

sie zur Vertraulichkeit der ihr bekannten Tatsachen verpflichtet ist oder diese Vertraulichkeit selbst zugesagt hat, so dass sie ein Amtshilfeersuchen gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwVfG ablehnen muss. Insbesondere die Datenschutzvorschriften der Länder sowie die DSGVO der EU sind hier von den Kammern unmittelbar zu beachten⁵⁸⁵. Über die Zweckmäßigkeit entscheidet die ersuchende Behörde. Ebenso muss die IHK berücksichtigen, dass die Beantwortung ihrer Umfragen freiwillig ist und sie eine Antwort nicht erzwingen kann, so dass sie Auskunftersuchen, die erfahrungsgemäß keinen Erfolg haben können, gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG ablehnen darf. Im Streitfall entscheidet nach § 5 Abs. 5 VwVfG die Staatsaufsichtsbehörde⁵⁸⁶. Aber auch eine Klage der anfragenden Behörde, deren Beantwortung abgelehnt worden ist, ist zulässig⁵⁸⁷.

Grundsätzlich haftet die IHK als Anstellungs-Körperschaft für rechtswidriges Handeln des IHK-Haupt- und Ehrenamtes, mag es sich um eigene oder übertragene Aufgaben oder um eine Amtshilfe handeln. Allerdings kommen weitreichende Haftungsbefreiungen zum Tragen. Wenn nach § 10 hoheitliche Aufgaben auf eine andere Kammer übertragen worden sind, haftet bei Amtspflichtverletzungen die übernehmende IHK. Ist dagegen für die gemeinsame Wahrnehmung solcher Aufgaben ein juristisch selbständiger öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss gebildet worden, so haftet dieser für seine Mitarbeiter.

f) Vertraulichkeit von Kammerunterlagen. aa) Grundsätze. In der Praxis spielt die Vertraulichkeit von Kammerunterlagen eine große Rolle, weil die IHK bei ihren Ermittlungen, Umfragen und aus der Zusammenarbeit mit den Kammerzugehörigen eine Fülle von Informationen vertraulicher Art erhält und in ihren Gutachten oder Entscheidungen lediglich das zusammengefasste Ergebnis verwendet. Deshalb gibt es immer wieder bei Sachverständigenbestellungen, bei Kammergutachten über die Kreditwürdigkeit oder bei der Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Auskunftswünsche über die zugrunde liegenden Aktenvorgänge und insbesondere die Namen von Informanten der IHK⁵⁸⁸ (s. Rn. 322).

Die Vertraulichkeit von Kammerunterlagen ist durch Gesetz und Rechtsprechung in- zwischen weitgehend geklärt⁵⁸⁹. Soweit die Kammern nach § 31 Abs. 1 AO für ihr Beitragswesen die Gewerbeerträge, Gewinne und Zerlegungsanteile erhalten, gilt das **Steuergeheimnis** nach § 30 AO; die Mitarbeiter sind darauf, soweit sie nicht ohnehin Amtsträger nach § 11 Abs. 1 Nr. 2c StGB sind, nach dem **Verpflichtungsgesetz** vom 2.3.1974⁵⁹⁰ zu verpflichten. Darüber hinaus sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch § 203 Abs. 2 Satz 1 StGB umfassend geschützt. Dies gilt nach § 203 Abs. 2 Satz 2 StGB auch für persönliche und sachliche Verhältnisse, die speziell für Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfasst worden sind und nicht unbefugt offenbart werden dürfen; lediglich an andere Behörden und sonstige Stellen der öffentlichen Verwaltung dürfen sie im Rahmen der Datenschutzgesetze weitergegeben werden. Schließlich bringt § 30 VwVfG für alle Verwaltungsverfahren einen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen⁵⁹¹. Selbst in Verwaltungsverfahren kann die IHK nach § 29 Abs. 2 VwVfG den Beteiligten die Akteneinsicht verweigern, soweit die Vorgänge ihrem Wesen nach zur ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer Aufgaben geheim gehalten werden müssen; ein ausreichender Grund ist die vorher zugesagte Vertraulichkeit. In diesem Sinne hat das OVG Nordrhein-Westfalen⁵⁹² verneint, dass der Kläger in einem Bürgerschaftsverfahren ein allgemeines Akteneinsichtsrecht

⁵⁸⁵ Vgl. allgemein dazu *Simitis*, NJW 1986, 2795.

