

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht der Bundesregierung über Beiträge, Aufgaben und Effizienz der Industrie- und Handelskammern

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>1 Berichtsauftrag</b> .....	2
<b>2 Zusammenfassung der Ergebnisse</b> .....	2
a) Beitragsentwicklung .....	2
b) Aufgaben und Effizienz .....	2
c) Politische und rechtliche Rahmenbedingungen .....	3
d) Schlussfolgerungen .....	3
<b>3 Beitragsentwicklung</b> .....	3
a) Überblick über das IHK-Beitragssystem .....	3
b) Die Beitragsentwicklung in den Jahren 1998 bis 2001 .....	4
c) Erlasspraxis .....	7
d) Widersprüche und Klagen .....	7
e) Vollstreckung .....	7
<b>4 Aufgaben und Effizienz</b> .....	8
a) Leistungen im Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft .....	8
b) Neue Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung .....	9
c) Neue Dienstleistungskonzepte .....	9
d) IHK-Management .....	11
e) Transparenz .....	12
<b>5 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen</b> .....	13
a) Politische Rahmenbedingungen .....	14
b) Rechtsprechung zum IHK-Recht .....	14
<b>6 Schlussfolgerungen</b> .....	16
<b>7 Anlagen</b> .....	17

## 1 Berichtsauftrag

In einer zusammen mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKGÄndG) vom 23. Juli 1998<sup>1</sup> auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. verabschiedeten Entschließung (Bundestagsdrucksache 13/10297 vom 1. April 1998) hat der 13. Deutsche Bundestag klargestellt, dass er die Kammern in der Form öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft als Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft für weiterhin erforderlich und sachgerecht hält. Gleichzeitig hat er von den Industrie- und Handelskammern (IHKs) eine Reihe grundlegender Reformen insbesondere in Bezug auf mehr Effizienz und Transparenz sowie eine stärkere Orientierung auf Selbstverwaltung, Interessenwahrnehmung und Dienstleistung für die Mitgliedsunternehmen verlangt. Die IHKs sollten ferner zur Verminderung der finanziellen Belastung der Wirtschaft beitragen, Beiträge und Leistungen generell noch besser aufeinander abstimmen und eventuelle Sonderprobleme unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit und anhand von Billigkeitsüberlegungen unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des Einzelfalls im Zweifel zugunsten der Unternehmen lösen. Abschließend heißt es:

„Die Bundesregierung wird aufgefordert, dem 14. Deutschen Bundestag zum Ende seiner Wahlperiode einen umfassenden Bericht über die Entwicklung des Beitragswesens der Industrie- und Handelskammern vorzulegen“.

Die Bundesregierung kommt mit dem nachfolgenden Bericht dieser Aufforderung nach. Angesichts des in der Entschließung ausgesprochenen breiten Reformauftrags an die IHKs, der über Fragen des Beitragswesens hinausgeht, enthält der Bericht neben der beitragsbezogenen Darstellung (Ziff. 3) auch Ausführungen in Bezug auf die Entwicklung von Aufgaben und Effizienz der IHKs (Ziff. 4) sowie zu den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen (Ziff. 5).

Gleichzeitig erfüllt die Bundesregierung mit dem Bericht die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, in der festgelegt ist, dass Auftrag und Stellung der Industrie- und Handelskammern sowie die daraus resultierende Verwendung der Beiträge überprüft werden.

## 2 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Aussagen des Berichts lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

### a) Beitragsentwicklung

Die durchschnittliche Beitragslast für das einzelne IHK-Mitglied ist in den Jahren 1998 bis 2001 um 10,3 % gesunken. Fast alle IHKs haben ihre Umlagesätze deutlich – teilweise sogar mehrfach – abgesenkt; 35 IHKs haben darüber hinaus die Grundbeiträge herabgesetzt. Der Anteil der vom Beitrag freigestellten IHK-Mitglieder liegt

durchschnittlich bei 36,4 % des gesamten Mitgliederbestands einer IHK. 57 IHKs gewähren den Komplementär-GmbHs in einer KG eine Grundbeitragsreduktion. Die Belastung durch Doppelmitgliedschaften in IHK und Berufs- bzw. Landwirtschaftskammern betrifft insgesamt nur etwa 1 % der IHK-zugehörigen Unternehmen. Sie ist zudem durch die im Jahre 1999 eingeführte Herabsetzung der Bemessungsgrundlage für den IHK-Beitrag auf ein Viertel bzw. ein Zehntel des Gewerbebeitrags als gering einzustufen.

Durchschnittlich 2 % der IHK-Zugehörigen wird der Beitrag jährlich wegen unbilliger Härte erlassen. Die Zahl der Widersprüche ist im Berichtszeitraum um etwa ein Drittel gesunken. Sie erscheint jedoch mit durchschnittlich 2 000 pro IHK noch immer sehr hoch, was allerdings zu einem großen Teil auch auf den Umstand zurückzuführen ist, dass viele IHKs bereits mit dem Beitragsbescheid Widerspruchformulare versenden, um ihren Mitgliedern einen einfachen Weg für Anträge auf Anpassung des Beitrags an Veränderungen des Gewerbebeitrags zu eröffnen.

Die Zahl der gegen Beitragsbescheide eingereichten Klagen hat von 4,0 pro IHK im Jahre 1998 auf 10,1 im Jahre 2000 noch einmal deutlich zugenommen. Vorläufige Zahlen für 2001 lassen allerdings eine Trendumkehr vermuten. Keiner der Prozesse im Berichtszeitraum ist gegen die beklagte IHK entschieden worden. Die Zahl der Fälle, in denen vollstreckt werden musste, hat von 1 686 pro IHK im Jahre 1998 auf 1 381 im Jahre 2001 abgenommen.

### b) Aufgaben und Effizienz

Die IHK-Organisation hat in Bezug auf ihre gesetzlichen Aufgabenfelder ihre Leistungen deutlich erweitert und verbessert. Hervorzuheben sind das erfolgreiche Bemühen um mehr Ausbildungsplätze und die Einführung neuer Berufe, der Aktionsplan Tourismusstandort Deutschland, die Unternehmensnachfolge- und Existenzgründungsbörse, die Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie und die Übernahme von neuen Aufgaben in der Wirtschaftsverwaltung. Neue Dienstleistungskonzepte wie das Weiterbildungsinformationssystem, die IHK-Online Akademie, Umweltinformationssysteme, Recycling- und Technologiebörse, Online-Schlichtung, digitale Signatur und das IHK 24-Konzept bedeuten einen unmittelbaren Mehrwert für die kammerzugehörigen Unternehmen. Um dabei die Interessen privater Anbieter zu wahren, hat der DIHK Leitlinien erstellt, die in einem gemeinsamen Arbeitskreis von Bund und Ländern unter Mitwirkung der IHKs weiterentwickelt werden.

Betriebsvergleiche zur Feststellung von „best practice“ und auf dieser Basis entwickelte Qualitätsstandards einschließlich unabhängiger Zertifizierung nach ISO-Normen führen zu einer ständigen Verbesserung der Leistungsqualität. Diese wird zudem durch Maßnahmen der Personalentwicklung und durch den Aufbau eines organisationsinternen computergestützten Wissensmanagements gefördert. Durch die bereits bei einer Vielzahl von IHKs erfolgte Einführung von Kostenrechnung und Controlling und die kurz vor der Pilotierungsphase stehende Umstellung der bisherigen Buchführung und Rechnungs-

<sup>1</sup> BGBl. I, S. 1887; berichtigt BGBl. I, S. 8421.

legung nach kameralistischen Grundsätzen künftig auf eine Buchführung und Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen wird mehr Transparenz und Effizienz in den Haushalten der IHKs erzeugt, mit dem Ziel einer weiteren finanziellen Entlastung der Mitglieder. Das gilt auch für mehrere bereits erfolgreich eingeführte Kooperationsmodelle.

Die IHKs bemühen sich, durch ein neues einheitliches Marketing-Konzept und die Hervorhebung jährlicher Themen- und Arbeitsschwerpunkte besser über ihre Leistungen im Interesse der gewerblichen Wirtschaft zu informieren und dadurch ihre Akzeptanz bei den Mitgliedern zu steigern. Mehr Transparenz für die Mitglieder wird ferner durch die Möglichkeit der Teilnahme an den Vollversammlungen und der Einsichtnahme in die Haushaltspläne erreicht.

### c) Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

Das IHKGÄndG von 1998 und die zusammen damit vom 13. Deutschen Bundestag verabschiedeten Entschliebung der Fraktionen CDU/CSU, SPD und F.D.P. haben sich sehr positiv auf die IHK-Organisation ausgewirkt. Das klare Bekenntnis zur Selbstverwaltung mit Pflichtmitgliedschaft und zum öffentlich-rechtlichen Status der IHK verbunden mit einem detaillierten Reformauftrag haben den IHKs die notwendige Basis für umfangreiche und zukunftsorientierte Veränderungen gegeben. Der Erfolg dieser Bemühungen wurde bereits durch die Wirtschaftsministerkonferenz anerkennend festgestellt.

Die Rechtsprechung der deutschen Gerichte zu den verschiedensten Fragen des IHK-Rechts ist eine verlässliche Grundlage für die Arbeit der IHKs. Hervorzuheben ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Dezember 2001, in welcher die schon bestehende Rechtsprechung des Gerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft bestätigt und dabei der freiheits-sichernde Charakter der wirtschaftlichen Selbstverwaltung betont wird. Auch europarechtlich ist der Status der IHKs nicht im Streit.

### d) Schlussfolgerungen

Die Bundesregierung hält daran fest, dass die IHKs in der Form öffentlich rechtlicher Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft als Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft weiterhin erforderlich und sachgerecht sind. Sie sieht sich in ihrer Auffassung durch die Fortschritte bei der Entwicklung der Mitgliedsbeiträge, der eingeleiteten deutlichen Effizienzsteigerungen bei den Leistungen der IHKs sowie insbesondere durch die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. Die Bundesregierung sieht daher gegenwärtig keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Sie erwartet jedoch, dass die IHKs auch künftig ihre Effizienz und Transparenz weiter verbessern.

## 3 Beitragsentwicklung

### a) Überblick über das IHK-Beitragssystem

§ 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG legt fest: „Die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern

werden, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, nach Maßgabe des Haushaltsplans durch Beiträge der Kammerzugehörigen gemäß einer Beitragsordnung aufgebracht“. Beiträge machen in der Praxis einen wesentlichen Teil der Einnahmen der IHKs aus.<sup>2</sup> Daneben finanzieren sich die IHKs aus Gebühren und Entgelten sowie sonstigen Einnahmen und der Erstattung von Verwaltungskosten.

Ergänzend zu diesem Grundsatz steckt das Gesetz einen festen Rahmen ab, innerhalb dessen sich die Beitragsgestaltung der einzelnen IHK halten muss. Er ergibt sich im Wesentlichen aus den Absätzen 3 und 4 des § 3 IHKG und den allgemeinen Prinzipien des Beitragsrechts. Nur soweit es dieser Rahmen zulässt, können die IHKs durch eigenes Satzungsrecht – insbesondere durch die Beitragsordnung und die Haushaltssatzung – den Inhalt der Beitragspflicht konkretisieren. Dies ist Teil ihrer Selbstverwaltungsautonomie, welche gemäß § 4 IHKG durch die Vollversammlung der von den IHK-Mitgliedern gewählten Unternehmensvertreter wahrgenommen wird. Die Beitragsordnung bedarf gemäß § 11 Abs. 2 IHKG der Genehmigung des Landeswirtschaftsministeriums, das die Aufsicht über die IHK führt. In Bezug auf die Haushaltssatzung gilt das nur für einen Umlagesatz, der 0,8 % des Gewerbeertrags bzw. Gewinns aus Gewerbebetrieb übersteigt.

Neben diesen gesetzlichen und satzungsrechtlichen Regelungen bleibt für individuelle Gestaltungen wenig Raum. Größere praktische Bedeutung hat allein die Möglichkeit eines Voll- oder Teilerlasses in entsprechender Anwendung des § 227 AO i. V. m. mit der entsprechenden Regelung der Beitragsordnung.

Im Einzelnen gelten folgende Regelungen:

#### – Grundbeitrag und Umlage

Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 IHKG setzen sich die Beiträge zusammen aus Grundbeitrag und Umlage. Der Grundbeitrag kann gemäß § 3 Abs. 3 Satz 2 IHKG gestaffelt werden. Dabei sollen insbesondere Art, Umfang und Leistungskraft der IHK-zugehörigen Gewerbebetriebe berücksichtigt werden. Die Umlage wird nach § 3 Abs. 3 Satz 5 IHKG auf der Basis des Gewerbeertrags und in den Fällen, in denen ein Gewerbesteuermessbetrag nicht festgesetzt wird, auf der Basis des Gewinns aus Gewerbebetrieb veranlagt. Dabei wird für natürliche Personen und Personengesellschaften nach § 3 Abs. 3 Satz 6 ein Freibetrag von früher 15 000 DM und seit 1999 von 30 000 DM (jetzt 15 340 Euro) berücksichtigt.

#### – Freistellungen

Gemäß § 3 Abs. 3 Satz 3 IHKG sind Kleingewerbetreibende, deren Gewerbeertrag/Gewinn aus Gewerbebetrieb 10 000 DM – jetzt 5 200 Euro – p. a. nicht übersteigt, vom IHK-Beitrag freigestellt. IHKs, bei denen auf diese Weise weniger als zwei Drittel ihrer Mitglieder beitragspflichtig bleiben, können zusätzlich eine Umsatzgrenze von 100 000 DM – jetzt 52 000 Euro – vorsehen und – wenn

<sup>2</sup> Im Jahre 2000 waren es im Durchschnitt der IHKs 69,7 % der gesamten Einnahmen.

das noch nicht ausreicht – die Gewerbeertrags-/Gewinn-grenze herabsetzen. Die Freistellung knüpft an eine Regelung an, welche die IHKs bereits seit dem Jahre 1997 im Erlasswege praktiziert hatten.

– Gesetzliche Vergünstigungen

Der Gesetzgeber hat besondere Vergünstigungen in § 3 Abs. 4 Satz 1 IHKG für diejenigen Unternehmen festgelegt, die in der Handwerksrolle eingetragen sind und daher mit ihrem handwerklichen oder handwerksähnlichen Betriebsteil der Handwerkskammer angehören. Sie sind zur Beitragszahlung nur dann verpflichtet, wenn sie einen vollkaufmännischen Geschäftsbetrieb haben und einen nichthandwerklichen bzw. nichthandwerksähnlichen Umsatz von über 130 000 Euro p. a. erzielen. Bemessungsgrundlage für Grundbeitrag und Umlage ist dann nur der dem nichthandwerklichen bzw. nichthandwerksähnlichen Betriebsteil zuzurechnende Gewerbeertrag/Gewinn aus Gewerbebetrieb.

