweitert.

b) Rechtssicherheit: Eindeutiger rechtlicher Kompetenzrahmen von IHKs und DIHK

Das neue IHKG definiert eindeutig die Arbeitsteilung zwischen IHKs und DIHK und wahrt dabei die notwendige Subsidiarität: Die einzelne IHK ist eigenständig zuständig für die Vertretung der Gesamtinteressen und Wirtschaftsförderung ihrer Region und trägt das Gesamtinteresse aus der Region hinaus über Land und Bund bis in den internationalen Bereich. Die DIHK hingegen ermittelt und vertritt das Gesamtinteresse der IHK-Mitglieder aus dem ganzen Bundesgebiet, um es auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu vertreten. Auch bei der Ausführung ihrer Aufgaben zur Wirtschaftsförderung beschränkt sich die DIHK auf Maßnahmen mit überregionaler Relevanz.

Die Kompetenzen von IHKs und DIHK im Rahmen der Wahrnehmung der Gesamtinteressen wurden durch das geänderte IHKG auch sachlich klargestellt. IHKs und DIHK dürfen sich nur zu Sachverhalten äußern und positionieren, die einen wirtschaftlichen Bezug haben und die für die gewerbliche Wirtschaft von Relevanz sind.²⁶ Dazu gehören jedoch auch Themen, die im Bereich der Gesamtverantwortung der Wirtschaft liegen, insbesondere die

²⁰ § 7 Absatz 13 Satz 1 DIHK-Satzung.

²¹ § 7 Absatz 14 Satz 1 DIHK-Satzung.

²² § 7 Absatz 14 Satz 2 DIHK-Satzung.

²³ § 7 Absatz 10 a), b), e) DIHK-Satzung.

²⁴ § 6 Absatz 1 DIHK-Satzung.

²⁵ § 6 Absatz 3, § 9 DIHK-Satzung.

²⁶ Gesetzesbegründung der vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie, Bundestagsdrucksache 19/30440, S. 13, 14.

Ziele einer nachhaltigen Entwicklung. Damit sind die *Social Development Goals* der Vereinten Nationen gemeint, wie die Gesetzesbegründung zum IHKG ausführt.²⁷ Insoweit werden mehrere Handlungsfelder neu in den Fokus gerückt. Die Gesamtverantwortung der gewerblichen Wirtschaft für eine nachhaltige Entwicklung ist Ausfluss des Leitbildes der „ehrbaren Kaufleute“, an dem sich die Kammern seit Gründung der ersten Handelskammer orientieren – und dessen Wahrung nun auch Aufgabe der DIHK ist.²⁸

IHKs und DIHK haben weiterhin kein allgemeinpolitisches Mandat. Nicht vom Kompetenzrahmen umfasst sind weiterhin Äußerungen, die in den grundrechtlich geschützten Bereich der Tarifpartner fallen. Daher äußert sich die DIHK beispielsweise nicht zu laufenden Tarifverhandlungen. Dagegen kann sie zu allgemein geltenden sozial- und arbeitsrechtlichen Sachverhalten Position beziehen, soweit ein Wirtschaftsbezug besteht.

c) Qualitätssicherung und Minderheitenschutz in der Gesamtinteressenwahrnehmung

Das IHKG definiert für die Arbeit von IHKs und DIHK, insbesondere für die Wahrnehmung der Gesamtinteressen, besondere Qualitätsanforderungen. Dazu zählt nicht nur die Einhaltung der Verbandskompetenz, d.h. eines inhaltlichen Wirtschaftsbezugs, sondern auch, dass alle Unternehmen grundsätzlich die Möglichkeit zur Beteiligung am Entscheidungsfindungsprozess haben (Vollständigkeit) und relevante Minderheitenpositionen berücksichtigt werden (Form und Verfahren). Auch bei der Kommunikation einer ermittelten Position gilt es, auf eine angemessene Berücksichtigung des möglichst vollständigen Meinungsspektrums zu achten.

Die DIHK bekennt sich in der Präambel ihrer neuen Satzung ausdrücklich dazu, das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft über alle Branchen und Unternehmensgrößen hinweg nach umfassender Interessenabwägung und unter Berücksichtigung von Minderheitenpositionen zu vertreten.

