

Beschlussvorlage für die Sitzung des MIT-Bundesvorstandes am 22./23. September 2006:

Kurzfassung des Positionspapiers der Kommission "Reform des Kammerwesens" der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU zur Reform der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern beschlossen am 09. Juni 2006 als

„Für eine bessere und moderne Selbstverwaltung der Wirtschaft“

Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern haben die Aufgabe, als Körperschaft des öffentlichen Rechts das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Mitgliedsunternehmen zu vertreten, auf dieser Basis staatliche Stellen zu beraten und eine Vielzahl weiterer Funktionen u.a. im Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts zu übernehmen. Im Zuge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels sind die konkrete Ausformung des Kammerwesens und die Art der Aufgabenwahrnehmung durch die Kammern gerade in jüngerer Zeit zum Gegenstand der Kritik geworden. Die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU (MIT) muss eine solche Kritik ernst nehmen und sich an der Diskussion über die Gestaltung eines Kammerwesens der Zukunft beteiligen. Entscheidend ist dabei die Frage, ob die Beteiligung von Unternehmern an der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Gremien der wirtschaftlichen Selbstverwaltung so wertvoll ist, dass die mit der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern verbundene Freiheitseinschränkung in Kauf genommen werden kann. Der Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU ist es hierbei wichtig in Erinnerung zu rufen, dass die Selbstverwaltung der Wirtschaft von Unternehmern in jahrzehntelangen Anstrengungen erkämpft wurde. Dies zeigt die Geschichte der Kammern seit der Französischen Revolution, die in der Langfassung dieses Positionspapiers ausführlich dargestellt wird (Anlage 1).

1. Pflichtmitgliedschaft macht Güterabwägung erforderlich

1.1. Verfassungskonformität

Die von Kritikern geforderte Beseitigung der gesetzlichen Mitgliedschaft in den Kammern ist nicht per se mit einem Freiheitsgewinn für die Mitglieder verbunden. Verkannt wird von diesen die freiheitssichernde Funktion der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft, die ein Gestaltungsprinzip der wirtschaftlichen Selbstverwaltung ist. Durch die Kammern erledigen Unternehmer Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung, die andernfalls der Staat wahrnehmen müsste. Pflichtmitgliedschaft in diesem Sinn ist daher keine "Zwangsmitgliedschaft", sondern hat "eine freiheitssichernde und legitimatorische Funktion" (BVerfG in seinem Urteil vom 07.12.2001). Eine Pflichtmitgliedschaft ist deshalb verfassungskonform.

Auch mit EU-Recht ist die Pflichtmitgliedschaft kompatibel, wie jüngste Entscheidungen des EuGH bestätigen, zumal sie in den meisten Ländern Kontinentaleuropas ein fester Bestandteil der Wirtschaftsordnung ist. Diejenigen Staaten, in denen eine gesetzliche Mitgliedschaft in den Kammern besteht, repräsentieren 72,81% der Gesamtbevölkerung der EU-15 und 61,5 Prozent der Gesamtbevölkerung in der erweiterten Union der EU-25.

1.2. Demokratieprinzip

Eine wichtige Kompensation der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft bilden die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Hierdurch können alle Mitglieder an der demokratischen Legitimation der Leitungsorgane und an den grundlegenden Sachentscheidungen direkt oder durch Repräsentanten mitwirken. Die aktive Teilnahme Aller an der Willensbildung ist systemimmanent. Nur auf diese Weise können Sachverstand und Interessen gebündelt, strukturiert und dann ausgewogen in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess eingebracht werden.

56 **1.3. Ehrenamt**

57

58 Zentraler Baustein der Kammerselbstverwaltung ist das Ehrenamt. Unternehmerischer Sachvers-
59 tand und konkrete Erfahrungen aus dem Betriebsalltag werden so in die Kammerarbeit und deren
60 Entscheidungsprozesse integriert. Das Ehrenamt gewährleistet damit nicht nur Praxisnähe, son-
61 dern trägt auch entscheidend zur Realisierung einer gemeinwohlorientierten, schlanken und kos-
62 tengünstigen Verwaltung bei.