Eine weitere gesetzliche Vergünstigung gibt es seit jeher in § 3 Abs. 4 Satz 2 IHKG für Inhaber von Apotheken, die nur mit einem Viertel des Gewerbeertrags/Gewinns aus Gewerbebetrieb zum IHK-Beitrag veranlagt werden. Seit 1999 besteht eine solche Regelung gemäß § 3 Abs. 4 Satz 3 auch für Freiberufler und landwirtschaftliche Betriebe, die aufgrund ihrer Rechtsform oder – bei landwirtschaftlichen Betrieben – wegen eines die relevante Grenze von 30 % übersteigenden Zukaufs gewerbesteuerpflichtig und damit auch IHK-zugehörig sind. Bei ihnen ist die Bemessungsgrundlage für den IHK-Beitrag auf ein Zehntel herabgesetzt. In den Fällen des § 3 Abs. 4 IHKG wird der Doppelbelastung durch Beitragspflicht der Betroffenen in der IHK und zusätzlich in einer anderen Kammer (Handwerkskammer, Kammer der freien Berufe und Landwirtschaftskammer) Rechnung getragen. Derartige Vergünstigung für Mitglieder bestehen nur bei den IHKs.

– Durch Satzung mögliche Gestaltungen

Eine Gestaltungsmöglichkeit durch Satzung bietet § 3 Abs. 3 Satz 4 IHKG, der eine Senkung der Freistellungsgrenze erlaubt, soweit die Voraussetzungen dafür vorliegen. Daneben sind die Aufteilung der Beiträge in Grundbeiträge und Umlagen, die Grundbeitragsstaffelung und der Umlagesatz für die IHK variabel. Dabei ist allerdings das Äquivalenzprinzip zu beachten.<sup>3</sup> Auch durch eine Anhebung der Gebühren für individuelle Leistungen lässt sich eine Senkung bei den Beiträgen erzielen, da die Kammerfinanzierung nur insoweit durch Beiträge erfolgt, als sie nicht bereits anderweitig aufgebracht wird. Diese Gestaltungsmöglichkeit lässt sich allerdings nur begrenzt ausschöpfen, weil Gebühren nicht zur Erzielung von Überschüssen erhoben werden dürfen (Kostendeckungsprinzip).

Nach § 3 Abs. 3 Satz 8 IHKG kann Gewerbetreibenden, die einer Industrie- und Handelskammer mehrfach angehören (z. B. mit Tochtergesellschaften), ein ermäßigter Grundbeitrag eingeräumt werden. Nicht erfasst wird der Fall, dass ein Unternehmen in mehreren IHK-Bezirken

mit Zweigniederlassungen oder sonstigen Betriebsstätten vertreten ist. Die meisten IHKs wenden die Anrechnungsmöglichkeit entsprechend dem Sinn und Zweck der Regelung dabei auf die Fälle einer Komplementär-GmbH in einer Kommanditgesellschaft an.

– Vergünstigungen im Einzelfall

In den oben genannten Fällen handelt es sich um abstrakte Regelungen, die für alle IHK-zugehörigen Unternehmen gleichermaßen wirken. Noch begrenzter sind die Möglichkeiten, individuelle Besonderheiten zu berücksichtigen. Die Beitragsordnungen der IHKs sehen im Einklang mit dem öffentlichen Haushaltsrecht Stundung, Niederschlagung und Erlass vor. Der Erlass kann entsprechend § 227 AO gewährt werden, wenn eine besondere persönliche oder sachliche Härte gegeben ist. Der Erlass ist im Interesse der Beitragsgerechtigkeit auf diese gesetzlichen Ausnahmefälle beschränkt.

### b) Die Beitragsentwicklung in den Jahren 1998 bis 2001

Der Umstand, dass der IHK-Beitrag aus mehreren Komponenten (Grundbeitrag, Umlage) besteht, die von der Vollversammlung jeder IHK in unterschiedlicher Weise ausgestaltet sein können, macht es schwer, pauschale Aussagen über die Beitragsentwicklung zu treffen. Ein wichtiger Eckwert ist die Höhe des Beitrags, den ein Mitglied durchschnittlich an seine IHK zahlt. Von Bedeutung ist ferner der Anteil derjenigen Mitglieder, die überhaupt keinen Beitrag bezahlen müssen.

– Entwicklung der IHK-Haushalte, der Mitgliederzahlen und der Beitragsbelastung der Mitglieder

Die Beitragsbelastung der Unternehmen sank im Berichtszeitraum kontinuierlich. Zwar stiegen die durchschnittlichen Beitragseinnahmen der 82 IHKs von 7 797 543 Euro im Jahre 1998 auf zunächst 7 862 196 Euro im Jahre 1999 und 7 864 334 Euro im Jahre 2000 an, um dann 2001<sup>4</sup> auf 7 515 378 Euro zurückzugehen. Gleichzeitig nahm indes die durchschnittliche Mitgliederzahl von 42 546 im Jahre 1998 über 43 807 im Jahre 1999 und 45 515 im Jahre 2000 auf 45 780 im Jahre 2001 zu. Das bedeutet, dass im Durchschnitt jedes kammerzugehörige Unternehmen im Jahre 1998 einen Mitgliedsbeitrag von 183 Euro, im Jahre 1999 noch von 182 Euro, im Jahre 2000 dann von 172 Euro und im Jahre 2001 schließlich nur noch von 164 Euro zahlte (**Anlage 1 – Schaubild 1**). Das bedeutet eine Beitragssenkung von insgesamt 10,3 % oder jährlich rund 3,5 %. Der Anteil der Beiträge an den Gesamteinnahmen der IHKs sank von durchschnittlich 71,1 % im Jahre 1998 über 70,8 % im Jahre 1999 auf 69,7 % im Jahre 2000 und nach vorläufigen Schätzungen auf etwa 69 % im Jahre 2001.

Hinsichtlich des Beitragsanteils an den IHK-Einnahmen ist bei den einzelnen IHKs eine sehr unterschiedliche Entwicklung festzustellen: Während 12 IHKs hier bereits

<sup>3</sup> Hierzu insbesondere BVerwG GewArch 1990, S. 398 ff.

<sup>4</sup> Die Werte für das Jahr 2001 können zum Zeitpunkt der Berichterstellung nur vorläufig angegeben werden. Wenn man sie aus diesem Grunde unberücksichtigt lässt, ergibt sich eine jährliche Beitragssenkung um 3 %.

Werte von um oder unter 50 % erreichen, liegt das Gros noch eher bei 70 %. Hier ist insbesondere auch von Bedeutung, wie die IHKs im Falle der Berufsausbildung verfahren. Der Anteil der Gebühren für Berufsausbildung und Umschulung an den gesamten fortlaufenden Einnahmen machte im Jahr 2000 durchschnittlich 7,4 % aus. Die Bandbreite reicht dabei von 1,1 bis 17,2 %. Hier ist darauf hinzuweisen, dass in Ziff. 2 des Entschließungsantrags vom 1. April 1998 gefordert wird, die den Unternehmen entstehenden Kosten so zu bemessen, dass auf diese Weise zusätzliche Anreize zur Förderung der Ausbildungsbereitschaft der Betriebe gegeben werden. IHKs, die diese Forderung sehr weitgehend befolgt haben, kommen damit zwangsläufig zu einem höheren Beitragsanteil an ihrer Finanzierung. Aber auch bei denjenigen IHKs, die höhere Gebühren für die Berufsbildung verlangen, liegen die Ausgaben für diesen Bereich deutlich höher als die ihm zuzurechnenden Einnahmen aus Gebühren. Es zeigt sich, dass den Bemühungen um eine Senkung der Beiträge und mehr Einnahmen aus kostendeckenden Gebühren dort Grenzen gesetzt sind, wo die betreffenden Leistungen wirtschaftspolitischen Zielen – im konkreten Fall der Erhöhung der Zahl der Ausbildungsverhältnisse – dienen, die im allgemeinen Interesse liegen.

– Beitragsfreistellung nach § 3 Abs. 3 Sätze 3 und 4 IHKG

Aufgrund des § 3 Abs. 3 Satz 3 IHKG wurden erstmalig 1999 alle nicht im Handelsregister eingetragenen Kammerzugehörigen mit Gewerbeerträgen/Gewinnen aus Gewerbebetrieb von nicht mehr als 10 000 DM vom Beitrag freigestellt. Die Freistellungsquote belief sich dabei auf durchschnittlich 32,5 % aller Mitglieder einer IHK. Im Jahre 2000 stieg diese bereits auf 36,2 % an. Für 2001 rechnen die IHKs mit 36,4 % (**Anlage 1 – Schaubild 2**). 12 IHKs haben sich daher gemäß § 3 Abs. 3 Satz 4 IHKG veranlasst gesehen, das Nicht-Überschreiten der Umsatzgrenze von 100 000 DM als weitere Freistellungs Voraussetzung einzuführen. Nur drei IHKs setzen zusätzlich die Grenze für den Gewerbeertrag/Gewinn aus Gewerbebetrieb herab.

– Grundbeitragsstaffelung

Die Grundbeiträge haben einen wesentlichen Anteil an der IHK-Finanzierung. Sie machen im Durchschnitt etwa 30 % der Einnahmen einer IHK aus.<sup>5</sup> In Regionen von geringer Prosperität und damit niedrigen Gewerbeerträgen/Gewinnen kann ihr Anteil jedoch auch deutlich über 40 % liegen.

Wenngleich keine rechtliche Verpflichtung hierzu besteht<sup>6</sup>, staffeln in der Praxis alle IHKs ihre Grundbeiträge. Erstes Staffelungskriterium ist dabei fast immer die Vollkaufmannseigenschaft<sup>7</sup> des kammerzugehörigen Unternehmens, wobei prima facie auf die Handelsregistereintragung abgestellt wird. Lediglich zwei IHKs haben mitgeteilt, dass sie nicht auf die Vollkaufmannseigen-

schaft abstellen. Eine der IHKs knüpft an die Rechtsform an. Zweites Staffelungskriterium – gekoppelt mit der Vollkaufmannseigenschaft – ist normalerweise der Gewerbeertrag bzw. Gewinn aus Gewerbebetrieb. Lediglich fünf IHKs wenden dieses Kriterium nicht an. Daneben werden vereinzelt weitere Kriterien – z. B. der Umsatz oder die Beschäftigtenzahl – herangezogen.

Die durch die Staffelung herbeigeführte Spreizung der Grundbeiträge ist je nach IHK sehr unterschiedlich. Die niedrigsten Grundbeiträge beginnen bei 25 Euro, die höchsten enden bei 3 579 Euro. Darüber hinausgehende Grundbeiträge werden ggf. verlangt, wenn die IHK eine Großbetriebsstaffel – auch „Jumbo-Beitrag“ genannt – eingeführt hat. 54 IHKs verfügen über solche Großbetriebsstaffeln. Sie verfolgen den Zweck, große kammerzugehörige Betriebe, die mangels substanzieller Erträge oder wegen des Ausweises von Verlusten ausschließlich zum Grundbeitrag oder daneben allenfalls zu einer geringfügigen Umlage herangezogen werden, angemessen an der IHK-Finanzierung zu beteiligen. Die meisten IHKs knüpfen dabei an die Regelung des § 267 Abs. 2 HGB an, und veranlassen ein Unternehmen dann nach der Großbetriebsstaffel, wenn zwei der dort genannten Grenzwerte für Beschäftigtenzahl, Umsatz und Bilanzsumme überschritten sind. Einige IHKs beginnen erst bei höheren Grenzwerten oder haben mehrere Staffelungsstufen. Die Gestaltungen sind im Einzelnen so vielfältig, dass sie in diesem Bericht nicht vollständig aufgeführt werden könnten. Entsprechend der o. g. Zweckbestimmung rechnen einige IHKs den „Jumbo-Beitrag“ auf eine ggf. daneben zu entrichtende Umlage an.

Die Großbetriebsstaffel liegt in der Regel zwischen 3 000 und 5 000 Euro. In einigen IHKs der neuen Bundesländer kann die Staffelung bis zu 50 000 Euro gehen. Damit wird dort dem noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozess Rechnung getragen: Ertragsstarke Unternehmen sind immer noch relativ selten. Diejenigen, die überhaupt Erträge erwirtschaften, müssten bei einer Beitragsstruktur wie in den alten Bundesländern einen unverhältnismäßig hohen Anteil an der IHK-Finanzierung aufbringen.<sup>8</sup> Dem kann nur durch eine stärkere Berücksichtigung eines ertragsunabhängigen Grundbeitragsanteils entgegengewirkt werden.

46 IHKs haben im Berichtszeitraum die Grundbeitragsstaffelung ein oder mehrere Male geändert. Dies hat bei 35 IHKs zu einer Verminderung der Grundbeitragslast der Mitglieder geführt. Bei 7 IHKs hat sich die Grundbeitragslast erhöht. Bei den übrigen IHKs hat sich die Änderung der Grundbeitragsstaffelung aufkommensneutral ausgewirkt bzw. die Grundbeitragslast wurde in dem einen Jahr erhöht und in einem anderen vermindert.

– Mehrfachmitgliedschaften

Eine Besonderheit für die Gestaltung der Grundbeiträge ist seit dem IHKG-ÄndG 1998 in § 3 Abs. 3 Satz 8 IHKG

<sup>5</sup> 1998: 31,47 %, 1999: 29,38 % und 2000: 29,42 %.

<sup>6</sup> „kann gestaffelt werden“.

<sup>7</sup> Art und Umfang des Gewerbebetriebs erfordern einen kaufmännischen Geschäftsbetrieb – § 1 HGB.

<sup>8</sup> Damit liefern die IHKs Gefahr, mit den Ausführungen des BVerwG zum Äquivalenzprinzip in Konflikt zu geraten – vergleiche GewArch 1990, S. 398 ff.

geregelt. Die Vorschrift sieht vor, dass für Unternehmen, die in einem Kammerbezirk mehrmals kammerzugehörig sind, der Grundbeitrag ermäßigt werden kann. Der DIHK hat den IHKs empfohlen, die vorgesehene Grundbeitragsermäßigung auch den Komplementär-GmbHs in einer KG zu gewähren (s. o.).

Insgesamt 57 IHKs machen von dieser Option Gebrauch. Dabei ist Voraussetzung in der Regel, dass es sich um eine GmbH handelt, die ausschließlich Komplementärfunktion wahrnimmt und dass ein Antrag gestellt ist (Letzteres in 90 % der Fälle). Eine IHK gewährt die Ermäßigung auch kammerzugehörigen Unternehmen, deren sämtliche Anteile von einer im Handelsregister eingetragenen Firma mit Hauptsitz im IHK-Bezirk gehalten werden.