Die DIHK hat gleichzeitig Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung, insbesondere bei der Wahrnehmung des Gesamtinteresses, angestoßen oder bereits vollständig umgesetzt:

- Um die Partizipation auch der einzelnen Unternehmen in der IHK-Organisation und damit deren Binnenpluralität zu stärken, haben DIHK und IHKs zusammen die Ehrenamtskampagne „#GemeinsamUnternehmen“ gestartet: Über ein Internetportal können sich Unternehmerinnen und Unternehmer darüber informieren, wie sie sich im IHK-Netzwerk für ihre Region erfolgversprechend engagieren können.
- Die DIHK hat ihr Qualitätsmanagementsystem um das Organisationsentwicklungs- und Schulungs-Projekt „Gute Interessenvertretung“ erweitert. Dieses Projekt ist ein Herzstück der internen Compliance und wird stetig weiterentwickelt: Es besteht im Wesentlichen aus einem formalisierten Verfahren zur Einhaltung der durch Gesetz und Rechtsprechung definierten äußerungsrechtlichen Kompetenzgrenzen sowie aus einer bei der Hauptgeschäftsführung angegliederten Kompetenzprüfungsstelle, welche die Einhaltung des Verfahrens in den täglichen Stellungnahmen und öffentlichen Reaktionen der DIHK im Medienalltag begleitet und die Erfahrungen durch Schulungen von Gremien, Leitungsebene und Mitarbeitenden der DIHK in Workshops weitergibt. Das System ist als zertifizierfähiger Gesamtprozess (Agreed-upon procedures) ausgelegt.

d) Weitere Maßnahmen zur Qualitätssicherung

Über die Qualitätssicherung bei der Interessenwahrnehmung hinaus hat die DIHK eine Reihe weiterer Maßnahmen im Einsatz, die ihre tägliche Arbeit unterstützen.

- Die DIHK ist zudem nach ISO 9001 und nach dem Audit „berufundfamilie“ zertifiziert.
- Die Qualitätssicherung der DIHK geht zugleich über gesetzliche Pflichten hinaus: So stellt sie an sich hohe Ansprüche für effektiven Umwelt- und Klimaschutz, für eine integrative und nachhaltige Mitarbeiterführung sowie für strenge interne Complainceregeln: Ihr Umweltmanagementsystem richtet sich nach den Vorgaben des Eco Management and Audit Schemes (EMAS) und ist entsprechend zertifiziert. Das bedeutet, dass Umweltauswirkungen der DIHK und ihrer Tochtergesellschaften über die gesetzlichen Anforderungen hinaus erfasst, bewertet und optimiert sowie regelmäßig durch einen externen Umweltgutachter geprüft werden.
- Zudem wurde im Rahmen des Umwandlungsprozesses ein neues Management-System der DIHK aufgebaut. Dazu gehören insbesondere die Einrichtung einer Antikorruptionsstelle, das Aufstellen von Antikorruptionsrichtlinien und die regelmäßige Durchführung von Compliance-Schulungen.

²⁷ Ebd. S. 20.

²⁸ So ausdrücklich in § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 IHKG.

- Außerdem wurde dem Gesetz entsprechend ein Hinweisgeber-System eingerichtet. Seit der Umwandlung baut die DIHK nach und nach das System einer Innenrevision auf.

e) Klare Strukturen in der Selbstverwaltung

Mit der Gründung der DIHK ging die gesetzliche Mitgliedschaft der IHKs in der neuen DIHK einher. Damit wurde neben der weitgehenden Übertragung der bewährten regionalen Strukturen auf den Bund (DIHK als IHK der IHKs) vor allem die Vollständigkeit der Gesamtinteressenwahrnehmung abgesichert. Der Gesetzgeber hat zugleich die regionale Autonomie der IHKs gewahrt und den Selbstverwaltungscharakter der gesamten IHK-Organisation gesichert.²⁹

(1) Wahrung der regionalen Autonomie der IHKs

Die DIHK ist ein Teil der IHK-Organisation: Alle IHKs gemeinsam bilden die DIHK, die AHKs als außerordentliche Mitglieder der DIHK treten hinzu. Wesentliche Entscheidungen der DIHK werden durch die Vollversammlung getroffen, deren Mitglieder die 79 IHKs sind.³⁰ Auch das weitere wichtige Entscheidungsgremium der DIHK, das Präsidium, besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der IHKs. Es hat die Aufgaben, die Beschlüsse der Vollversammlung vorzubereiten und das Gesamtinteresse im Rahmen der Vollversammlungsbeschlüsse zu ermitteln.