⁵⁸⁶ Vgl. *Schnapp/Friehe*, NJW 1982, 1422.

⁵⁸⁷ BVerwG v. 6.2.1986 – 3 C 74/84, DVBl. 1986, 1199 im Falle einer Anfrage aus der Sozialversicherung; dazu *Stüer*, DÖV 1985, 720; *Schnapp*, DVBl. 1987, 561.

⁵⁸⁸ Vgl. dazu auch § 1 Rn. 46 und 215.

⁵⁸⁹ Dazu *Kroitzsch*, BB 1984, 309.

⁵⁹⁰ BGBl. I, 547.

⁵⁹¹ Vgl. dazu *Knemeyer*, NJW 1984, 2241.

⁵⁹² OVG Nordrhein-Westfalen v. 15.12.1989 – 4 A 1501/87.

oder auch nur einen Anspruch auf Einsicht in die gutachtliche Äußerung der IHK zu seinem Bürgerschaftsantrag hat⁵⁹³.

- 316 Die Rechtsprechung hat auch ein Auskunftsrecht über die interne Meinungs- und Willensbildung abgelehnt⁵⁹⁴. Vor allem gilt dies für die Bekanntgabe von Informanten, weil die IHK zur Erfüllung ihrer Aufgabe auf vertrauliche Informationen angewiesen ist und diese Erkenntnisquellen gefährden würde, wenn Informanten – beispielsweise über die Unzuverlässigkeit eines Sachverständigen oder über Wettbewerbsverstöße eines Wettbewerbers – mit zivilrechtlichen Verfahren rechnen müssten. Die Vertraulichkeit von Informationen an die IHK ist deshalb ausdrücklich von der Rechtsprechung bestätigt worden⁵⁹⁵. In allen Fällen bedarf es selbstverständlich einer sorgfältigen Abwägung, ob im Einzelfall die individuellen Rechte des die Auskunft Begehrenden Vorrang haben oder ob die Erfüllung der Kammeraufgaben durch eine Auskunft gefährdet würde; eine ablehnende Entscheidung kann im Verwaltungsrechtsweg überprüft werden⁵⁹⁶.
- 317 Diese Wahrung der Vertraulichkeit findet gewisse Einschränkungen gegenüber der **Finanzverwaltung** in Form einer subsidiären Verpflichtung⁵⁹⁷.
- 318 Die vergleichbare Problematik ergibt sich bei Anfragen der Staatsanwaltschaften. Nach § 161 StPO kann die **Staatsanwaltschaft** von allen öffentlichen Behörden und somit auch von den IHKs Auskünfte verlangen. Falls die IHK wegen der notwendigen Vertraulichkeit in einem solchen Fall Bedenken hat, kann sie gemäß § 96 StPO eine entsprechende Erklärung der Aufsichtsbehörde einholen⁵⁹⁸.
- 319 Im Verhältnis zu strafrechtlichen Ermittlungsverfahren tritt das Problem der Beschlagnahme hinzu. Hier ist § 96 StPO analog anzuwenden, weil eine zulässige Auskunftsverweigerung oder Ablehnung der Aussagegenehmigung entsprechende Verwertungsverbote auch für beschlagnahmte Unterlagen zur Folge hat⁵⁹⁹. Soweit eine solche Erklärung der

⁵⁹³ Ähnlich VG Ansbach v. 16.2.1995 – AN 4 K 94.01275, GewArch 1995, 202.