72 % derjenigen IHKs<sup>9</sup>, welche die Regelung des § 3 Abs. 3 Satz 8 IHKG anwenden, halbieren den Grundbeitrag; drei IHKs vierteln ihn; drei reduzieren ihn um 25 %, zwei um 30 %, eine um 40 % und eine weitere um 10 %. Eine IHK veranlagt den niedrigsten regulären Grundbeitrag, drei reduzieren auf 153 Euro, eine auf 128 Euro und eine weitere auf 77 Euro. Diese Bandbreite ist gewollte und legale Konsequenz der Selbstverwaltung.

#### – Umlagesätze und Umlagefreibetrag

Der Umlagefreibetrag für natürliche Personen und Personengesellschaften wurde durch das IHKGÄndG mit Wirkung zum 1. Januar 1999 von 15 000 DM auf 30 000 DM (jetzt 15 340 Euro) heraufgesetzt. Das hat bei den IHKs zu Einnahmeausfällen geführt; die Angaben dazu schwanken – selbst wenn offensichtliche „Ausreißer“ von 0,011 % und 16 % unberücksichtigt bleiben – ganz erheblich. Der Durchschnitt liegt bei etwa 3 % des gesamten Beitragsaufkommens.

Trotz der durch die Freistellung und die Erhöhung des Umlagefreibetrags sowie die so genannte Viertel-/Zehntelveranlagung nach § 3 Abs. 4 Sätze 3 und 4 IHKG (siehe Abschnitt Angehörige Freier Berufe und Landwirte) bedingten Einnahmeverluste haben die IHKs im Berichtszeitraum ihre Umlagesätze kontinuierlich gesenkt. Die niedrigste Umlage einer IHK beträgt heute nur noch 0,08 % vom Gewerbeertrag/Gewinn aus Gewerbebetrieb. Die höchste liegt bei 0,6 % – also immer noch deutlich unter dem Niveau, bei dem nach § 11 Abs. 2 IHKG die Genehmigungspflicht einsetzt. Eine Erhöhung der Umlage hat es im Berichtszeitraum nur in einem Falle gegeben – und zwar einmal um 0,04 %. 23 IHKs haben ihre Umlagesätze im Berichtszeitraum einmal, 25 IHKs zweimal und 26 IHKs sogar dreimal – also in jedem Jahr – gesenkt. Der durchschnittliche Umlagesatz betrug 1998 noch 0,40 %. Im Jahre 2001 ist dieser bereits auf 0,30 % gesunken. Er wird nach den Haushaltssatzungen für das Jahr 2002 noch weiter auf 0,28 % fallen. In den neuen Bundesländern sank der durchschnittliche Umlagesatz von 0,77 im Jahre 1988 auf 0,41 im Jahre 2001. Im Jahre 2002 wird er nur noch 0,37 % betragen (**Anlage 1 – Schaubild 3**).

<sup>9</sup> In absoluter Zahl: 41 IHKs.

#### – Angehörige Freier Berufe und Landwirte

Die Behandlung der Freiberufler, die wegen einer zusätzlich ausgeübten Gewerbetätigkeit oder aufgrund ihrer Rechtsform gewerbsteuerpflichtig und damit auch IHK-zugehörig sind, hat von jeher Schwierigkeiten bereitet. Einige IHKs stellen daher – einer längere Zeit von den Gerichten und auch vom Standardkommentar zum IHKG<sup>10</sup> vertretenen Auffassung folgend – Freiberufler-GmbHs und landwirtschaftliche GmbHs gänzlich von der Mitgliedschaft frei. Voraussetzung ist dabei in der Regel, dass sie in ihrer Satzung jegliche gewerbliche Tätigkeit ausschließen. Der Grund für diese Freistellung ist, dass mangels der Möglichkeit zum Betrieb eines Gewerbes eine IHK-Zugehörigkeit vom Zweck her verfehlt erscheint.

In jüngerer Zeit haben jedoch zunehmend die Gerichte eine restriktive Haltung vertreten und die o. g. Argumentation abgelehnt (vgl. OVG Münster GewArch 1997; S. 200; Frentzel-Jäkel-Junge, Kommentar zum IHKG, 6. Aufl. 1999, § 3 Rn. 56 ff. m. w. Nachw.). Dementsprechend ist die Zahl der IHKs, die in diesen Fällen der GmbH mit ausschließlich freiberuflicher Tätigkeit die IHK-Zugehörigkeit verneinen, auf 25 zurückgegangen. In Bezug auf die landwirtschaftlichen GmbHs sind es nur noch 12.

Ein weiterer Grund, weswegen eine geringere Anzahl von IHKs in den genannten Fällen freistellt, liegt auch in dem durch das IHKGÄndG eingefügten § 3 Abs. 4 Satz 3 IHKG, der gerade für die Fälle der Doppelmitgliedschaft in der IHK und einer anderen Kammer eine nicht unerhebliche Herabsetzung der Bemessungsgrundlage auf ein Zehntel des normalen Betrags vorsieht. Das wird dahin gedeutet, dass der Gesetzgeber damit diese Fälle habe abschließend regeln wollen. Gemessen an dem Anteil der betroffenen Kammerzugehörigen an der gesamten Mitgliedschaft, ist die Bedeutung der Freistellungsfrage und der Quotelung der Bemessungsgrundlage eher gering. Die so genannte „Apothekerregelung“ des § 3 Abs. 4 Satz 3 IHKG, die eine Viertelung der Bemessungsgrundlage vorsieht, betrifft 0,7 % der IHK-Zugehörigen<sup>11</sup>, die „Zehntelregelung“ des Abs. 4 Satz 3 für Freiberufler und Landwirte sogar nur 0,3 %.<sup>12</sup> Für die volle Freistellung auf der Basis der früher herrschenden Rechtsauffassung käme zudem wegen des in der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannten Gewerbebetriebscharakters eine Apotheke<sup>13</sup> überhaupt nicht und wegen des Erfordernisses eines satzungsgemäßen Ausschlusses jeglicher gewerblicher Tätigkeit eine Freiberufler- oder Landwirtschafts-GmbH nur in den seltensten Fällen in Betracht. Trotz

<sup>10</sup> Vergleiche Frentzel-Jäkel-Junge, Kommentar zum IHKG, 5. Aufl. 1991, S. 135.

<sup>11</sup> Mit einer Schwankungsbreite zwischen 2,76 und 0,19 %, wobei allerdings nur die Angaben von 10 IHKs außerhalb des Bereichs 0,5 bis 1,0 % liegen.

<sup>12</sup> Mit einer Schwankungsbreite zwischen 1,12 und 0,01 %, wobei die Angaben von 21 IHKs außerhalb eines Korridors von 0,1 und 0,5 % liegen.

<sup>13</sup> Vergleiche zuletzt BVerwG, Beschluss vom 14. November 2001, GewArch 2002, S. 69.

dieser Entwicklung hat es in diesem Bereich in den vergangenen Jahren eine Reihe von gerichtlichen Verfahren gegeben.

### e) Erlasspraxis

Ein Erlass in entsprechender Anwendung des § 227 AO ist auf Ausnahmefälle beschränkt, in denen die Einziehung des IHK-Beitrags für das IHK-zugehörige Unternehmen unbillig wäre. Die IHKs haben die vom Gesetzgeber getroffenen Wertungen zu beachten. Erlasse kommen daher nur nach Lage des einzelnen Falles in Betracht. Dennoch haben die IHKs die in Ziffer 5 der Entschließung vom 1. April 1998 ausgesprochene Erwartung erfüllt und „unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit und anhand von Billigkeitsüberlegungen eventuelle Sonderprobleme des Beitragswesens unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des Einzelfalles im Zweifel zugunsten der Unternehmen“ gelöst.

So wurden schon in den Jahren 1997 und 1998 – also vor Inkrafttreten der gesetzlichen Freistellungsregelung nach § 3 Abs. 3 Satz 3 IHKG – von den IHKs Tausende von Kleinstgewerbetreibenden im Erlasswege von der Beitragspflicht befreit. Der Anteil dieser Freistellungen an der Gesamtmitgliedschaft ging bei einigen IHKs bis 35 %. Aber auch in den folgenden Jahren war die Zahl der Beitragserlasse nicht gering. In den letzten drei Jahren liegt der Anteil der Erlassfälle – wiederum gemessen an der Gesamtmitgliederzahl – gleich bleibend bei etwa 2 %. Die Erlasspraxis der einzelnen IHKs ist sehr unterschiedlich: Einige praktizieren den Erlass nur in 0,01 % der Beitragsfälle, bei anderen liegt die Zahl über 5 %.

Die Erlassgründe sind ebenfalls sehr breit gestreut. An erster Stelle steht die Gefährdung des Existenzminimums mit etwa 80 % der Fälle. Die IHKs orientieren sich dabei in der Regel an den Freibeträgen des Einkommensteuerrechts. Dies ist zu unterscheiden von der generellen Freistellung „Kleinstgewerbetreibender“ nach § 3 Abs. 3 Satz 3 IHKG, die auf die Erträge des Gewerbebetriebs abstellt und nicht auf das dem Gewerbetreibenden persönlich zur Lebenshaltung dienende Einkommen. Kein Erlassgrund wird auch aus dem bloßen Umstand hergeleitet, dass ein Unternehmen einen Gewerbeverlust erwirtschaftet. Solche Unternehmen können durchaus leistungsfähig sein. Das ist auch von der Rechtsprechung bisher stets bestätigt worden.<sup>14</sup>

Unter sonstigen Erlassgründen werden angegeben der ruhende Betrieb, Krankheit oder Unfall des Gewerbetreibenden, Tod des Geschäftsführers, Betriebsaufgabe bei anschließender Arbeitslosigkeit, Insolvenz, die zeitlich begrenzte Existenz des Unternehmens<sup>15</sup>, Sitzverlegung während des Haushaltsjahres, Ausgleichszahlungen nach § 89b HGB, der vereinzelte Leistungsautomat im IHK-Bezirk als Betriebsstätte, Vorratsgesellschaften, Existenzgründer, Verzögerungen des Betriebsbeginns, wirtschaftliche Probleme, Brandschäden.

<sup>14</sup> Vergleiche etwa VG Regensburg GewArch 1995; S. 479.

<sup>15</sup> Zum Beispiel die länger als 6 Monate dauernde Bauausführung, die nach § 12 AO eine Betriebsstätte und damit IHK-Zugehörigkeit begründet.

Daneben machen die IHKs von der Möglichkeit der Niederschlagung in entsprechender Anwendung des § 261 AO Gebrauch, wenn die Einziehung des Beitrags keinen Erfolg verspricht oder ihre Kosten außer Verhältnis zu dem geschuldeten Betrag stehen.

### d) Widersprüche und Klagen

Die Zahl der eingelegten Widersprüche erscheint mit derzeit durchschnittlich etwa 2 000 pro Jahr und IHK recht hoch. Allerdings ist eine Abnahme festzustellen, denn 1998 waren es noch etwa 5 000. Diese Entwicklung dürfte zum Teil darauf zurück zu führen sein, dass seit 1999 wieder etwa ein Drittel der IHK-Zugehörigen vom Beitrag freigestellt ist. Die Widerspruchsquote ist von IHK zu IHK sehr unterschiedlich.<sup>16</sup> Das liegt unter anderem daran, dass viele IHKs dem Beitragsbescheid schon vorbereitete Widerspruchsformulare beilegen, um einen einfachen Weg für Änderungsanträge – etwa im Rahmen der vorläufigen Veranlagung wegen gesunkener Erträge – vorzugeben. Das ist „kundenfreundlich“, führt aber zwangsläufig zu einer deutlich erhöhten Zahl von Widersprüchen. Teilweise haben sich auch die Aktivitäten verschiedenster Verweigerergruppierungen ausgewirkt.

Letzteres spiegelt sich auch in der Zahl der Klagen wider, die seit 1998 noch einmal deutlich angestiegen ist. So wurden gegen die IHKs im Jahre 1998 noch 325 Klagen (4,0 pro IHK) eingereicht. 1999 waren es bereits 477 Klagen (5,8 pro IHK), im Jahre 2000 waren dies 829 Klagen (10,1 pro IHK). In 2001 ist die Klagehäufigkeit zwar etwas zurückgegangen, aber mit etwa 519 Fällen (6,3 pro IHK) in den ersten 10 Monaten noch immer hoch (**Anlage 1 – Schaubild 4**).<sup>17</sup> Sie dürfte im Jahre 2002 aufgrund des am 16. Januar 2002 verkündeten Nichtannahmebeschlusses des BVerfG vom 7. Dezember 2001 in der Sache 1 BvR 1806/98<sup>18</sup> deutlich sinken, da die Klagen in aller Regel mit der Verfassungswidrigkeit der Pflichtmitgliedschaft begründet wurden. Diese Argumentation ist aufgrund der Entscheidung nicht mehr erheblich.

Als weitere Klagegründe werden Europarechtswidrigkeit, Verstöße gegen Artikel 11 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte, gegen den Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 GG und insbesondere das Äquivalenzprinzip angeführt. Gerügt wird ferner auch die fehlende Bereitschaft, Beitragserlass zu gewähren. Sämtliche Klagen sind in den letzten Jahren abgewiesen worden.

### e) Vollstreckung

Die an der Umfrage beteiligten IHKs hatten 1998 insgesamt in 138 226 Fällen (1 686 pro IHK) Vollstreckungsmaßnahmen einzuleiten. Im Jahre 1999 waren es 133 981 Fälle (1 634 pro IHK). Im Jahre 2000 konnte ein leichter Rückgang auf 119 871 Fälle (1 461 pro IHK)

<sup>16</sup> Die höchste Meldung liegt bei 19 700 und die niedrigste bei null.

<sup>17</sup> Hier ist zu berücksichtigen, dass die Rückmeldungen der IHKs auf die Umfrage vom 25. September 2001 zeitlich gestreckt bis zum Ende des Jahres eingingen. Die Zahlen für 2001 können also auch insoweit nur als vorläufig gelten.

<sup>18</sup> DVBl. 2002, S. 407.

festgestellt werden. Für 2001 scheint sich dieser Trend fortzusetzen, denn es war „nur“ noch in 113 207 Fällen (1 381 pro IHK) eine Vollstreckung erforderlich (**Anlage 1 – Schaubild 5**). Berücksichtigt man den Anstieg der Mitgliederzahlen, kann immerhin eine relative Abnahme der hohen Vollstreckungshäufigkeit von 4,2 Fällen pro 100 Mitglieder im Jahre 1998 auf 3,0 Fälle pro 100 Mitglieder im Jahre 2001 festgestellt werden.

Die Vollstreckungspraxis der IHKs ist in den vergangenen Jahren mehrfach in den Medien kritisiert worden. Dabei wird übersehen, dass die Vollstreckung eines IHK-Beitrags, bei dem es sich um eine öffentliche Abgabe handelt, nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen unterbleiben darf. Willkürliche Verzichte seitens der IHKs wären rechtswidrig und würden zudem ehrliche Beitragszahler ungerechtfertigt benachteiligen. Es ist zu erwarten, dass die unter Ziffer d zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch zu einer weiteren Verringerung der Anzahl der Fälle führen wird, in denen vollstreckt werden muss.