Zudem bleibt es – wie die Gesetzesbegründung ausdrücklich klarstellt³¹ – bei der bewährten Aufgabenverteilung zwischen IHKs und DIHK: Für die Wahrnehmung des regionalen Gesamtinteresses und die Förderung der gewerblichen Wirtschaft in den Regionen sind weiterhin allein die jeweiligen IHKs zuständig. Die DIHK bildet das bundesweite Gesamtinteresse, wobei „die wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Regionen“ abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen sind³², und nimmt dieses auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahr.

Durch Stimmparität und den Verzicht auf jegliche Stimmgewichtungen in der Vollversammlung („one-chamber, one-vote“) sorgt sie für gleichberechtigte Teilhabe aller Regionen in Deutschland im Entscheidungsfindungsprozess. Die Satzung gewährt dabei jeder IHK nicht allein das Recht, die Vollversammlung mit bestimmten Punkten zu befassen³³, sondern schafft durch die auch nach Wirtschaftskraft bemessene regionale Gewichtung der Besetzung des Präsidiums eine zusätzliche Spiegelbildlichkeit im demokratischen Prozess.

(2) Wahrung des Grundsatzes funktionaler Selbstverwaltung

Die „Staatsferne“ und damit die Unabhängigkeit der Kammern vom Staat ist Wesenskern funktionaler Selbstverwaltung. Deswegen unterliegt die DIHK – wie die IHKs – der Rechtsaufsicht des Staates und keiner Fachaufsicht.

Die Rechtsaufsicht über die DIHK wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ausgeübt. Wichtige Satzungen der neuen DIHK, wie beispielsweise die DIHK-Satzung, die Finanzverfassung und die Beschwerdesatzung, bedürfen der Genehmigung durch das BMWK, bevor sie wirksam werden können.³⁴ Als Rechtsaufsicht prüft das BMWK zudem die Gesetzmäßigkeit des Handelns der DIHK. Die Aufsicht besteht dabei (wie analog auf Länderebene) aus der Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns der DIHK.

In der Präambel ihrer Satzung bekennt sich die DIHK gleichzeitig zur „wirtschaftlichen Selbstverwaltung“ und zur „Unabhängigkeit vom Staat“ und ihrer damit einhergehenden Verantwortung. Dazu gehört auch ein transparenter Umgang mit der Rechtsaufsicht. So ermöglicht die DIHK beispielsweise durch Satzungsregelung der Rechtsaufsicht die Teilnahme an den Vollversammlungen.

Während die Unabhängigkeit der IHK-Organisation für deren Aufgabenerfüllung gewahrt bleiben muss, ist eine politische Begleitung deren Entwicklung demgegenüber von allen Seiten erwünscht. Der vorliegende Bericht ist dafür ein Beleg. Denn sowohl das BMWK als auch die DIHK sind jeweils zur Hälfte einer jeden Legislaturperiode

²⁹ Gesetzesbegründung zum Zweiten IHKG-Änderungsgesetz, Bundestagsdrucksache 19/27452, S. 2

³⁰ § 10c Absatz 3 IHKG, § 5 Absatz 1, 2 DIHK-Satzung.

³¹ Siehe Gesetzesbegründung zum Zweiten IHKG-Änderungsgesetz, Bundestagsdrucksache 19/27452, S. 2.

³² § 10 a Absatz 1 Satz 1 IHKG; § 2 Absatz 1 DIHK-Satzung.

³³ § 6 Absatz 5 Satz 1 DIHK-Satzung.