⁵⁹⁴ BVerwG v. 30.6.1961 – II C 177.58, BVerwGE 12, 296; BVerwG v. 14.2.1964 – VII C 93.61, BVerwGE 18, 58; BVerwG v. 9.11.1967 – II C 107.64, BVerwGE 28, 191; BVerwG v. 25.2.1969 – I C 65.67, NJW 1969, 1131; Nds. OVG v. 20.4.1967 – VI A 145/66, DVBl. 1967, 859; OVG Nordrhein-Westfalen v. 9.3.1972 – XIII A 1066/69, GewArch 1973, 73.

⁵⁹⁵ BVerwG v. 30.4.1965 – VII C 83.63, DVBl. 1965, 647; OVG Rheinland-Pfalz v. 6.5.1976 – 2 B 7/76, DVBl. 1977, 425; VG Berlin v. 19.10.1979 – VG 4 A 209.79, GewArch 1980, 193; VG Schleswig-Holstein v. 4.8.1981 – 12 A 216/81, GewArch 1982, 25; zur fehlenden Pflicht der Benennung der Informanten vgl. BVerwG v. 30.4.1965 – VII C 83.63, DVBl. 1965, 647; Bay. VGH v. 30.7.1979 – 3712 VII 78, NJW 1980, 198; VG Ansbach v. 26.10.1978 – AN 8782 – IV/77, GewArch 1979, 20.

⁵⁹⁶ Die Ablehnung muss sich an den Grundgedanken der §§ 99 VwGO, 29 und 30 VwVfG messen lassen. Auch die Vorlage der Unterlagen an das Gericht kann entfallen, wenn die Aufsichtsbehörde die Sperrklärung nach § 99 VwGO, § 96 StPO abgibt, BVerwG v. 27.4.1984 – I C 43/83, DVBl. 1984, 836.

⁵⁹⁷ Nach den §§ 93 Abs. 1 und 97 Abs. 1 iVm § 105 Abs. 1 AO sind die IHKs gegenüber den Finanzbehörden zur Auskunft und zur Vorlage von Urkunden verpflichtet, soweit ein formelles Auskunftsersuchen erfolgt und die Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten nicht zum Ziele führt oder keinen Erfolg verspricht; die Verpflichtung der Kammer ist also nur subsidiär. Die IHK kann sich aber auch auf § 106 AO berufen, wenn die Auskunft oder Vorlage dem Wohl des Bundes oder eines Landes erhebliche Nachteile bereiten würde; sie muss dazu eine entsprechende Erklärung der Staatsaufsichtsbehörde beibringen. Die Voraussetzungen sind erfüllt, wenn die Aufgabenerfüllung der Kammer durch Auskunft oder Vorlage gefährdet würde, insbesondere wenn die Kammer die zugesagte Vertraulichkeit von Informationen brechen müsste. Erst wenn die Aufsichtsbehörde eine solche Erklärung nach § 106 AO ablehnt, ist die IHK zur Auskunft oder Vorlage an die Finanzbehörden verpflichtet. Das Gleiche gilt, wenn sich die Finanzverwaltung auf die Amtshilfavorschriften der §§ 111 und 112 AO bezieht. Bei Steuer- und Zollfahndungen gilt § 208 Abs. 1 AO.

⁵⁹⁸ Die Rechtsprechung hat schon häufiger anerkannt, dass Verwaltungsbehörden die Namen von Gewährleuten geheim halten und zu diesem Zweck auch Aussagegenehmigungen ablehnen oder beschränken dürfen, I. BVerwG v. 19.8.1986 – I C 7/85, DÖV 1987, 249; Für die IHKs ist dies ausdrücklich vom AG Weiden v. 1.12.1958 – Bs 45/58 anerkannt worden, weil sie ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung nur bei Wahrung der Vertraulichkeit nachkommen können, ebenso vom VG Oldenburg v. 7.1.1985 – IV Os 2/85; zum Rechtsweg vgl. OLG Celle v. 8.10.1990 – 1 VAs 9/90, NJW 1991, 856.