#### 4 Aufgaben und Effizienz

Auf der Basis von § 1 IHKG lassen sich drei große Aufgabenfelder der IHKs identifizieren: die Vertretung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft, Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung und Dienstleistungen gegenüber den IHK-Mitgliedern.<sup>19</sup> Auf allen diesen Feldern haben die IHKs ihre Leistungen in den vergangenen Jahren deutlich erweitert und verbessert. Um die Kontinuität dieses Prozesses zu sichern, sind verschiedene Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung des Managements eingeleitet und teilweise bereits abgeschlossen worden. Außerdem tragen die IHKs dem Wunsch nach höherer Transparenz ihrer Organisation und Tätigkeit für alle Mitglieder stärker Rechnung.

##### a) Leistungen im Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft

Das Spektrum der IHK-Leistungen im Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft ist sehr vielfältig und kann daher nur anhand einiger Beispiele verdeutlicht werden. Diese reichen von der Interessenvertretung im engeren Sinne (Beispiel: Steuerreform) über die berufliche Bildung bis zu Aktionen zur Lösung aktueller Probleme, welche die gesamte Wirtschaft betreffen (Beispiele: Aktionsplan Tourismusstandort Deutschland, Unternehmensnachfolge- und Existenzgründungsbörse, Kampf gegen Produkt- und Markenpiraterie).

##### – Steuerreform

Die IHKs sind auch an der Fortentwicklung des Steuerrechts zu einem positiven Standortfaktor beteiligt.

Der DIHK war in der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung und in dem projektbegleitenden Beirat vertreten.

Die Information über die Entwicklungen im Bereich des Steuerrechts liegt insbesondere auch im Interesse der kleinen und mittleren Mitgliedsunternehmen der IHKs. Die Sachverständigen aus der IHK-Organisation haben die interessierten IHK-Mitglieder flächendeckend in Deutschland in das neue Unternehmenssteuerrecht eingewiesen.

##### – Berufliche Bildung

In der beruflichen Bildung haben die IHKs wesentlich dazu beigetragen, dass die Zahl der Lehrstellen in Industrie, Handel und Dienstleistungen von 254 000 im Jahr 1994 auf 331 500 im Jahr 2001 erhöht wurde. Im IHK-Bereich werden rund 55 % aller Ausbildungsverträge abgeschlossen. Insgesamt betreuen die IHKs nunmehr rund 876 000 Ausbildungsverträge und Prüfungen. Die IHKs sind zusammen mit den Handwerkskammern wichtige Träger der regionalen Ausbildungskonferenzen im Rahmen des Ausbildungskonsenses.

Durch den verstärkten Einsatz von Ausbildungsberatern und Ausbildungsplatzentwicklern gelang es, die Zahl der Ausbildungsbetriebe von 145 700 im Jahr 1994 auf zuletzt 194 600 zu erhöhen. Gerade in neuen Dienstleistungsbranchen ist der Informations- und Beratungsaufwand je neu erworbenem Ausbildungsplatz relativ hoch. Die 535 Ausbildungsberater der IHKs haben zuletzt pro Jahr rund 115 000 Ausbildungsstätten besucht, um die Betriebe zu informieren und zu beraten.

Die von den IHKs angestoßene Aktion Neue Berufe hat zu einem Modernisierungsschub in der Beruflichen Bildung geführt. Seit 1996 sind fast 40 neue Berufe geschaffen worden, in denen inzwischen nahezu jeder 7. Auszubildende ausgebildet wird. Die IHKs werden auch weiterhin Anstöße für die Schaffung und Modernisierung von Berufen geben. Durch ihre Nähe zu Betrieben aller Größen und Wirtschaftszweige können auch branchenübergreifende Qualifikationsentwicklungen erfasst und umgesetzt werden. Heterogene Betriebs- und Branchenstrukturen erfordern auch differenzierte Ausbildungsordnungen. Der DIHK hat in seinen Leitlinien Ausbildungsreform hierzu Vorschläge unterbreitet, die auch im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt worden sind.

Neue Weiterbildungsprüfungen werden von den IHKs kontinuierlich entwickelt, bestehende Prüfungen werden aktualisiert und weiterentwickelt. Berufspraxis und an Tätigkeiten orientierte Prüfungen ermöglichen, dass erfolgreiche Prüfungsteilnehmer als Führungskräfte im Unternehmen sofort einsetzbar sind. Darüber hinaus impliziert die erwachsenengerechte Gestaltung von Weiterbildungsprüfungen auch das Angebot, Schwerpunkte zu wählen. Mit der IHK-Online-Akademie ist Online-Learning vom Arbeitsplatz oder zu Hause aus möglich.

Weiterbildungskonzepte für neue Branchen entstehen. So z. B. für die Freizeitwirtschaft, den Medien- und den IT-Bereich. 214 IHK-Mitarbeiter sind vor Ort beratend tätig. In den letzten Jahren stieg die Anzahl der Weiterbildungsprüfungen kontinuierlich bis auf ca. 65 000 Prüfungen pro Jahr. Die IHK-Arbeit im Rahmen der Weiterbil-

<sup>19</sup> Vergleiche auch Ziffer 2 Abs. 3 des Entschließungsantrags.



derung ist ein zentrales Instrument zur Beseitigung des Fachkräftemangels. Der seit Jahrzehnten durch die Kammern garantierte hohe Ausbildungsstandard ist ein wesentlicher positiver Standortfaktor für Deutschland.

– Aktionsplan: Tourismusstandort Deutschland

Der Aktionsplan „Tourismusstandort Deutschland“ ([www.aktionsplan.de](http://www.aktionsplan.de)) stellt eine Initiative zur Stärkung der einzelbetrieblichen Wettbewerbsfähigkeit der Leistungsträger und der Konkurrenzfähigkeit der Tourismusdestinationen als Ganzes dar. Die Zielsetzungen sind klar umrissen: Die IHKs präsentieren sich als innovative Impulsgeber, bieten eine Kooperationsplattform zum Auf- und Ausbau des Destinationsmanagements. Sie unterstützen gemeinsam mit den Tourismusverbänden die Entwicklung neuer, regionalisierter Tourismusangebote. Ferner führt der DIHK eine touristische Weiterbildungsoffensive unter besonderer Berücksichtigung neuer Qualifizierungskonzepte im Destinationsmanagement und Service durch. Ziel ist die Förderung der Tourismuswirtschaft hinsichtlich aktueller und bedarfsgerechter Qualifikationen, die zur weiteren Professionalisierung der Branche beitragen.

– Unternehmensnachfolge- und Existenzgründungsbörse Change/Chance

Das Institut für Mittelstandsforschung in Bonn schätzt, dass in den nächsten fünf Jahren über 300 000 Unternehmensnachfolgen anstehen. Für die Jahre 2000 bis 2004 gelten jährlich 76 000 Unternehmen als übergabereif. Daran gebunden sind jeweils 970 000 Arbeitsplätze. Weniger als die Hälfte der Unternehmen stehen durch Erbfall zur Übergabe an. Mehr als die Hälfte suchen ad hoc infolge Tod oder Krankheit oder mangelnder Nachfolgebereitschaft aus der Familie des Eigentümers einen Nachfolger. Jährlich gehen durch nicht erfolgte Übergaben, d. h. Unternehmensschließungen, ca. 40 000 Arbeitsplätze verloren.

Auch hier bieten die IHKs ihre Hilfestellung an. Sie betreiben gemeinsam mit den Kooperationspartnern Deutsche Ausgleichsbank (DtA) und Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) die internetgestützte Existenzgründungs- und Nachfolgebörse Change/Chance (<http://www.change-online.de>). In direkter Betreuung durch die IHKs können Unternehmer, die Nachfolger suchen und Existenzgründer, die an Unternehmensnachfolgen interessiert sind, Inserate in die Börse einstellen. Die Zahl der Inserate und Vermittlungen steigt ständig. Der Inseratbestand umfasst mittlerweile rund 10 000 Eintragungen. Seit der Börsen-Start Einrichtung im Juli 1999 sind über 800 erfolgreiche Vermittlungen zustande gekommen. Dabei ist die IHK-Organisation mit 65 % der Inserate der weitaus größte Kooperationspartner. Das zeigt die besondere Kompetenz und das Vertrauen, das den IHKs auf diesem Feld entgegengebracht wird.

– Kampf gegen Produkt- und Markenpiraterie

Der Aktionskreis Deutsche Wirtschaft gegen Produkt- und Markenpiraterie (APM), dessen Geschäftsführung beim DIHK liegt, hat im letzten Jahr seine Arbeit weiter

intensiviert. Die Zahl der aufgedeckten und verfolgten Fälle betrug im Jahre 2001 rund 400, was eine erneute Steigerung gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Daneben führt APM zahlreiche Informationsveranstaltungen zum Thema Produkt und Markenpiraterie durch. Eine 2001 begonnene Wanderausstellung bei den einzelnen IHKs hatte bislang großen Erfolg und ist auch im Jahre 2002 ausgebaut. Die Produkt- und Markenpiraterie richtet nicht nur erhebliche finanzielle Schäden bei deutschen Herstellern und Markeninhabern an. Sie stellt bei technischen Produkten eine große Gefahr für die Produktsicherheit und damit für Leib und Leben von Personen dar.

**b) Neue Aufgaben in der Wirtschaftsverwaltung**

Den IHKs sind seit jeher Tätigkeiten der Wirtschaftsverwaltung als Selbstverwaltungsaufgabe übertragen. Insgesamt gibt es etwa 50 derartige Regelungen in Gesetzen und Verordnungen des Bundes oder der Länder.<sup>20</sup> Der Katalog ist in den vergangenen Jahren deutlich erweitert worden. Insbesondere im Bereich des Umweltschutzes gibt es neue Aufgabenfelder für die IHKs. So wird der DIHK nach § 7 Abs. 2 der neuen Altfahrzeug-Verordnung Registrierungsstelle für Altfahrzeug-Sachverständige (öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige und DAU-Umweltgutachter). Er hat deren Daten regelmäßig zu aktualisieren und in geeigneter Weise zu veröffentlichen (<http://www.ihk-umkis.de>).

**c) Neue Dienstleistungskonzepte**

Für das einzelne IHK-Mitglied ist die individuell abrufbare Dienstleistung in der Regel der offenkundigste und greifbarste – wenn nicht der einzige – Maßstab, an dem es die Qualität der IHK misst. Gerade hier besteht jedoch die Problematik, dass die IHKs durch eine Erweiterung ihres Dienstleistungsangebots in Konkurrenz zu anderen Mitgliedern treten können. Ein erhöhtes Konfliktpotenzial wäre insbesondere dann gegeben, wenn individualnützliche Dienstleistungen aus den Pflichtbeiträgen finanziert würden. Der DIHK hat zu diesem Thema daher Leitlinien erarbeitet, durch die ein möglichst wettbewerbsneutrales Dienstleistungsangebot gesichert werden soll. Grundgedanke ist die in § 1 Abs. 1 IHKG vorgeschriebene Interessenabwägung – hier zwischen dem Interesse der Mitglieder an mehr und qualifizierten Leistungen und dem Abwehrinteresse privater Anbieter. Sie werden in einem gemeinsamen Arbeitskreis von Bund und Ländern unter Mitwirkung der IHKs weiterentwickelt.<sup>21</sup>

Entsprechend diesen Leitlinien übernehmen die IHKs in erster Linie eine Pionierfunktion, um neue Dienstleistungsmärkte zu erschließen oder zu fördern. Auch hierzu sollen nur einige aktuelle Beispiele aufgezeigt werden:

– Weiterbildungsinformationssystem

Das Weiterbildungs-Informationssystem WIS – die Weiterbildungsdatenbank der IHKs und Handwerkskammern –

<sup>20</sup> Vergleiche Broschüre des DIHK: „Leistungen im öffentlichen Auftrag“.

<sup>21</sup> „Wettbewerbsrelevante Dienstleistungen der Industrie- und Handwerkskammern“ – aktuelle Fassung vom 16. Dezember 2001.

erhöht die Transparenz: Die bundesweite Datenbank WIS ist heute mit modernster und kundenorientierter Internet-Technik ausgestattet und gibt unter <http://www.wis.ihk.de> per Mausclick Auskunft über aktuelle Weiterbildungsangebote, öffentlich-rechtliche Weiterbildungsprüfungen sowie über Trainer und Dozenten. Suchende werden direkt auf aktuelle Schwerpunktthemen, wie zum Beispiel IT-Qualifizierungen, gelenkt.

Die IHKs und der DIHK haben in Leitlinien zur Weiterbildung ein Modell vorgeschlagen, das die plurale Weiterbildungsstruktur weiterentwickelt, zukunftsorientierte, arbeitsplatzsichernde Kompetenzentwicklung sowie anerkannte, international konkurrenzfähige Qualifikationsprofile ermöglicht. Damit trägt die berufliche Weiterbildung dem wirtschaftlichen Wandel Rechnung. Berufliche Weiterbildung muss neben Flexibilität, Bedarfsorientierung, Marktnähe und Vielfalt auch die Berufsfähigkeit, also die volle Beschäftigungsfähigkeit der Erwachsenen, erhalten und erweitern.

#### – IHK Online-Akademie

Die moderne Technik wird durch die Gründung einer IHK.Online-Akademie (<http://www.ihk.online-akademie.de>) genutzt: kleinen und mittleren Unternehmen eröffnen sich neue Chancen, den Mitarbeitern über das Lernen über Internet, dem so genannten Online-Lernen, flexibel, individuell und unabhängig von Zeit und Ort das notwendige Know-how zu vermitteln. Mit ihrer IHK.Online-Akademie wollen die IHKs jedoch nicht nur die Effizienz der Weiterbildung erhöhen, sondern auch ihre Informations- und Beratungsarbeit insgesamt verbessern.

#### – IHK-UMKIS: Umweltkommunikations- und Informationssystem

IHK-UMKIS ist als neues Umweltkommunikations- und Informationssystem der deutschen IHKs, AHKs und des DIHK im Internet ([www.ihk-umkis.de](http://www.ihk-umkis.de)) realisiertes Umwelt-Wissensmanagement. Das vielfältige umweltrelevante Leistungsspektrum aus politischer Interessenvertretung der gewerblichen Wirtschaft, hoheitlicher Aufgabenerfüllung und Service wurde in ein technisches System integriert. Die flächendeckend arbeitsteilige Eingabe und Aktualisierung durch IHKs und DIHK führt zu Synergie- und Kompetenzgewinn für jede IHK und die IHK-Organisation insgesamt. Gewerbliche Unternehmen erhalten einen informativen Mehrwert, von jedem Ort und rund um die Uhr abrufbar. Das umweltrelevante Leistungsspektrum wird effizient dargestellt und vermarktet. Es erfolgt eine direkte, aktuelle, zielgruppenspezifische und umfassende Information und Kommunikation. Hieraus entstehen insgesamt IHK-übergreifende Synergien und Verbundvorteile für ein qualitativ besseres und ganzheitlicheres umweltrelevantes Informations- und Kommunikationsnetzwerk.