63

64 **1.4. Berufsausbildung**

65

66 Das in den Kammern organisierte ehrenamtliche Engagement, das es ohne Selbstverwaltung so
67 nicht geben würde, ist darüber hinaus Basis des Dualen Systems der Berufsausbildung. Durch die
68 Einbindung aktiver Unternehmer organisieren die Kammern mit ihren Partnern die berufliche Erst-
69 ausbildung und führen Prüfungen durch. Hierdurch garantieren sie eine bundesweit einheitliche,
70 transparente, praxis- und marktnahe sowie kostengünstige berufliche Erstausbildung. Allein die
71 Pflichtmitgliedschaft ermöglicht es den Kammern, alle Betriebe auf die Einstellung von Lehrlingen
72 anzusprechen (Ausbildungskonsense). Ein zurückgehender Einsatz des Ehrenamtes, z. B. als Folge
73 einer Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft, müsste mit entsprechend höheren Kosten in einer
74 Behörde durch Vollzeitkräfte kompensiert werden.

75

76 **1.5. Gemeinwohlorientierung**

77

78 In der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sind die Industrie- und Handelskammern und die Hand-
79 werkskammern dem Gemeinwohl verpflichtet. Dies kommt besonders in der gesetzlich normierten
80 Ausgleichs- und Abwägungsfunktion zum Ausdruck. Eine solche Verpflichtung lässt sich nur bei
81 größtmöglicher Beteiligung aller Unternehmen erfüllen. Pflichtmitgliedschaft und Gemeinwohlori-
82 entierung bedingen deshalb einander (BVerfG in seinem Urteil vom 07.12.2001 Abs. 46 und 47).

83

84 **1.6. Mittelstands- und Gründungsförderung**

85

86 Die den Kammern übertragene Förderung der Wirtschaft hat den Rang einer besonders wichtigen
87 Staatsaufgabe (Entscheidung BVerfG 1962). Hierzu zählt insbesondere der Schutz und die Förde-
88 rung des Mittelstandes mit dem Ziel der Schaffung und des Erhalts einer möglichst großen Zahl
89 selbstständiger Unternehmen.

90

91 **1.7. Interessenvertretung**

92

93 Die Gesamtinteressenvertretung aller ihrer Mitglieder gehört zu den Kernaufgaben der Kammern.
94 Sie sind damit demokratisch legitimierte Sprachrohre der Gesamtwirtschaft. Eine so verstandene,
95 breit abgestützte Interessenwahrnehmung ist nur auf der Basis einer Pflichtmitgliedschaft mög-
96 lich, bei einem minimalen finanziellen Beitrag des Einzelnen. Pflichtmitgliedschaft sichert Objektiv-
97 tät und Unabhängigkeit, gewährleistet Sachkompetenz und verhindert damit die Dominanz bzw.
98 Durchsetzbarkeit von Partikularinteressen gegen Mehrheitswillen.

99

100 **1.8. Entbürokratisierung**

101

102 Die wirtschaftliche Selbstverwaltung steht für die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, d. h. Auf-
103 gaben werden dort wahrgenommen, wo sie anfallen. Verwaltungsaufgaben werden also eigenver-
104 antwortlich durch jene erledigt, die sie betreffen. Das sichert Bürgernähe und Entbürokratisierung,
105 denn der Staat wird in Kernbereichen von hoheitlichen Aufgaben entlastet. Dank des ehrenamtli-
106 chen Engagements ihrer Mitglieder können Kammern besser, kostengünstiger und effizienter ar-
107 beiten, als es der Staat je könnte.

108

109

110

1.9. Alternativen

Eine Abschaffung der gesetzlichen Mitgliedschaft in den Kammern ist verfassungsrechtlich grundsätzlich möglich. Bisher vorgeschlagene alternative Formen der Aufgabenwahrnehmung können allerdings bislang nicht überzeugen. Eine Rückübertragung hoheitlicher Aufgaben und Kompetenzen an den Staat würde zu mehr Zentralisierung, mehr Regulierung sowie höheren Kosten, bei gleichzeitigem Verzicht auf den Sachverstand und das ehrenamtliche Engagement aus den Unternehmen führen.