⁵⁹⁹ Vgl. *Erdstiek*, NJW 1960, 616.

Aufsichtsbehörde nach § 96 StPO nicht vorliegt, ist auch eine **Beschlagnahme von Kammerunterlagen** zulässig⁶⁰⁰.

Ein staatsanwaltschaftlicher Zwang zur Auskunft gegenüber der IHK ist nicht möglich⁶⁰¹. 320

Die Vertraulichkeit gilt grundsätzlich auch gegenüber dem Präsidenten und den Mitgliedern der IHK-Gremien. Die einzelnen Mitglieder einer IHK-Vollversammlung haben einen organschaftlichen Anspruch auf Auskunft und Akteneinsicht in Bezug auf alle Gegenstände, die in die Kompetenz der Vollversammlung fallen⁶⁰². Dieser Anspruch schließt allerdings nicht Gegenstände ein, die aus den in den vorstehenden Absätzen genannten Gründen vertraulich zu behandeln sind, wobei die Abwägung zwischen dem weitreichenden aufgabenorientierten Transparenzgebot und der Vertraulichkeit nur im Einzelfall und unter Berücksichtigung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit vorgenommen werden kann. Ferner kann der Informationsanspruch der einzelnen Vollversammlungsmitglieder auch durch Satzungsrecht der IHK eingeschränkt sein⁶⁰³. 321

bb) Informationsfreiheitsgesetz. Informationsfreiheitsgesetz (IfG) haben die 322
Diskussion um die Vertraulichkeit von Kammerunterlagen ebenfalls erweitert. Grundsätzlich schließt das IHKG die Befugnis der Länder nicht aus, durch ein allgemeines IfG Ansprüche auf Zugang zu amtlichen Informationen außerhalb konkreter Verwaltungsverfahren auch gegenüber Industrie- und Handelskammern einzuräumen⁶⁰⁴. Die Länder können den Zugang zu amtlichen Informationen der IHKs im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz eigenständig regeln, daher ist allein Landesrecht einschlägig, das unterschiedlich ausgestaltet ist und die IHKs teilweise umfasst, teilweise implizit oder explizit ausschließt. Auch soweit bestimmt ist, dass, soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, über die Auskunftserteilung oder zur Gewährung von Akteneinsicht bestehen, diese den Vorschriften des IfG vorgehen, zählen Vorschriften des Satzungsrechts der IHKs nicht dazu: Die Satzungsautonomie der IHKs schließt eine landesgesetzliche Regelung über einen Informationszugangsanspruch nicht aus, denn die mit der Satzungsautonomie verbundene Befugnis zur selbständigen Rechtssetzung bezieht sich allein auf Regelungen der inneren Ordnung. Nicht davon erfasst werden hingegen Regelungen der Außenrechtsbeziehungen wie Informationszugangsansprüche⁶⁰⁵. Das IfG und die Landesregelungen enthalten den Grundsatz, dass Gebühren und Auslagen nach Verwaltungsaufwand, jedoch nicht notwendig kostendeckend erhoben werden können⁶⁰⁶. Für die DIHK gilt das IfG des Bundes.

Die Informationsfreiheitsgesetze geben jedem Bürger ohne Nachweis eines besonderen 323
Interesses einen Anspruch auf **Akteneinsicht**. Wenn dieser durch Satzungsrecht nicht beschränkt werden kann, dann begründet er für jedermann ein weiter gehendes Informationsrecht als für die IHK-Mitglieder und sogar die Mitglieder der IHK-Vollversammlungen. Allerdings gibt es auch für den Anspruch nach dem IfG Grenzen, die sich aus dem Schutz öffentlicher Belange und der Rechtsdurchsetzung, dem **Schutz der behördlichen Entscheidungsbildungsprozesse**, dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und von personenbezogenen Daten ergeben⁶⁰⁷. Angesichts des Transparenzzieles interpretiert

⁶⁰⁰ BGH v. 18.3.1992 – 1 BGs 90/92, NJW 1992, 1973; LG Wuppertal v. 12.4.1991 – 26 Qs 3/91, NJW 1992, 770.