³⁴ § 11a Absatz 1 Satz 3 IHKG.

gesetzlich verpflichtet, dem Deutschen Bundestag über Entwicklung und Perspektiven der DIHK, der IHKs und des AHK-Netzwerks zu berichten.³⁵ Insoweit bestehen neben den Beziehungen zur Exekutive auch solche zur Legislative.

Für die DIHK gelten nicht zuletzt auch die Grundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts. Über die Einhaltung der Grundsätze einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung wacht dabei der Bundesrechnungshof (BRH).³⁶ Die gesamte interne Governance in Bezug auf Finanzen, Haushalt und Wirtschaftsplan – von der Finanzsatzung bis zur Beschaffungsrichtlinie – wurde im Rahmen der Umwandlung einer Überprüfung unterzogen, modernisiert und in Wahrnehmung der Selbstverwaltung verabschiedet und von der Rechtsaufsicht genehmigt. Rechtsaufsicht und BRH wurden bereits frühzeitig in den Umwandlungsprozess eingebunden und über alle relevanten Schritte vom privaten Verein hin zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft schriftlich und in verschiedenen Gesprächen informiert.

Mit dem neuen IHKG wurde schließlich klargestellt, dass Gebietskörperschaften, wie z. B. Gemeinden, kein IHK-Mitglied sein können.³⁷ Auch insoweit nimmt der Staat keinen unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidungen der Kammern. DIHK und IHKs behalten ihre Satzungsautonomie sowie ihre Personal- und Finanzhoheit.

f) Stärkerer Rechtsschutz für IHKs und IHK-Mitglieder - Rat für Integrität und Schlichtung, Ältestenrat und Unterlassungsanspruch

Auch der Rechtsschutz hinsichtlich der Tätigkeit der DIHK wurde im Licht des neuen IHKG reformiert³⁸.

Kompetenzüberschreitungen oder Fehler bei der Ermittlung und Darstellung des Gesamtinteresses können durch die IHKs als Mitglieder der DIHK beim Ältestenrat der DIHK vorgebracht werden. Damit besitzt die DIHK ein Gremium, das zusätzlich zu den gesetzlichen Rechtsschutzmöglichkeiten Raum für die Klärung entsprechender tatsächlicher oder rechtlicher Fragen auf Mitgliedschaftsebene bietet.³⁹

Soweit eine IHK oder nun auch das einzelne IHK-Mitglied durch die DIHK in eigenen Rechten betroffen ist, stehen verschiedene Wege offen (die in modifizierter Form bereits während der Übergangsphase vom Verein in die Körperschaft galten, vgl. § 13c Absatz IHKG):

(1) Der Rat für Integrität und Schlichtung

Durch § 11a Absatz 3 Satz 3 IHKG wurde die DIHK verpflichtet, durch Satzung der Deutschen Industrie- und Handelskammer ein Beschwerdeverfahren mit einem Beschwerdeausschuss einzurichten. Dies ist für die DIHK mit der Errichtung des „Rates für Integrität und Schlichtung“ erfolgt,⁴⁰ der auch die Funktion des im novellierten IHKG vorgesehenen Beschwerdeausschusses für die IHK-Mitglieder übernimmt. Für Beschwerden von IHKs ist hingegen der Ältestenrat der DIHK zuständig, der in der DIHK-Satzung selbst verankert ist⁴¹.

Der Rat für Integrität und Schlichtung prüft vor allem die Einhaltung der Kompetenzgrenzen der DIHK bei der Ermittlung des Gesamtinteresses. Er ist gegenüber der DIHK inhaltlich unabhängig und wird weisungsfrei tätig.⁴² Über den gesetzlichen Auftrag des Beschwerdeausschusses hinaus hat ihm die DIHK ein Initiativrecht verliehen, sodass der Rat für Integrität und Schlichtung auch proaktiv die Verfahren der Meinungsbildung sowie die Einhaltung der Kompetenzgrenzen durch die DIHK prüfen kann.⁴³ Seine Mitglieder kommen von innerhalb und außerhalb der IHK-Organisation und haben unterschiedliche rechtliche wie politische Erfahrung auf dem Gebiet der Wahrnehmung des Gesamtinteresses.