Die Übertragung hoheitlicher Aufgaben an privatrechtliche Berufsorganisationen im Wege der Beileihung (z. B. Kammervereine) hätte dagegen eine grundlegende Veränderung des Kammerwesens zur Folge. Der Verzicht auf die Pflichtmitgliedschaft und die Aufgabe der Gemeinwohlorientierung würden einhergehen mit dem Verlust einer demokratischen Binnenlegitimation. Die Kammern ständen nicht mehr für eine Gesamtrepräsentanz aller Unternehmen. Große Unternehmen mit hohen Beiträgen könnten die Kammerwillensbildung zunehmend dominieren. Die Solidargemeinschaft zwischen den großen, mittleren und kleinen Betrieben zerbräche. Dies zöge zwangsläufig höhere Anforderungen an die gesetzliche Steuerung und Aufsicht nach sich. Der Übergang von der Rechts- zur Fachaufsicht wäre eine unvermeidliche Konsequenz. Eine staatliche Fachaufsicht hat allerdings nichts mehr mit Selbstverwaltung zu tun. Die Freistellung von der Pflichtmitgliedschaft würde also erkaufte durch eine Ausweitung des staatlichen Einflusses.

Zwischenfazit

Nach einer kritischen Güterabwägung kommt die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung zu dem Schluss, dass die mit einer Pflichtmitgliedschaft verbundenen Vorteile die mit einer obligatorischen Kammermitgliedschaft verbundenen Freiheitsbeschränkungen erheblich überwiegen.

Kammern üben hoheitliche und gewerbefördernde Aufgaben aus und stellen das öffentliche Gut der gemeinwohlorientierten Interessenvertretung sicher. Solange der Staat die hoheitlichen und gewerbefördernden Aufgaben sowie das Gut der öffentlichen Interessenvertretung als eigenverantwortliche Aufgabe der gewerblichen Wirtschaft ansieht, stellt die Pflichtmitgliedschaft eine legitimatorische und freiheitssichernde Voraussetzung von Kammern dar.

Die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft führt entweder zu mehr Staat (und so faktisch zu einer anderen Form der Pflichtmitgliedschaft) verbunden mit weniger Einfluss- und Selbstbestimmungsmöglichkeiten oder zu einer privatrechtlichen freiwilligen Berufsorganisation mit deutlich abgespekter demokratischer Legitimation sowie der immanenten Gefahr einer Zurücksetzung oder sogar Diskriminierung Kleiner zugunsten finanzkräftiger Großer.

Unzufriedenheit mit einzelnen Kammern und damit der Pflichtmitgliedschaft sollte deshalb nicht in der Forderung nach deren Abschaffung gipfeln, sondern als Chance genutzt werden

- zur Förderung der Reformbereitschaft innerhalb der Pflichtorganisation und
- zur intensiven Teilnahme an den demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten.

2. Selbstverwaltung statt Verstaatlichung – für eine Reform der Kammern

Um sicherzustellen, dass die Kammern den ihnen übertragenen Aufgaben auch künftig gerecht werden, müssen sie überall da, wo Defizite identifiziert werden, Reformen einleiten bzw. forcieren. Die Reform des deutschen Kammerwesens muss sich dabei auf vier zentrale Säulen stützen:

2.1. Demokratie und Transparenz

Demokratische Strukturen müssen noch stärker und für alle Mitglieder spürbar gelebt werden:

- Durch eine offene und tolerante Kommunikation.

- 165 - Durch eine Stärkung der Akzeptanz (bundesweite Rankings oder andere Vergleichsmöglichkei-
- 166 ten).
- 167 - Durch eine Stärkung der Mitwirkungsrechte der Mitglieder bei den Kammerwahlen (Einzelkan-
- 168 didaturen bei Vollversammlungswahlen sowie Möglichkeit sich in den Kammermedien vorzu-
- 169 stellen, Abschaffung der Friedenswahlen, Sicherstellung einer Gesamtrepräsentanz der Mit-
- 170 glieder in den Kammergremien, Begrenzung der Amtszeiten der Präsidiumsmitglieder).
- 171 - Es ist anzuregen, dass regional einheitliche Wahltermine durch die Kammern angesetzt wer-
- 172 den. Die Wahltermine sollen durch die Medien bekannt gegeben werden. Durch die Zusam-
- 173 menfassung der Wahltermine und eine verbesserte mediale Berichterstattung könnte die
- 174 Wahlbeteiligung erhöht werden.