⁶⁰¹ Vgl. BVerwG v. 29.5.1959 – VII C 12.58, NJW 1959, 1456 m. Anm. Vogel, NJW 1959, 1938; außerdem OVG Nordrhein-Westfalen v. 18.12.1957 – III A 793/57, JZ 1958, 754 m. Anm. Rupp; BVerwG v. 29.5.1959 – VII C 12.58, JZ 1960, 65; LG Oldenburg v. 7.1.1985 – IV Os 2/85.

⁶⁰² OVG Nordrhein-Westfalen v. 12.6.2003 – 8 A 4282/02, GewArch 2004, 255.

⁶⁰³ BVerwG v. 31.3.2004 – 6 C 25.03, GewArch 2004, 331; dazu Rickert, GewArch 2004, 369.

⁶⁰⁴ BVerwG v. 15.10.2007 – 7 B 9.07, GewArch 2007, 478; vgl. auch Röger in Kluth (Hrsg.), Jahrbuch des Kammerrechts 2002, 65, 105; dagegen Grütters, GewArch 2002, 270 und GewArch 2003, 271; Rickert, WiVerw 2004, 153, 167.

⁶⁰⁵ Ausdrücklich OVG Nordrhein-Westfalen v. 9.11.2006 – 8 A 1679/04, NWVBl. 2007, 187 mwN zur gegenteiligen Sicht der Literatur.

⁶⁰⁶ Dazu Polenz in Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz, 2017, § 10 Rn. 1 ff.

⁶⁰⁷ Vgl. allgemein Brink in Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz, 2017, § 1 Rn. 82 ff.

die Rechtsprechung den Informationsanspruch in der Regel weit: So musste der Vermerk eines Mitarbeiters einer IHK zu möglichen Kriterien für die Einteilung der Wahlgruppen zur Wahl der Vollversammlung der IHK zugänglich gemacht werden⁶⁰⁸; auch die Namen der gewählten Mitglieder und Nachrücker in einer Wahlgruppe zur Vollversammlung waren offenzulegen⁶⁰⁹ (s. aber auch § 5 Rn. 96 ff.); schließlich können auch Protokolle des Vorstands einer Kammer betroffen sein, soweit diese nicht rein intern sind oder bloße Meinungskundgaben betreffen, wie der BGH für eine Rechtsanwaltskammer judizierte⁶¹⁰. Das VG Köln stellte ebenfalls in Bezug auf eine Rechtsanwaltskammer fest, dass bei Äußerungen in einer Vorstandssitzung, die der Verschwiegenheitspflicht unterliegen, jedenfalls keine öffentlichen Äußerungen vorliegen würden und daher auch kein Anspruch auf Bekanntgabe des entsprechenden Vorstandsprotokolls bestünde⁶¹¹.