Der Rat für Integrität und Schlichtung berichtet dem Präsidium der DIHK jährlich über seine Feststellungen in den Prüf- und Beschwerdeverfahren. Die Berichte werden zudem auf der Homepage der DIHK veröffentlicht.⁴⁴

³⁵ § 10a Absatz 6 IHKG.

³⁶ § 10b Absatz 4 IHKG.

³⁷ Siehe § 2 Absatz 5 IHKG.

³⁸ Detailliert Bormann in Junge/Jahn/Wernicke, IHKG-Kommentar, 9 Aufl. 2024 i. E., § 11a Rn. 10 ff.

³⁹ § 17 der DIHK-Satzung.

⁴⁰ Den Rat für Integrität und Schlichtung hat die DIHK durch gesonderte Satzung eingerichtet und ist damit ihrem gesetzlichen Auftrag aus § 11 Absatz 3 Satz 3 IHKG gefolgt, wonach sie ein Beschwerdeverfahren mit Beschwerdeausschuss einzurichten hat. Die Satzung ist auf der Seite des Bundesanzeigerverlags zu finden (www.bundesanzeiger.de durch Eingabe des Schlagwortes „Rat für Integrität und Schlichtung“ Im Suchbereich „Alle Bereiche“).

⁴¹ § 17 DIHK-Satzung v. 7.9.2022.

⁴² § 1 Absatz 2 DIHK-Beschwerdesatzung v. 24.01.2023.

⁴³ § 1 Absatz 2 DIHK-Beschwerdesatzung v. 24.01.2023.

⁴⁴ § 10 Absatz 5 in Verbindung mit § 6 Absatz 1 DIHK-Beschwerdesatzung v. 24.01.2023.

(2) Der Unterlassungsanspruch:

Unabhängig vom internen Beschwerdeverfahren steht gemäß § 11 Absatz 3 Satz 1 IHKG den Mitgliedern der IHKs auch der Klageweg über das Verwaltungsgericht Berlin offen, um einen Anspruch auf Unterlassung geltend zu machen, soweit die DIHK die gesetzlichen Kompetenzen nach § 10a IHKG überschreitet oder eines ihrer Organe gegen einen Beschluss der Vollversammlung verstößt. Dieses durch das IHKG geschaffene unmittelbare Rechtsverhältnis zwischen dem einzelnen IHK-Mitglied und der Dachorganisation seiner Kammer einschließlich der Klagemöglichkeit ist – soweit ersichtlich – einzigartig in der funktionalen Selbstverwaltung in Deutschland und wird zukünftig weiter auszugestalten sein.

Bis zum Termin der Vorlage des vorliegenden Berichtes, d. h. in einem Zeitraum von über zwei Jahren der Geltung der entsprechenden Rechte, kam es weder zu Beschwerden von IHKs oder von Kammerzugehörigen noch zu Klagen vor Gericht.

g) Koordination und Förderung des AHK-Netzes durch die DIHK

Der Gesetzgeber hat der DIHK die Koordinierung und Förderung des AHK-Netzwerks gesetzlich aufgetragen. In der Gesetzesbegründung stellt er klar, dass damit eine Einbeziehung der AHKs, Delegationen und Repräsentanzen der deutschen Wirtschaft in die Gesamtinteressenwahrnehmung der DIHK einhergehen soll, für die dieselben Maßstäbe wie für IHKs und DIHK gelten sollen (Vollständigkeit, Wirtschaftsbezug, Abwägung und Ausgleich sowie Minderheitenschutz).⁴⁵

Satzungsrechtlich hat die DIHK mit ihrer Gründungssatzung erste Strukturen geschaffen, die eine Einbeziehung des AHK-Netzwerks ermöglicht:

- Sie stellt ausdrücklich klar, dass das AHK-Netzwerk Bestandteil der Gesamtvertretung der deutschen Wirtschaft ist.⁴⁶
- AHKs können die außerordentliche Mitgliedschaft in der DIHK beantragen und nach Annahme derselben mit Rede-, aber ohne Stimmrecht an den Vollversammlungen teilnehmen.⁴⁷
- AHKs mit außerordentlicher Mitgliedschaft in der DIHK sind durch eine von ihnen bestimmte Vertreterin oder einen von ihnen bestimmten Vertreter an den Sitzungen des DIHK-Präsidiums mit Rede-, aber ohne Stimmrecht vertreten.
- Die DIHK hat zudem ein AHK-Kuratorium eingerichtet – eine aus Mitgliedsunternehmen der AHKs und IHK-Vertreterinnen und Vertretern bestehende Institution, die die Gremien der DIHK in Hinblick auf die Gesamtinteressenwahrnehmung und Wirtschaftsförderung auf internationaler Ebene sowie in Hinblick auf die Koordinierung und Förderung des AHK-Netzwerks berät.⁴⁸
- Die DIHK wird das AHK-Netzwerk zudem in das System ihrer Innenrevision integrieren.

h) Bisherige Handlungsfelder überprüfen und ggf. neue angehen

Der Gesetzgebungsprozess hat die Notwendigkeit offengelegt, nicht allein die inhaltliche Ausrichtung der IHK-Organisation zu klären und z. B. in Bezug auf die Gesamtverantwortung der Wirtschaft den heutigen Anforderungen anzupassen, sondern auch den Rechtsschutz zu optimieren, erfolgreiche Strukturen zu modernisieren und einen innerorganisatorischen Kulturwandel einzuleiten. Ein wichtiger Teil der Umwandlung war daher, über die Zeit gewachsene Einrichtungen neu aufzustellen sowie in Erfüllung der gesetzgeberischen Erwartungen neue Einrichtungen zu schaffen, und schließlich die Binnenorganisation daraufhin zu überprüfen, ob die Verfahren noch zielführend sind.

Bislang wurden hinsichtlich der institutionellen Aufstellung drei Entscheidungen durch die Vollversammlung getroffen:

⁴⁵ Gesetzesbegründung zum Zweiten IHKG-ÄnderungsG, Bundestagsdrucksache 19/27452, S 25: „Gerade im Netzwerk der deutschen Auslandshandelskammern, Delegiertenbüros und Repräsentanzen kommt es in besonderer Weise auf einen ausgewogenen, größen- und branchenübergreifenden Ausgleich sowie besondere Wirtschaftsnähe an.“

⁴⁶ § 19 Absatz 1 DIHK-Satzung v. 7.9.2022.

⁴⁷ § 3 Absatz 3 i.V.m. § 19 Absatz 2 DIHK-Satzung v. 7.9.2022; § 7 Absatz 4 in Verbindung mit § 19 Absatz 5 DIHK-Satzung v. 7.9.2022.

⁴⁸ Vollversammlungsbeschluss der DIHK-VV v. 15.3.2023 i.V.m. § 19 Absatz 6 DIHK-Satzung v. 7.9.2022.

- (1) Der Zweckverband zur Förderung der Außenwirtschaft, der als „öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss“ nach dem früheren § 1 Absatz 4a IHKG vor über 20 Jahren von den IHKs gegründet wurde und ein wichtiges Element der Außenwirtschaftsförderung darstellte, wurde aufgelöst und in die neue DIHK integriert. Damit werden eigenständige Strukturen in der IHK-Organisation, die mit der Existenz der DIHK als Körperschaft überholt sind, integriert.
- (2) Die Rechnungsprüfungsstelle als Teil der DIHK ist in vielen Bundesländern der für die IHKs landesrechtlich vorgesehene Wirtschaftsprüfer. Sie wurde durch eine eigenständige Satzung neu konstituiert. Die Aufgaben der RPS werden derzeit präzisiert und den Anforderungen der digitalen Prüfung angepasst.
- (3) Die DIHK hat gem. § 10a Absatz 4 IHKG einen Schiedsgerichtshof eingerichtet mit der Aufgabe, die gesamte Breite der außergerichtlichen Konfliktlösung am Standort Deutschland, d. h. Mediation, Schlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit, in mittelstandsfreundlicher Form anzubieten. Mit dem Schiedsgerichtshof wird die IHK-Organisation nicht allein der traditionellen und mit dem 2. Änderungsgesetz explizit in das IHKG aufgenommenen Aufgabe der Förderung der außergerichtlichen Konfliktlösung (§ 1 Absatz 2a IHKG) gerecht, sondern soll auch der in § 36 GewO übertragenen Aufgabe der öffentlichen Bestellung und Vereidigung von Sachverständigen neue Sichtbarkeit gerade in der Konfliktlösung gegeben.