175

176 Entscheidungenverfahren müssen noch transparenter gemacht werden:

- 177 - Schriftliche Information der Mitglieder über ihre Mitwirkungsrechte. Vollversammlungssitzun-
- 178 gen und Wirtschaftspläne müssen für sie öffentlich zugänglich sein.
- 179 - Verabschiedung eines bindenden Leitbilds der Kammerarbeit durch die Vollversammlung.
- 180 - Die Vollversammlung entscheidet über Grundsatzpositionen, Aktivitäten- und Wirtschaftsplä-
- 181 ne. Hierfür ist ein regelmäßiger Sitzungsturnus von z. B. vier Vollversammlungen p. a., erfor-
- 182 derlich.
- 183 - In dringenden Fällen entscheidet das Präsidium oder ein anderes von der Vollversammlung be-
- 184 rufenes Gremium.
- 185 - Das Hauptamt unterstützt die ehrenamtlichen Mandatsträger auf der Basis der von der Voll-
- 186 versammlung beschlossenen Grundsatzpositionen. Arbeitsverträge von Mitarbeitern der ers-
- 187 ten Führungsebene werden analog den Geflogenheiten der Wirtschaft befristet. Die Vergütung
- 188 erfolgt auf der Basis von Zielvereinbarungen und enthält erfolgsabhängige Bestandteile.

189

190 **2.2. Modernes Kammermanagement**

191

192 Hohe Leistungsqualität verlangt eine kontinuierliche, flächendeckende Verbesserung der Mana-

193 gementstrukturen:

- 194 - Durchführung von Betriebsvergleichen, bundesweit verbindliche Qualitätsstandards, die Ein-
- 195 richtung eines Qualitätsmanagement-Systems, flächendeckende Einrichtung eines Beschwer-
- 196 demanagements, gezielte Personalentwicklung und ein Wissensmanagement.
- 197 - Kammerarbeit sollte sich künftig nach Wirtschaftsräumen ausrichten und kammerübergreifen-
- 198 de Kooperationen stärken.
- 199 - Einnahmen aus Gebühren und Entgelten müssen einen signifikanten Anteil des Kammerhaus-
- 200 halts ausmachen. Flächendeckende Einführung der doppelten Buchführung für die Kammer-
- 201 haushalte ist wünschenswert.
- 202 - Unternehmen, die Doppelmitglieder in Kammern sind, werden je nach Anteil ihrer Tätigkeit
- 203 von der jeweiligen Kammer zu einem entsprechenden Beitrag herangezogen werden. Über Ge-
- 204 gebühren und Beiträge entscheiden Kammern grundsätzlich eigenverantwortlich.
- 205 - Unternehmen wie z. B. Filialisten, die in mehreren Kammerbezirken tätig sind, werden wie bei
- 206 der Gewerbesteuer-Zerlegung anteilig von den Kammern zu Beiträgen herangezogen.

207

208 **2.3. Effizienzsteigerung und Verbesserung der Dienstleistungskultur:**

209

- 210 - Kammerdienstleistungen sollen unbürokratisch und bedarfsgerecht angeboten werden. Die
- 211 Funktion der Kammer als Informationsdienstleister wird immer wichtiger. Dem ist durch die
- 212 Organisation von Netzwerken, Förderung von Kooperationen, Herausbildung von Clustern, Be-
- 213 reitstellung fachspezifischen Kompetenzzentren usw. Rechnung zu tragen. Erhöhung der Er-
- 214 reichbarkeit auch außerhalb der Kernarbeitszeiten.
- 215 - Bei ihrer Aufgabenwahrnehmung haben die Kammern das Subsidiaritätsprinzip zu beachten.
- 216 Tabu sind Dienstleistungsangebote, die in Konkurrenz zu ihren Mitgliedern angeboten werden
- 217 könnten.