#### – Recyclingbörse

Die IHK-Recyclingbörse ist ein überbetriebliches Vermittlungssystem für verwertbare Abfälle/ Produktionsrückstände im Internet (<http://recy.ihk.de/>). Damit können Unternehmen diese Stoffe wieder der Kreislaufwirtschaft zuführen.

#### – Technologiebörse

Die Technologiebörse (<http://www.technologieboerse.ihk.de>) ist ein zentrales und etabliertes Produkt der IHK-Organisation. Mit diesem Dienstleistungsangebot, das zu den maßgeblichen Instrumenten dieser Art in der Bundesrepublik zählt, leistet die IHK-Organisation einen wesentlichen und funktionierenden Beitrag zum Technologietransfer in der Bundesrepublik Deutschland.

#### – Online-Schlichtung

Auf Initiative des DIHK beteiligt sich der Spitzenverband der europäischen IHKs EUROCHAMBRES an einem EU-Projekt zum Aufbau eines europaweiten Netzes von Online-Schlichtungsstellen für den E-Commerce [onlineconfidenc.org](http://onlineconfidenc.org). Die rechtlichen und technischen Entwicklungsarbeiten sind im Wesentlichen abgeschlossen und die Anwendung befindet sich bereits in der Erprobungsphase. Die IHKs werden als Leitstellen vor Ort fungieren. Das Schlichtungsnetz ist ein wichtiger Baustein zur Förderung des grenzüberschreitenden E-Commerce, da Verfahren der staatlichen Gerichtsbarkeit für den Verbraucher angesichts geringer Streitwerte, der Berührung mit ausländischem Recht und ausländischer Gerichtsstände zu kompliziert und zu teuer sind.

#### – Digitale Signatur

Die IHK-Organisation hat das Thema digitale Signatur bereits frühzeitig aufgegriffen und hat es sich zum Ziel gesetzt, den Nutzen der digitalen Signatur vor allem durch konkrete Anwendungen zu verdeutlichen. Sie hat die Pilotprojekte „Berufsausbildungsverträge“ und „Ursprungszeugnisse“ entwickelt (<http://signatur.ihk.de>). Diese tragen bereits heute dazu bei, Geschäftsabläufe zwischen IHKs und Unternehmen durch die elektronische Abwicklung effizienter zu gestalten. In den IHKs werden Registrierungsstellen für die digitale Signatur eingerichtet. Damit können sie ihren Mitgliedsunternehmen vor Ort diese wichtige Ausstattung zum globalen und digitalen Business der Zukunft anbieten.

#### – Das IHK 24-Konzept

Die „New Economy“, die digitale Wirtschaft, fordert die IHKs in besonderer Weise heraus. Die Präsentation einer herkömmlichen Homepage wird künftig nicht mehr ausreichen. Um dieser Herausforderung begegnen zu können und die Kompetenz einer IHK in der „realen Welt“ auch in die „virtuelle Welt“ zu übertragen, hat die Handelskammer Hamburg gemeinsam mit dem DIHK die IHK 24 (<http://www.ihk24.de>) realisiert. Mit dem „IHK 24-Partner-Pack“ steht mittlerweile ein Produktpaket zur Verfügung, mit dem dieses Konzept von jeder IHK bezogen und regional angepasst werden kann.

Die IHK 24 ermöglicht den Betrieb eines Internet-, Intranet- und Extranet- sowie eines Fax-on-Demand-Angebotes mit einer einheitlichen, am IHK-Marketingkonzept ausgerichteten Struktur, das nach innen als zentrale Wissensplattform und nach außen als Absatzkanal für die Allgemeinheit (Internet) bzw. als Mehrwertdienstleistung für die Mitglieder (Extranet) funktioniert. Mit der IHK 24 wird den Mitgliedern in einem geschützten Bereich des

Internets eine sichere E-Commerce-Plattform geboten, zu der der Zugang über die digitale Signatur erfolgt. Zudem lassen sich mit der IHK 24 die Prozesse in der IHK wesentlich schneller und einfacher organisieren (Intranet).

#### d) IHK-Management

Hohe Leistungsqualität verlangt nach kontinuierlicher Verbesserung der Managementstrukturen. Die IHK-Organisation hat hierzu in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen und Erfolge erzielt.

##### – Betriebsvergleiche

Vom Sommer 1997 bis zum Herbst 2000 wurden bei allen IHKs Betriebsvergleiche durchgeführt. Gegenstand der Betriebsvergleiche ist es, das Leistungsprofil der IHKs hinsichtlich Umfang, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabendurchführung offen zu legen. Sie ermöglichen allen beteiligten IHKs die Standortbestimmung unter- und zueinander. Sie identifizieren „best-practice“-Modelle und schaffen damit eine wesentliche Grundlage für das Qualitätsmanagement in den IHKs. Beim Vergleich des Aufgabenspektrums in 17 Arbeitsbereichen (Definition und Revision von Aufgaben) und des dafür erforderlichen Zeiteinsatzes (Wirtschaftlichkeit) werden qualitätsrelevante Aspekte der Aufgabendurchführung ebenso berücksichtigt wie externe Rahmenbedingungen der einzelnen IHK.

Die Gesamtheit dieser Daten bildet die Grundlage für den Vergleich bzw. ein Benchmarking von IHKs. Hierdurch wird ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess in den einzelnen IHKs eingeführt. Der Vergleich bietet darüber hinaus Hinweise, bei welchen Themen und Aufgaben ein verstärkter Informationsaustausch bzw. eine intensivere Zusammenarbeit zwischen IHKs sinnvoll bzw. notwendig ist.

##### – Qualitätsstandards

Aufbauend auf den Betriebsvergleichen sind für die genannten Aufgabenbereiche Qualitätsstandards erarbeitet worden, die sicherstellen, dass den Unternehmen IHK-Leistungen auf einem einheitlichen Niveau flächendeckend angeboten werden. Diese Standards sind für alle IHKs als verbindliche Mindeststandards zu verstehen. Sie sind unter den Gesichtspunkten Prozessqualität, Kundenorientierung und Wirtschaftlichkeit entwickelt worden. Jede IHK entscheidet über die Maßnahmen, die zur Erreichung der gemeinsamen Qualitätsstandards erforderlich sind. Im Jahr 2002 wird eine erste Tranche von Qualitätsstandards in den IHKs umgesetzt. Um hiermit in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einzutreten, wird die Umsetzung der Qualitätsstandards durch ein Audit überprüft. Für das Jahr 2003 werden für weitere IHK-Aufgaben Qualitätsstandards eingeführt.

##### – Qualitätsmanagement-System

Der DIHK ist als erster Spitzenverband der deutschen Wirtschaft nach dem internationalen Qualitätsmanagement-Standard ISO 9001 zertifiziert worden. Die Zertifizierungsstelle Certqua hat nach umfangreichen Prüfungen festgestellt, dass das Qualitätsmanagement-System des

DIHK die höchsten Anforderungen der International Organization for Standardization (ISO), Genf, erfüllt und dem Wirtschaftsverband dafür das drei Jahre gültige Qualitätszertifikat nach ISO 9001 verliehen. Die Einhaltung der ISO-Forderungen wird jedes Jahr durch ein Überwachungsaudit überprüft.

Mit der Einführung des zertifizierten Qualitätsmanagements will der DIHK die Qualität seiner Dienstleistungen für die Wirtschaft, die über drei Millionen durch ihn vertretenen Unternehmen und die Politik weiter steigern. Beim Aufbau des Qualitätsmanagement-Systems wurden sämtliche qualitätsrelevanten Arbeitsabläufe überprüft, verbessert und in einem EDV-gestützten Qualitätshandbuch dokumentiert. Alle DIHK-Mitarbeiter waren in diesen Prozess eingebunden. Dies hat zu einer deutlichen Stärkung des Qualitätsbewusstseins und der Effizienz in der Organisation geführt. Das zertifizierte Qualitätsmanagement-System orientiert sich an der überarbeiteten Norm 9001:2000. Damit erfüllt der DIHK unter anderem zusätzlich die künftige Forderung nach Durchführung von kontinuierlichen Verbesserungsprozessen.

##### – Kostenrechnung und Controlling/Kameralistik – kaufmännisches Rechnungswesen

In allen Bundesländern stehen die IHKs zur Effizienzsteigerung einem Wechsel von der Kameralistik auf das kaufmännische Rechnungswesen, das sowohl einen Etatplanungsteil als auch die Rechnungslegung umfasst, grundsätzlich positiv und aufgeschlossen gegenüber. Dies ist Ergebnis und Folge der Einführung der Kostenrechnung bei zwischenzeitlich einer Vielzahl von IHKs ab 1995 im Rahmen des IHK-Managementsystems.

Auf der Grundlage der Hinweise des Bund-Länder-Ausschusses und weiterhin unterstützt durch die Vollversammlungen der IHKs arbeitet der von der IHK-Hauptgeschäftsführerkonferenz beschlossene Arbeitskreis „Übergang der IHKs von der Kameralistik auf das kaufmännische Rechnungswesen“ seit Frühjahr 2000 an dem Konzept und der Vorbereitung sowie späteren Durchführung von Pilotprojekten von IHKs. Die Pilotprojekte sollen so angelegt werden, dass sie zeitlich bis 2005 abgeschlossen sind. Im Anschluss will die IHK-Organisation vorschlagen, dass der Gesetzgeber mittelfristig eine flächendeckende Umsetzung des kaufmännischen Rechnungswesens in der gesamten IHK-Organisation regelt.

Die Arbeiten an der Entwicklung eines Übergangs der IHKs auf das kaufmännische Rechnungswesen schließen vor allem auch die Fragen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die als so genannte Piloten zur Verfügung stehenden IHKs („Experimentierklausel“) und einen späteren möglichen Einsatz des kaufmännischen Rechnungswesens bei allen IHKs mit ein. Im Bereich der Anwendung von Gemeindeordnungen gibt es bereits Beispiele von Öffnungsklauseln für kommunale Gebietskörperschaften. Das IHKG geht zurzeit noch vom Begriff „Haushaltsplan“ aus, sodass eine Anpassung zumindest für die endgültige Einführung der Buchführung und Rechnungslegung nach kaufmännischen Grundsätzen notwendig sein wird. Vorschläge hierfür werden durch den Arbeitskreis erstellt.

– Centers of Excellence

Die Kooperation zwischen den IHKs wurde verstärkt. Dabei ist auch von der neuen Kooperationsklausel des § 1 Abs. 4 a IHKG Gebrauch gemacht worden. Zu nennen ist insbesondere die Vereinbarung über eine gemeinsame Geschäftsführung der IHKs Dillenburg und Wetzlar, die Begründung von Schwerpunktzuständigkeiten bei den mittelhessischen IHKs sowie die grenzüberschreitende Kooperation der IHK Aachen mit der IHK Maastricht. Die IHKs Bochum, Dortmund, Duisburg und Essen haben seit 1999 ihr Satzungsrecht weitgehend vereinheitlicht und in mehreren Fachbereichen eine Arbeitsteilung eingeführt. Sie unterhalten gemeinsame Prüfungsausschüsse und geben mehrere Informationsdienste gemeinsam heraus. Zwischen den IHKs Augsburg und Lindau wurde eine fortschreitende Aufgabenübertragung mit dem Ziel einer Fusion eingeleitet. Die IHKs Friedberg und Gießen haben 1999 fusioniert.

Die Außenwirtschaftsabteilungen der deutschen IHKs hatten bereits im Dezember 1996 Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung und Effizienzsteigerung vereinbart. Auf der Grundlage der 1997 vorgelegten Qualitätsstandards Außenwirtschaft und Messen sowie dem 1998 veröffentlichten Betriebsvergleich Außenwirtschaft wurde das Konzept der überregionalen Kooperation vereinbart. Zu den wichtigen Wirtschaftsregionen der Welt sind Arbeitsgruppen eingerichtet worden, an denen sich sowohl die an diesen Regionen besonders interessierten IHKs als auch die dort arbeitenden Auslandshandelskammern (AHKs) beteiligen. Die Arbeitsgruppen stimmen die Aktivitäten der IHKs und AHKs aufeinander ab, nutzen Synergien und ermöglichen durch Arbeitsteilung eine größere Spezialisierung im Interesse der Mitgliedsunternehmen.

– Personalentwicklung

Qualifizierte und motivierte Mitarbeiter sind das Rückgrat der IHK-Organisation. Dies gilt ganz besonders in Zeiten des substanziellen Wandels und zunehmender Herausforderungen. Bereits seit vielen Jahren führt die IHK-Organisation eine Reihe von Maßnahmen zur Mitarbeiterweiterbildung und Personalentwicklung durch. Die einzelnen Programme werden kontinuierlich optimiert und dem sich wandelnden Bedarf angepasst. Es besteht die Absicht, die bislang in erster Linie auf den wissenschaftlichen Dienst ausgerichteten Maßnahmen um solche für den nicht wissenschaftlichen Dienst zu erweitern. Alle bestehenden und zukünftigen Programme wurden in ein Gesamtkonzept integriert, welches auf der Vollversammlung des DIHK im Februar 2000 verabschiedet wurde.

– Wissensmanagement

Die Informationsmenge der IHK-Organisation wächst ständig und immer schneller. Aufgrund der fundamentalen Veränderungen in der Wirtschaft und in der Unternehmenswirklichkeit entscheidet die intelligente Nutzung des Wissens aller Mitarbeiter zukünftig darüber, inwieweit die IHKs ihren gesetzlichen Förderungsauftrag entsprechend den Anforderungen ihrer Mitgliedsunternehmen erfüllen können. Es gilt daher, das interne Wissen der IHK-Organisation besser auszuschöpfen.

Im Mai 2000 wurde von den IHK-Hauptgeschäftsführern das Wissensmanagementprojekt ins Leben gerufen. Das Wissensmanagement soll das gesamte Wissen der IHK-Organisation in einem „Wissensnetzwerk“ integrieren, das aus gemeinsamen und dezentralen Wissenspools besteht und externe Wissensquellen einbezieht. Der Wissenstransfer in der gesamten IHK-Organisation – in einem späteren Schritt auch zwischen IHKs und Unternehmen – wird dadurch optimiert werden.