Ergänzt werden die vorstehenden institutionellen Entscheidungen durch einen begonnenen Kulturwandel, den die IHK-Organisation anlässlich des Umwandlungsprozesses im Rahmen einer eigens dafür gegründeten „AG Kulturwandel“ angestoßen hatte. Ziel dieses Prozesses war es, die Zusammenarbeit innerhalb der Organisation zu reflektieren und zu verbessern. Die 40 AG-Mitglieder aus Haupt- und Ehrenamt trafen sich nach einer ersten Interviewphase zwischen September 2021 und November 2022 in insgesamt 5 Sitzungen und 4 vorbereitenden Arbeitstreffen. Erarbeitet wurden dabei die Präambel für die neue DIHK-Satzung und neun Leitsätze für eine gute Zusammenarbeit. Weiterhin entwickelte die AG Kulturwandel einen Katalog verschiedener Maßnahmen, die die Sitzungs- und Willkommenskultur sowie den Zusammenhalt in der Organisation verbessern und zur Prävention innerorganisatorischer Konflikte beitragen sollen. Die Ergebnisse dieser Arbeit wurden von der Vollversammlung im November 2022 verabschiedet. Ihre laufende Umsetzung wird durch einen Kulturwandelbeirat überwacht.

E. Ausblick und Perspektiven

Mit der IHKG-Novelle ist die Grundlage für eine weiterhin verantwortungsbewusste Arbeit von IHKs, AHKs und DIHK gelegt. Die Umwandlung des DIHK e. V. in die DIHK ist erfolgreich vollzogen. Die Aufmerksamkeit der gesamten IHK-Organisation gilt uneingeschränkt den enormen Herausforderungen, denen sich die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gegenübersehen: die notwendige Transformation hin zu Klimaneutralität, die Diversifizierung der internationalen Lieferketten, die Diversifizierung der internationalen Kundenbeziehungen, die Erschließung neuer Märkte und last but not least die Fachkräftesicherung und die Digitalisierung.

Die genannten Themen stehen zurecht mit Priorität auf den Agenden der Politik regional, national und international. Zugleich schlagen sie sich unmittelbar im Alltag der Unternehmen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, nieder. Es ist deshalb von hohem Wert, dass die Organisation durch die IHKs vor Ort in den Regionen und durch die AHKs vor Ort in den relevanten Märkten der Welt unmittelbar mit den Unternehmen eng verzahnt ist. Das schafft Ansatzpunkte für individuelle Unterstützung ebenso wie dafür, aus dem unternehmerischen Alltag Daten, Fakten und Erwartungen an die Politik zu spiegeln, und umgekehrt politische Vorhaben auf Unternehmensebene herunterzubrechen und dort die Umsetzung zu unterstützen. Diese unmittelbare Präsenz vor Ort ist zusätzlich wichtige Voraussetzung dafür, dass AHKs bei der Anwerbung und Vorbereitung von Fachkräften und IHKs bei der Integration von Fachkräften in den Regionen ihren Beitrag leisten können. Zudem sind die AHKs aktiv bei der Suche nach neuen Quellen für kritische Rohstoffe sowie bei der Vermarktung von Umwelttechnologien auf relevanten Märkten.

Nach innen, in die Organisation hinein, heißt das, konsequent Effektivität und Effizienz der eigenen Arbeit zu erhöhen (Digitalisierung) und weiter für ehrenamtliches Engagement zu werben. Denn wie bei kaum einer anderen Organisation der gewerblichen Wirtschaft prägt bei IHKs, AHKs und DIHK das Ehrenamt – aktuell über 216.000 Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmen aller Größenklassen – die Ausrichtung und die konkrete Arbeit der Organisation. Im Bereich der Beruflichen Aus- und Weiterbildung kommen zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter der Berufsschulen und von den Gewerkschaften benannte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinzu. Auch diesem Personenkreis gebührt Dank für ihr Engagement!