218

219

220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274

2.4. Mehr Selbstverwaltung statt staatsunmittelbare Regulierung:

Hoheitliche Aufgaben sollten zusätzlich auf die Kammern übertragen werden, wenn sie delegierbar sind und von der Selbstverwaltung kostengünstiger erbracht werden können:

- Ausbau der Existenzgründerberatung der Kammern durch flächendeckende Einrichtung von sog. Startercentern.
- Als wirtschaftsnahe und kompetente Träger leisten die Kammern mit ihren Angeboten und Prüfungen in der beruflichen Aus – und Weiterbildung wichtige Beiträge zur Qualifizierung. Sie bieten damit Chancen für den Einstieg und den Aufstieg in der Arbeitswelt und sichern die Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft.
- Bestellung von Sachverständigen für wirtschaftsrelevante Gebiete verstärkt durch die Kammern.
- Entlastung der Justiz und beschleunigte Streitbeilegung durch Bereitstellung außergerichtlicher Schlichtungsverfahren.
- Abwicklung der Außenwirtschaftsförderung.
- Übertragung, soweit erforderlich, wirtschaftsverwaltungsrechtlicher Registrierungen, Zertifizierungen oder Eignungs- und Fachkundeprüfungen. Soweit durch EU-Recht oder durch politische Entscheidung wirtschaftsverwaltungsrechtliche Registrierungen, Zertifizierungen oder Eignungs-, Fachkundeprüfungen als erforderlich angesehen werden, sollte dies der wirtschaftlichen Selbstverwaltung statt staatlichen Stellen übertragen werden (z. B. Zuerkennung fachlicher Eignung nach dem Berufsbildungsgesetz oder Führung des Registers für Versicherungsvermittler nach EU-Recht).

3. Wirtschaftliche Selbstverwaltung – Ausdruck des Freiheitswillens in der Wirtschaft

Selbstverwaltung atmet den Geist der Freiheit. Sie ist eine Alternative zum staatlichen Zwang und steht für eine zivile Bürgergesellschaft, getragen vom Willen zur Selbstverantwortung und zur Selbstbestimmung. Dafür hat die Wirtschaft lange gekämpft.

Für den Einzelnen zeigen sich die Freiheitsaspekte der Selbstverwaltung in den Partizipations- und Mitgestaltungsmöglichkeiten. Die Pflichtmitgliedschaft steht dem nicht entgegen. Für das Bundesverfassungsgericht hat die Pflichtmitgliedschaft sogar eine freiheitssichernde und legitimatorische Funktion. Selbstverwaltung setzt Pflichtmitgliedschaft voraus. Sie erst ermöglicht es den Mitgliedern, öffentliche Angelegenheiten eigenverantwortlich wahrzunehmen und zu einem großen Teil selbst zu regeln. Die Idee der wirtschaftlichen Selbstverwaltung ist damit auch Ausfluss des Subsidiaritätsprinzips. Sie garantiert Orts- und Sachnähe, Bürgernähe und Bürokratiereduktion, geringere Kosten und eine höhere Effektivität.

Die wirtschaftliche Selbstverwaltung verschlankt den Staat in Kernbereichen hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung. Als Mittler zwischen Staat und Wirtschaft verbindet sie Staatsferne mit Wirtschaftsnähe und Gemeinwohlbindung mit Dienstleistungsbereitschaft. Sie steht für eine Funktions- und Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft und ist damit tragendes Element im Gesamtgefüge der staatlichen Verwaltung und Wirtschaftsordnung.

Zum System der wirtschaftlichen Selbstverwaltung gibt es aufgrund der aufgeführten Vorteile keine funktionale Alternative. Das widerspricht allerdings nicht einer permanenten Evaluierung mit dem Ziel, das Kammersystem einem beständigen Reformdruck auszusetzen. Die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung hat die Kritik am bestehenden Kammersystem aufgegriffen. Mit dem vorliegenden Papier unterbreitet sie konkrete Reformvorschläge. Mit der Umsetzung dieser Vorschläge können die Kammern für die Herausforderungen der Zukunft gerüstet werden.

Anlage: Langfassung des Positionspapiers