Dies setzt die Integration neuer Medien und Technologien sowie netzgestützter Systeme in einem gemeinsamen „virtuellen Kommunikations- und Wissenssystem“ voraus, das unter einer einheitlichen Oberfläche das Informieren, Kommunizieren, Weiterverarbeiten, Lernen und Steuern sowie die Speicherung und Strukturierung des Wissens der Mitarbeiter ermöglicht. Eine bundesweite gemeinsame Intranet-Plattform ist inzwischen erstellt und bietet die Möglichkeit, dezentral Wissen einzustellen und somit allen Mitarbeitern zur Verfügung zu stellen.

e) **Transparenz**

Die Entschließung enthält in Ziffer 2 Abs. 1 auch eine Aufforderung an die IHKs, die Transparenz ihrer Tätigkeit zu steigern. Die kritische Diskussion der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass ein Nachholbedarf bestand, denn die Mehrzahl der Mitglieder zeigte sich über das breite Aufgaben- und Leistungsspektrum der IHKs nur unzureichend oder gar nicht informiert. Ferner war der Einblick derjenigen IHK-Zugehörigen, die nicht selbst Mitglied eines Gremiums sind, in die Organisation, Entscheidungswege und Finanzen offenbar nicht ausreichend. Die IHKs haben in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um solchen Mängeln abzuweichen und damit die Idee der Selbstverwaltung im Sinne einer Partizipation der Mitglieder zu stärken:

– Entwicklung eines IHK-Marketing-Konzepts

Mithilfe der Instrumente des Marketings will die IHK-Organisation die Aufgaben und die zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Leistungen der IHKs für die IHK-zugehörigen Unternehmen und Leistungen im öffentlichen Interesse nach außen vermitteln. Ein IHK-Arbeitskreis unter Leitung eines Unternehmers und IHK-Präsidenten hat ein Konzept entwickelt, das die Positionierung der Marke IHK, den Aufbau eines Markenleitbilds, den Auftritt der Marke selbst und eine daraus abzuleitende Kampagne zur Kommunizierung der Marke zum Inhalt hat.

Zur Entwicklung dieses Konzeptes sind eine Vielzahl von Präsentationen und Diskussionen mit den IHKs geführt worden. In einem Dialog mit fast 90 % der IHKs ist ein Marketing-Konzept entstanden. Es enthält konkrete Handlungsanweisungen, die Definition des Corporate Designs für die Gesamtorganisation, Kampagnenbeispiele und Vorlagen zur Implementierung dieses Konzeptes für die einzelnen IHKs.

Die Umsetzung des Konzeptes begann im Jahre 2001 und schreitet zügig voran. Die meisten IHKs zeigen sich bereits im neuen gemeinsamen „Outfit“ und kommunizieren auch die inhaltlichen Eckpunkte des Marketing-Konzeptes.

#### – Themenschwerpunkte

1999 begann die IHK-Organisation, das laufende Jahr unter einen besonderen Themen- bzw. Arbeitsschwerpunkt zu stellen. Damit wird Arbeitsteilung, Transparenz und Kooperation zwischen den IHKs weiter verbessert. Projekte können gemeinsam entwickelt werden; Doppelarbeit wird vermieden. Bemühungen einiger IHKs, Kompetenzzentren zu bilden, erhalten neue Impulse.

Das Jahr 1999 galt für die IHK-Organisation als das „Jahr der Außenwirtschaft“. Die IHKs boten weit über 2000 Außenwirtschaftsveranstaltungen an. An vielen waren auch die AHKs beteiligt. Zahlreiche Außenwirtschaftsveranstaltungen wurden überregional beworben (u. a. über das Internet) und fanden Teilnehmer über die jeweiligen IHK-Bezirke hinaus. Tausende von Unternehmen wurden über Chancen und Risiken von Außenhandel und Direktinvestitionen informiert. Das Jahr der Außenwirtschaft hat auch zur besseren Kooperation der IHKs in dem betreffenden Themenbereich geführt. Der Service-Verbund zwischen IHKs und AHKs wurde gestärkt.

Das Jahr 2000 hatten DIHK und IHKs zum „Jahr des Mittelstands“ und Arbeiten in diesem Bereich zu einem besonderen Schwerpunkt erklärt. Die IHK-Organisation sieht sich im Rahmen ihres gesamtwirtschaftlichen und öffentlichen Auftrags den Interessen des Mittelstandes in besonderer Weise verpflichtet. Der Arbeitsschwerpunkt Mittelstand verfolgte einerseits das Ziel, die Wahrnehmung der IHK-Organisation als Sprecher des Mittelstands in Öffentlichkeit und Politik zu stärken, andererseits als Teil der wirtschaftspolitischen Arbeit von DIHK und IHKs einen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den unternehmerischen Mittelstand in Deutschland zu leisten. Auch im Jahr des Mittelstands wurde die Arbeitsteilung zwischen den IHKs intensiviert, die Kooperation verbessert, Synergieeffekte geschaffen und Kosten gespart.

Das Schwerpunktthema für das Jahr 2001 lautete „Vernetzte Wirtschaft – virtuelle Märkte/2001 – Jahr des E-Business“. Mit diesem Schwerpunktthema trug die IHK-Organisation dazu bei, die E-Business- bzw. E-Commerce-Kompetenz insbesondere der mittelständischen Unternehmen zu verbessern. Mit Vorträgen, Workshops und Messen über Internet, E-Commerce und andere Themen der New Economy wurden zahlreiche Unternehmer und besonders Existenzgründer erstmalig umfassend über die Chancen und Risiken des neuen Wirtschaftssektors informiert. Auch wurde dieses Jahresthema genutzt, um bereits bestehende Projekte der IHK-Organisation (z. B. Online-Akademie, E-Trade-Center, ATLAS, digitale Signatur etc.) voranzutreiben, effizienter zusammenzuarbeiten und dadurch Kosten für die Mitgliedsunternehmen zu senken. Die intensive Nutzung der elektronischen Anwendungsmöglichkeiten wird auch in Zukunft in zahlreichen Anwendungsfeldern weiter ausgebaut, z. B. Einführung der digitalen Signatur, optimierte Internet-Auftritte, Angebot von Serviceleistungen und Produkten über das Internet, gemeinsame IT-Plattform, Abwicklung von Umfragen über das Intra- und Internet.

Das Jahr 2002 steht für die IHK-Organisation unter dem Motto „Standort Deutschland – Stark machen für Zukunft“. Erstmals orientiert sich die Auswahl des Jahresthemas der IHK-Organisation am IHK-Marketing-Konzept, das „Standortpolitik“ als eines von sechs Geschäftsfeldern definiert. Das aktuelle Jahresthema mobilisiert die IHK-Organisation in besonderer Weise, ihrem gesamtwirtschaftlichen Auftrag nachzukommen und im Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft fördernd auf die Rahmenbedingungen am Standort Deutschland sowie an den regionalen Standorten einzuwirken. Synergien werden für die IHKs nicht nur durch die Nutzung eines gemeinsamen Logos bei Veröffentlichungen und Veranstaltungen erzielt: Gemeinsam wurde ein standortpolitisches Grundsatzpapier mit den Positionen der Wirtschaft formuliert. Zudem bewerteten zu Jahresbeginn bundesweit mehr als 20 000 Unternehmen in Deutschland nach einem vergleichbaren Muster die Standortattraktivität ihrer Region und ermöglichten somit der IHK-Organisation ein Ranking von Unternehmensstandorten.

#### – Öffentlichkeit der Vollversammlung und Öffentlichkeit der Haushalte

Aufgrund einer Empfehlung der DIHK-Vollversammlung vom 22. Oktober 1998 hat sich die Mehrzahl der IHKs dazu entschlossen, die Öffentlichkeit der Vollversammlungen herzustellen. Bereits zu Beginn des Jahres 1999 hatten daraufhin 19 IHKs die Öffentlichkeit der Vollversammlungen durch Satzung vorgeschrieben, und bei weiteren 57 IHKs wird die Öffentlichkeit de facto zugelassen. Im Jahre 1996 sahen noch die Satzungen von 48 IHKs den Ausschluss der Öffentlichkeit vor. Nur 3 IHKs hatten sie ausdrücklich garantiert.

56 IHKs legen den Haushaltsplan für einen bestimmten Zeitraum vor oder nach der Haushaltsdebatte der Vollversammlung zur Einsicht aus. 40 IHKs veröffentlichen eine Kurzfassung in der Kammerzeitschrift oder im Internet. Im Jahre 1996 hatten dies erst 6 IHKs getan. Eine Reihe von IHKs versendet darüber hinaus die Haushaltspläne oder Teile davon auf Anfrage.

Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn alle IHKs die satzungsmäßigen Voraussetzungen schaffen würden, um die Öffentlichkeit der Vollversammlungen und die der Haushalte sicherzustellen mit dem Ziel, dadurch mehr Transparenz zu schaffen.

### 5 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

Die Reform des IHK-Beitragsrechts aufgrund von Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung von Gesetzen auf dem Gebiete des Rechts der Wirtschaft vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I, 2133) hat in der Mitte der Neunzigerjahre eine heftige öffentliche Diskussion ausgelöst. Dabei ging es nicht nur um die als Konsequenz des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 1990<sup>22</sup> durchgeführte Erweiterung des Kreises der Beitragspflichtigen,

<sup>22</sup> GewArch 1990, S. 398 ff.

sondern auch um den Aufgabenkreis der IHKs und um die gesetzliche Kammerzugehörigkeit an sich. Die vom Beitragssystem her richtige, aber in ihren praktischen Auswirkungen problematische Einbeziehung aller IHK-Zugehörigen in die Beitragspflicht konnte zunächst in Bezug auf Härtefälle im Wege einer einschränkenden Interpretation des gesetzlichen Beitragsrahmens<sup>23</sup> durch die IHKs selbst korrigiert werden. Da dies auf Dauer keine befriedigende Regelung war, verabschiedete der Deutsche Bundestag am 2. April 1998 das IHKGÄndG (BGBl. I 1887 und 3158). Hierdurch wurden etwa ein Drittel der IHK-zugehörigen Gewerbetreibenden vom Beitrag freigestellt und Beitragsvergünstigungen für Doppelmitgliedschaften geschaffen. Zugleich erteilte der Deutsche Bundestag den Berichtsauftrag (Bundestagsdrucksache 13/10297 vom 1. April 1998), dem die Bundesregierung mit diesem Bericht nachkommt. Zudem erfüllt die Bundesregierung mit dem Bericht den Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998, in dem festgelegt ist, dass Auftrag und Stellung der IHKs sowie die daraus resultierende Verwendung der Beiträge überprüft werden.

#### a) Politische Rahmenbedingungen

Das IHKGÄndG hat sich positiv auf die Entwicklung der IHKs ausgewirkt. Durch die in § 3 Abs. 3 Satz 3 IHKG geregelte Beitragsfreistellung der Kleingewerbetreibenden mit geringen Erträgen wurden Fälle ausgeschlossen, in denen der IHK-Beitrag angesichts des Bagatelcharakters der Gewerbetätigkeit fragwürdig war. Die dadurch entstehenden Beitragsausfälle konnten teilweise durch einen reduzierten Aufwand für die Beitragsverwaltung kompensiert werden. Bei der Frage weiterer Beitragsbefreiungen wäre das Äquivalenzprinzip (Artikel 3 Abs. 1 GG) zu beachten. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 26. Juni 1990<sup>24</sup> bereits darauf hingewiesen, dass einzelne Mitglieder nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig hoch belastet werden dürften. Risiken für die Verfassungsmäßigkeit der Beitragsregelung hat es gesehen, wenn der Anteil der vom Beitrag freigestellten IHK-Mitglieder, der in dem zu entscheidenden Fall bei 41,6 % aller Mitglieder der betreffenden IHK lag, weiter steigen würde. Der Gesetzgeber hat dieser Gefahr im Rahmen des IHKGÄndG dadurch Rechnung getragen, dass er dann, wenn durch die Freistellung nach dem neuen § 3 Abs. 3 Satz 3 IHKG der Anteil der Beitragspflichtigen auf weniger als zwei Drittel aller Mitglieder zurückzugehen droht, der Vollversammlung der betreffenden IHK in § 3 Abs. 3 Satz 4 IHKG die Möglichkeit eingeräumt hat, eine zusätzliche Umsatzgrenze einzuziehen bzw. – wenn das noch nicht ausreichen sollte – die Freistellungsgrenze nach § 3 Abs. 3 Satz 3 IHKG herabzusetzen.<sup>25</sup>

Positiv hat sich auch die Beitragsregelung bei doppelter Kammerzugehörigkeit (§ 3 Abs. 4 Satz 3 IHKG) der Freiberufler und der Landwirte ausgewirkt. Hier haben durch

die Verringerung der Bemessungsgrundlage auf nur ein Zehntel des Gewerbeertrags die Beschwerden deutlich nachgelassen. Allerdings hat die nunmehr geringere Vergünstigung für Inhaber von Apotheken im Vergleich zu den oben genannten Freiberuflern und Landwirten zu einigen Klagen geführt, die aber von den Gerichten bis hin zum BVerwG<sup>26</sup> auch mit Bezug auf die Gesetzesbegründung<sup>27</sup> abgewiesen wurden.

Die Beruhigung auf der Beitragsseite hat den IHKs die Möglichkeit gegeben, sich wieder stärker auf ihre materiellen Aufgaben zu konzentrieren (vgl. Ziff. 4). Die IHKs haben hierzu jeweils in den Jahren 1999 und 2001 der Wirtschaftsministerkonferenz berichtet. Letztere hat dann in ihrer Sitzung am 1./2. März 2001 festgestellt, dass die IHKs die in ihrem Beschluss vom 21./22. November 1996 geforderten Veränderungen und Verbesserungen im Sinne einer „Reform von innen“ bejaht und auf den Weg gebracht haben und diese Reform aus eigenem Antrieb und in eigener Verantwortung als Daueraufgabe betrachten. Neue Aufgaben würden aufgenommen und die Ausführung der übertragenen hoheitlichen Aufgaben sowie die abwägende Interessenwahrnehmung für die Wirtschaft werde kontinuierlich verbessert. Die IHKs zeigten damit, dass sie als Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft ihrer Aufgabe gerecht würden (**siehe Anlage 2**).

#### b) Rechtsprechung zum IHK-Recht

##### – Instanzgerichte

Die Prozesswelle seit dem Jahre 1995 hat dazu geführt, dass heute zur Pflichtmitgliedschaft und im Beitragsbereich alle wesentlichen Fragen geklärt sind. Daneben haben Gerichte jedoch auch grundsätzliche Entscheidungen zum Wahlrecht – insbesondere zur Rechtmäßigkeit der Wahlgruppeneinteilung<sup>28</sup> – und zu wettbewerbsrelevanten Dienstleistungen der IHKs<sup>29</sup> getroffen. Das BVerwG hat sich zudem detailliert mit der Frage der Beteiligung der IHK an Einrichtungen, die neben dem Zweck der Förderung der gewerblichen Wirtschaft auch anderen Zwecken dienen, auseinandergesetzt.<sup>30</sup>

##### – Bundesverfassungsgericht

Grundlegende Bedeutung hat der Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Dezember 2001<sup>31</sup>, mit dem die Annahme der Verfassungsbeschwerde der Klägerin gegen das Urteil des BVerwG vom 21. Juli 1998<sup>32</sup> abgelehnt wurde. Das BVerfG sieht – wie auch schon in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1962<sup>33</sup> – die Pflichtmitgliedschaft aller Gewerbetreibenden in der IHK als verfassungsgemäß an,

<sup>23</sup> Erlassesempfehlung des Deutschen Industrie- und Handelstages vom 23. Oktober 1996.

<sup>24</sup> Vergleiche Fn 22.

<sup>25</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuss) vom 24. Februar 1998 (Bundestagsdrucksache 13/9975). Die tatsächliche Freistellungsquote lag im Jahr 2001 bereits bei 36,4 %.

<sup>26</sup> Beschluss vom 14. November 2001 – 6 B 60.01 –.

<sup>27</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft (Bundestagsdrucksache 13/9975 S. 8 ff.).

<sup>28</sup> VG München Urteil vom 15. Dezember 1998 – M 16 K 97.282 – .rkr.

<sup>29</sup> OLG Celle GewArch 1997; S. 347 ff. .rkr.

<sup>30</sup> Urteil vom 19. September 2000 – 1 C 29.99.

<sup>31</sup> Az. 1806/98 – DVBl 2002, S. 407 ff.; dazu zustimmend Kluth NVwZ 2002, S. 298 ff.

<sup>32</sup> BVerwGE 107, S. 169 ff.

<sup>33</sup> BVerfGE 15, S. 235 ff.

da die IHKs legitime öffentliche Aufgaben erfüllen. Damit seien Aufgaben gemeint, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft bestehe, die aber weder im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden könnten, noch zu den i. e. S. staatlichen Aufgaben zählten, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen müsste. Das BVerfG nennt hierzu zwei Aufgabenkomplexe: die Vertretung der gewerblichen Wirtschaft und die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet. Die Organisation der Wirtschaftssubjekte in einer Selbstverwaltungskörperschaft solle Sachverstand und Interessen bündeln, sie strukturiert und ausgewogen in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess einbringen und gleichzeitig den Staat in der Wirtschaftsverwaltung entlasten. Es handle sich dabei nicht um eine reine Interessenvertretung, wie Fachverbände sie wahrnehmen, sondern um die Vertretung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft mit der praktisch im Vordergrund stehenden Aufgabe, die Staatsorgane zu beraten.

Die Organisation dieser öffentlichen Aufgabe in einer Selbstverwaltungskörperschaft mit Pflichtmitgliedschaft sei auch im Lichte der sich wandelnden Verhältnisse geeignet, erforderlich und verhältnismäßig. Einerseits wären rein private Verbände mangels Gemeinwohlbindung nicht in der Lage, die Aufgaben wahrzunehmen, die die IHKs mithilfe der Pflichtmitgliedschaft zu erfüllen befähigt seien. Wegen des Gemeinwohlaufrags der IHK und ihrer vielfältigen Wirtschaftsverwaltungsaufgaben sei ein alle Branchen und Betriebsgrößen umfassender Mitgliederbestand vonnöten. Andererseits könnte die Wahrnehmung der Aufgaben durch den Staat das zulässige rechtspolitische Ziel der Verlagerung auf die primären Träger wirtschaftlicher Interessen, deren Sachkompetenz der Staat zur Entfaltung volkswirtschaftlich sinnvoller Rahmenbedingungen für sich nutzbar machen wolle, nicht erreichen.

Das BVerfG sieht in der Pflichtmitgliedschaft keine erhebliche Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit. Sie eröffne den Kammerzugehörigen die Chance zu Beteiligung und Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen, lasse ihnen aber auch die Möglichkeit, sich nicht aktiv zu betätigen. Die Pflichtmitgliedschaft habe damit zugleich eine freiheitssichernde und legitimatorische Funktion, weil sie auch dort, wo das Allgemeininteresse einen gesetzlichen Zwang verlange, die unmittelbare Staatsverwaltung vermeide und auf die Mitwirkung der Betroffenen setze.<sup>34</sup>

– Europäischer Gerichtshof

In der EU sind in 8 von 15 Mitgliedstaaten die Industrie- und Handelskammern auf der Basis von Pflichtmitgliedschaft organisiert.<sup>35</sup> Der EuGH hat sich jedoch bisher nur in zwei Entscheidungen mit ausländischen IHK-Organisationen – und zwar mit der Finanzierung der niederländischen Kamers van Koophandel<sup>36</sup> und der österreichischen Wirtschaftskammern<sup>37</sup> – befasst. Beide Male ging es um Fragen des Verstoßes gegen sekundäres EG-Recht, die in beiden Fällen verneint wurden. Eine Anwendung der Vorschriften des EG-Vertrags selbst wurde bislang nur in Bezug auf die Handwerkskammern und Kammern der freien Berufe geprüft – und zwar unter dem Gesichtspunkt eines Verstoßes gegen Artikel 81 EGV (Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen)<sup>38</sup>, Artikel 49 EGV (Dienstleistungsfreiheit)<sup>39</sup> und Artikel 43 EGV (Niederlassungsfreiheit).<sup>40</sup> Keine der genannten Vorschriften ist auf die deutsche IHK-Pflichtmitgliedschaft anwendbar. Artikel 81 EGV scheidet aus, da IHKs – anders als etwa Berufskammern – kein Berufsrecht setzen, welches eine wettbewerbsbeschränkende Tendenz haben könnte.<sup>41</sup> Das Gleiche gilt für Artikel 49 EGV, da die Pflichtmitgliedschaft bei einer deutschen IHK nicht schon an die Dienstleistungserbringung, sondern gemäß § 2 Abs. 1 IHKG erst an die Niederlassung anknüpft. Aber auch ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit liegt nicht vor, weil das IHKG nicht die Niederlassung von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten erschwert oder beschränkt, sondern nur an eine erfolgte Niederlassung organisationsrechtliche Konsequenzen knüpft<sup>42</sup> und – hilfsweise – eine etwaige Beschränkung nach den in der „Gebhard“-Entscheidung des EuGH niedergelegten Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt wäre.<sup>43</sup>

<sup>35</sup> Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Spanien.

<sup>36</sup> GewArch 1996, S. 472.

<sup>37</sup> Urteil vom 19. Februar 1998 – C-318/96 – Slg. 1998 S. I-0785.

<sup>38</sup> Urteile vom 19. Februar 2002 – C-35/99 und C-309/99 – in denen es um die Frage einer Wettbewerbsbeschränkung durch eine von der italienischen Rechtsanwaltskammer initiierte Anwaltsgebührenordnung bzw. von der niederländischen Rechtsanwaltskammer gesetztes Ständerecht ging. In beiden Fällen wurde letztendlich ein Verstoß gegen Artikel 81 EGV verneint.

<sup>39</sup> EuGH Urteil vom 3. Oktober 2000 – C-58/98 – GewArch 2000; S. 476 (Corsten). Hier wurde der Verstoß der Handwerksrollenpflicht gegen Artikel 49 EGV bejaht, soweit sie für ein nur kurzzeitig im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr in Deutschland tätiges Unternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat Anwendung findet.

<sup>40</sup> Vergleiche insbesondere Rs. C-55/94 Slg. 1995; S. 4186 ff. (Gebhard). Hier ging es um die Pflichtmitgliedschaft eines deutschen Rechtsanwalts, der in Italien ein Büro unterhielt, in der italienischen Rechtsanwaltskammer. Ein Verstoß gegen Artikel 43 EGV wurde im Ergebnis verneint.

<sup>41</sup> Klageanträge bzw. Anträge auf Vorlage an den EuGH, die mit einem Verstoß gegen Artikel 81 EGV (früher Artikel 85 EWGV) begründet wurden, sind daher von den deutschen Gerichten stets abgelehnt worden, vgl. BVerfG GewArch 1997, S. 22; OVG Lüneburg GewArch 1996; S. 413; VG Lüneburg GewArch 1995; S. 473.

<sup>42</sup> Frenzler-Jäkel-Junge, a. a. O., § 2 Rn. 7 m. w. Nachw. aus der deutschen Rechtsprechung und Literatur.

<sup>43</sup> Rs. C-55/94 – Gebhard – a. a. O., Tz. 37: Danach ist es den Mitgliedstaaten nicht generell verboten, diskriminierungsfreie Anforderungen an die Aufnahme und Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zu stellen. Sie müssen jedoch aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Ferner müssen sie geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu erreichen und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Und sie müssen tatsächlich diskriminierungsfrei angewandt werden. – Im Ergebnis ebenso Tettinger DÖV 1995; Gornig WiVerw 1998, S. 174 ff.; Kluth NVwZ 2002, S. 301.

<sup>34</sup> Die Entscheidung stimmt im Ergebnis mit der ganz herrschenden Auffassung überein, die auch bislang schon in der juristischen Literatur vertreten wurde: Stober, „Die Industrie- und Handelskammer als Mittler zwischen Staat und Wirtschaft“, 1992, S. 116 ff.; Frenzler-Jäkel-Junge, „Kommentar zum IHKG“, 6. Aufl. 1999, § 3 Rn. 1 ff.; Kluth, „Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern“, 1997, S. 28 ff.; Tettinger, „Kammerrecht“, 1997; S. 87 ff.; Möllering WiVerw 2001; S. 25 ff.; Löwer GewArch 2000, S. 89 ff.; Gornig WiVerw 1998, S. 157.

– Europäische Menschenrechtskommission

Die Europäische Menschenrechtskommission hat am 14. Januar 1998 entschieden, dass Artikel 11 Absatz 1 der Menschenrechtskonvention auf die Pflichtmitgliedschaft in den (spanischen) Industrie- und Handelskammern nicht anzuwenden ist. Der Artikel schütze nur die Vereinigungsfreiheit im privatrechtlichen Bereich.<sup>44</sup>

## 6 Schlussfolgerungen

Die Bundesregierung anerkennt

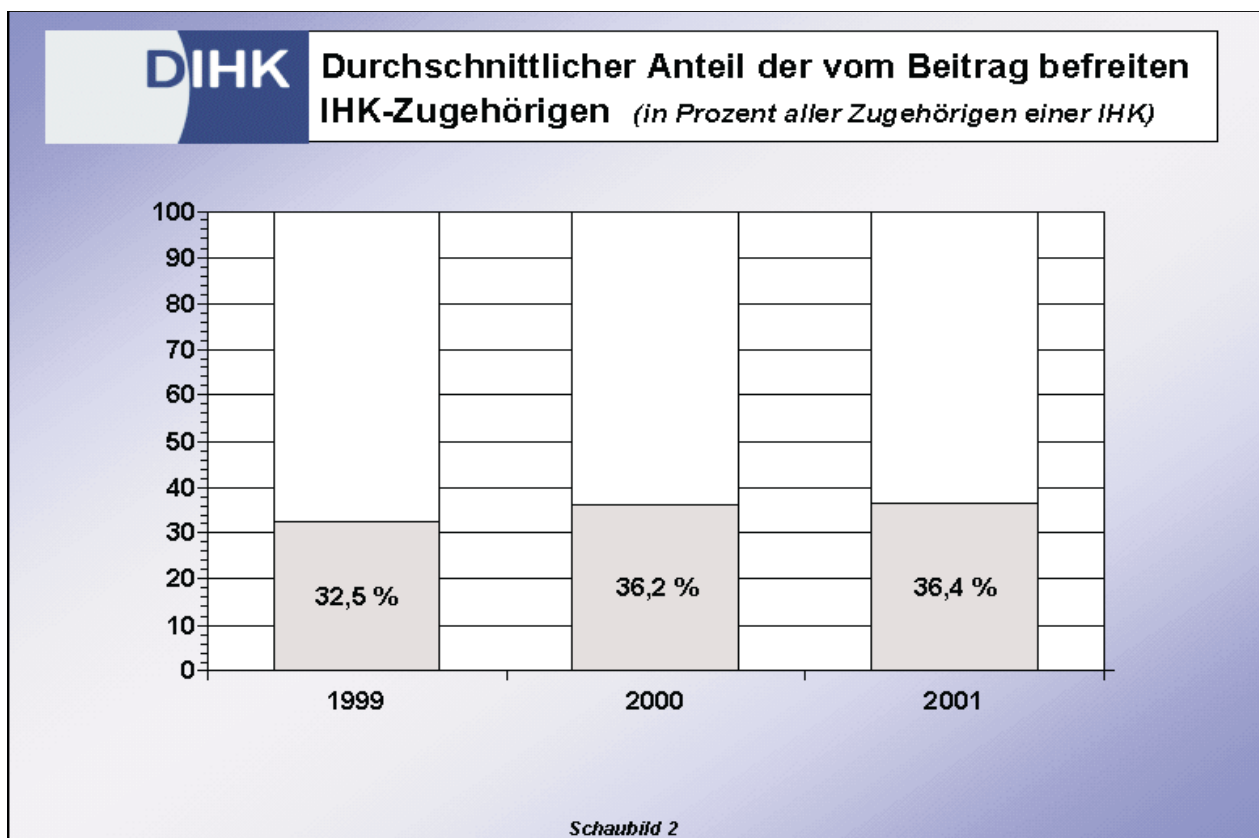
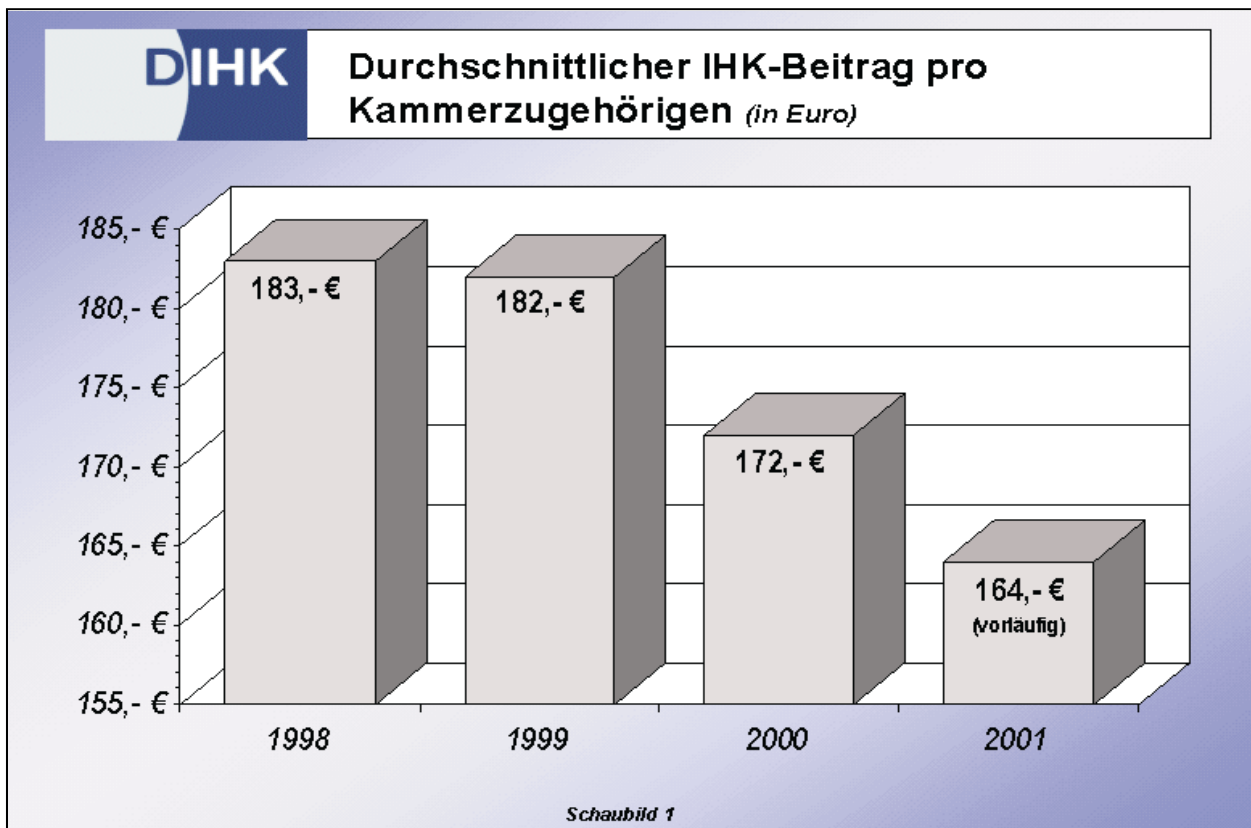
- die finanzielle Entlastung der IHK-zugehörigen Unternehmen, insbesondere auch der kleinen Gewerbetreibenden, die durch das IHKGÄndG vom 23. Juli 1998 eingeleitet wurde und durch einen spürbaren Beitrag der IHK-Organisation verwirklicht worden ist;
- die Fortschritte der Industrie- und Handelskammern in Bezug auf eine Steigerung von Effizienz und Transparenz ihrer Tätigkeit;

<sup>44</sup> Requete Nr. 36087/97.

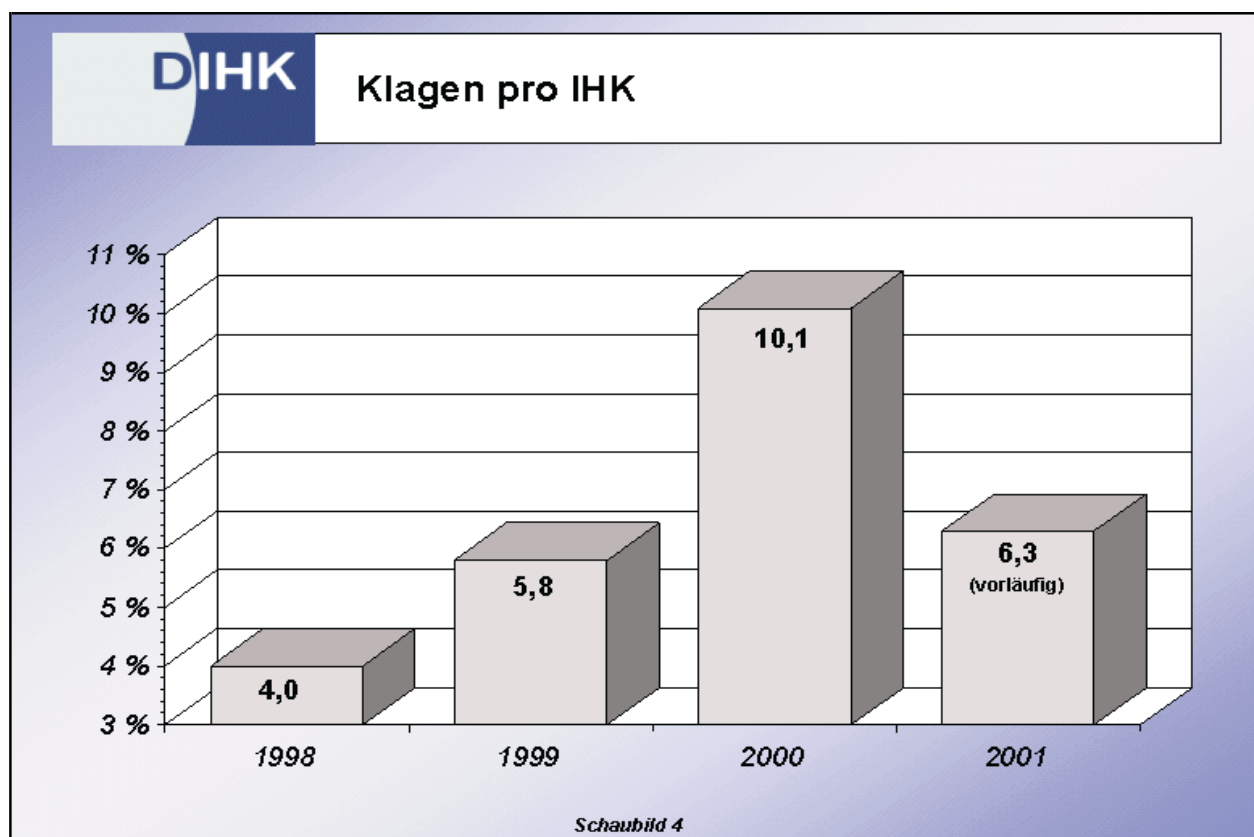
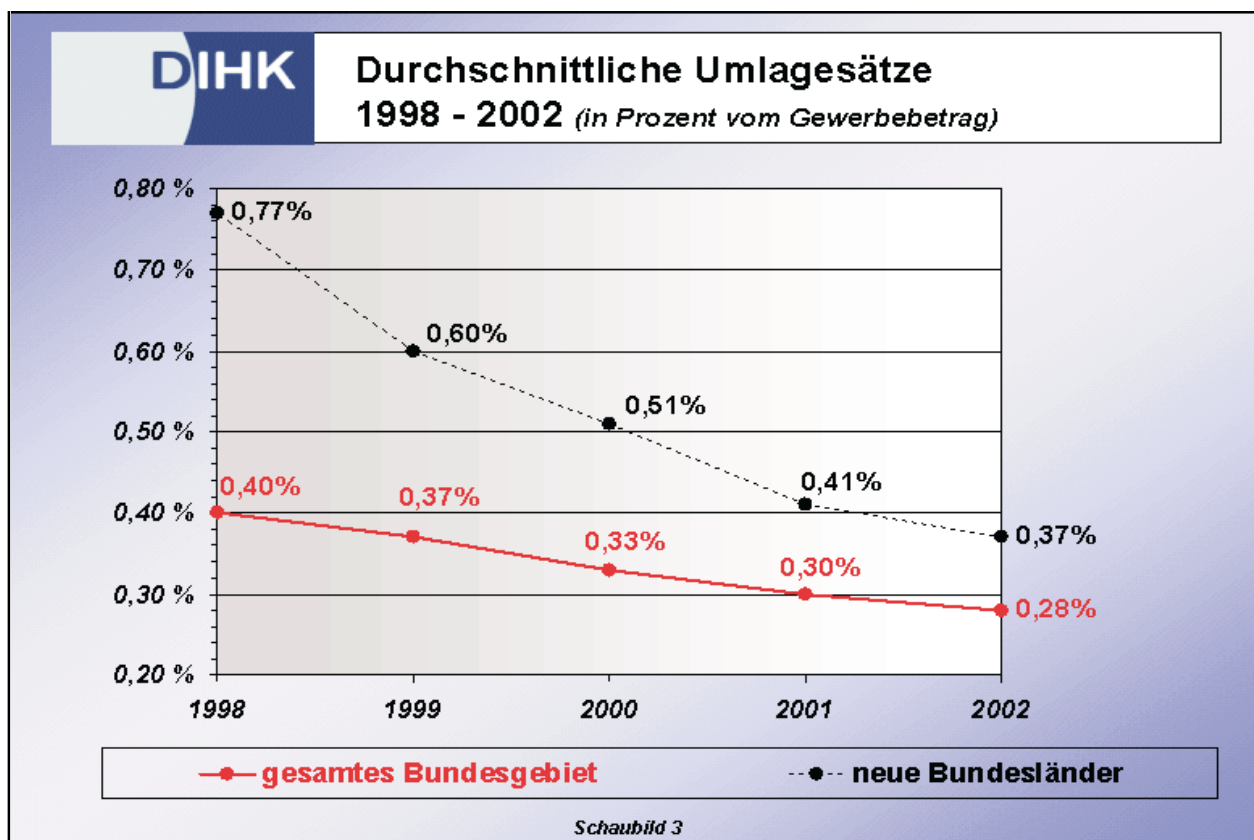
- den Umstand, dass nach der Rechtsprechung der deutschen und europäischen Gerichte – insbesondere nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Dezember 2001 – ein gefestigter Rechtsrahmen für die Industrie- und Handelskammern als Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft besteht.

Die Bundesregierung hält daran fest, dass die IHKs in der Form öffentlich rechtlicher Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft als Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft weiterhin erforderlich und sachgerecht sind. Sie sieht sich in ihrer Auffassung durch die Fortschritte bei der Entwicklung der Mitgliedsbeiträge, der eingeleiteten deutlichen Effizienzsteigerungen bei den Leistungen der IHKs sowie insbesondere durch die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. Die Bundesregierung sieht daher gegenwärtig keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Sie erwartet jedoch, dass die IHKs auch künftig ihre Effizienz und Transparenz weiter verbessern.

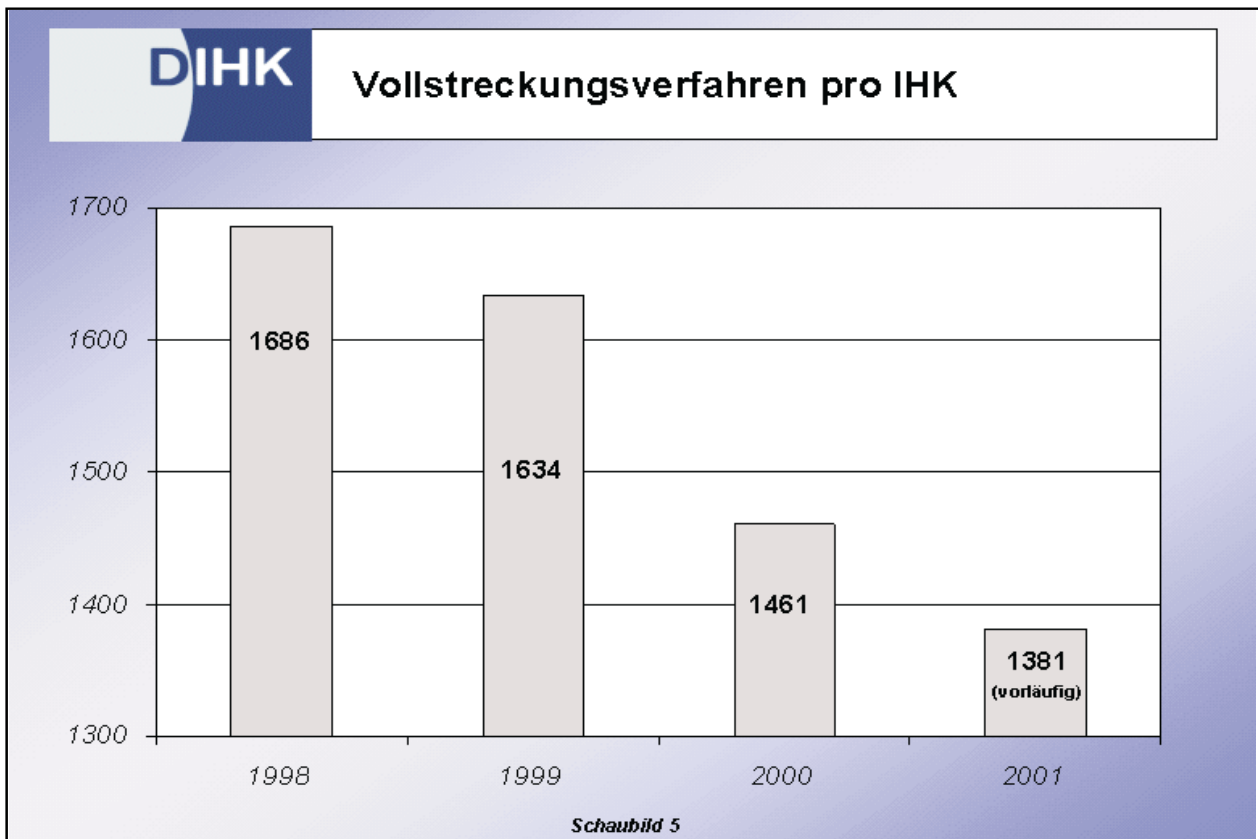




noch Anlage 1



noch Anlage 1



**Anlage 2**

**Beschluss  
der Wirtschaftsministerkonferenz  
am 1./2. März 2001  
in Mainz**

**Punkt 15 der Tagesordnung**

## IHK-Reform

Die Wirtschaftsministerkonferenz (WMK) hat bereits in der WMK vom 08./09.06.1999 mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass die Industrie- und Handelskammern (IHKn) die von der WMK in ihrem Beschluss vom 21./22.11.1996 geforderten Veränderungen und Verbesserungen im Sinne einer „Reform von innen“ bejahen und auf den Weg gebracht haben.

Die WMK stellt auch auf der Basis des von ihr 1999 nochmals erbetenen weiteren Berichts des DIHT vom Dezember 2000 über die Fortschritte der „Reform von innen“ fest, dass die IHKn diese Reform aus eigenem Antrieb und in eigener Verantwortung als Daueraufgabe betrachten und angehen. Verbesserungspotentiale werden kontinuierlich genutzt. Neue Aufgaben zur Eröffnung neuer Märkte, Technologiefelder und Organisations- und Arbeitsformen für die Wirtschaft (z.B. e-Commerce) und hier insbesondere für die KMU werden aufgenommen.

Die Ausführung der übertragenen hoheitlichen Aufgaben nach den Fachgesetzen wird wie die abwägende Interessenwahrnehmung für die Wirtschaft kontinuierlich verbessert.

Die IHKn zeigen damit, dass sie als Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft ihrer Aufgabe gerecht werden.

Die IHKn werden mit ihrer neuen Ausrichtung die Zukunftschancen und die Wachstumskraft der Wirtschaft sichern und die regionalen und lokalen Standortbedingungen verbessern.

Die Wirtschaftsministerien der Länder werden die IHKn im Rahmen der „Reform von innen“ auch bei ihrer Zukunftsorientierung weiter beratend begleiten.