- 324 **cc) Pressegesetze.** Inwieweit die IHKs zudem nach den – weitgehend gleichlautenden – **Pressegesetzen** der Länder, verpflichtet sind, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen, ist nicht allgemein zu beantworten. Es gilt der Grundsatz, wonach das Grundrecht der Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 GG staatsgerichtet ist und sich hieraus Auskunftspflichten von grundrechtsverpflichteten Körperschaften wie den IHKs ergeben können⁶¹². Materiell handelt es sich beim presserechtlichen Auskunftsanspruch allerdings **nicht um einen Informationsbeschaffungsanspruch**: die Information muss bereits vorhanden sein und nicht erst erarbeitet werden⁶¹³.
- 325 Auskünfte dürfen in der Regel nach den Pressegesetzen verweigert werden, wenn und soweit Vorschriften über die Geheimhaltung oder über den Persönlichkeitsschutz des GG entgegenstehen, durch sie die sachgemäße Durchführung eines schwebenden Verfahrens vereitelt, erschwert, verzögert oder gefährdet werden könnte, ein überwiegendes öffentliches oder ein schutzwürdiges privates Interesse (darunter Geheimhaltungsvorschriften wie beispielsweise § 30 AO) verletzt würden oder ihr Umfang das zumutbare Maß überschreitet. Auch missbräuchliche Auskunftsansprüche dürfen nicht gestellt werden, etwa wenn Anträge nicht zum Zweck der Informationserlangung gestellt werden, sondern sonstigen Zwecken dienen. Das Verhältnis von Landespresse- und Informationsfreiheitsgesetzen ist im Detail auch weiterhin umstritten⁶¹⁴, hier ist im Einzelfall zu entscheiden.

VIII. § 1 Abs. 5 – Abgrenzung zu den Aufgabenbereichen der Koalitionen nach Art. 9 Abs. 3 GG

- 326 § 1 Abs. 5 ist eine **negative Kompetenzschränke**, die mit der IHKG-Novelle 2021 neu formuliert wurde: Nicht zu den Aufgaben nach Abs. 1 S. 1 Nr. 1 – dh **ausschließlich bezogen auf die Wahrnehmung des Gesamtinteresses** – gehören die „grundrechtlich geschützten Aufgabenbereiche der Vereinigungen im Sinne des Art. 9 Abs. 3 S. 1 des Grundgesetzes“. Explizit darunter fallen die „Aufgabenbereiche der Tarifpartner“ sowie „die arbeitsgerichtliche Vertretung von Unternehmen“. Zudem sind Stellungnahmen ausgeschlossen zu sozial- und arbeitsmarktpolitischen Fragen, soweit diese in der ausschließlichen Entscheidungszuständigkeit der Gremien der sozialen Selbstverwaltung liegen.

⁶⁰⁸ OVG Nordrhein-Westfalen v. 9.11.2006 – 8 A 1679/04, NWVBl. 2007, 187, 190.

⁶⁰⁹ VG Berlin v. 15.5.2013 – VG 2 K 8.13.

⁶¹⁰ BGH v. 20.3.2017 – AnwZ (Brfg) 46/15, NJW 2017.

⁶¹¹ VG Köln v. 27.6.2018 – 1 L 641/18, vgl. dazu auch *Huff*, NJW-Spezial 2018, 510, 511.

⁶¹² Ausführlich zum presserechtlichen Auskunftsanspruch BVerwG v. 20.2.2013 – 6 A 2.12, NVwZ 2013, 1006 mit dem Argument eines verfassungsunmittelbaren Anspruchs.

⁶¹³ BVerfG v. 27.7.2015 – 1 BvR 1452/13, NVwZ 2016, 50 Rn. 15; s. auch EGMR v. 14.4.2009 – EGMR 37374/05 – *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, § 36.

⁶¹⁴ *Brink* in Brink/Polenz/Blatt (Hrsg.), Informationsfreiheitsgesetz, Rn. 133 mwN; *Debus* in Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, § 1 IFG Rn. 204 ff.

a) **Gesetzeshistorie.** Bis 2021 war durch § 1 Abs. 5 a. F. noch die „Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen“ von der Verbandskompetenz einer IHK ausgenommen. § 1 Abs. 5 wurde in dieser Formulierung während der Ausschussberatungen im Bundestag 1956⁶¹⁵ in das Gesetz eingefügt. Damit sollte ausgedrückt werden, dass die den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen im Rahmen des Tarifvertragsrechts und der sozialpolitischen Selbstverwaltung zustehenden Aufgaben – entsprechend der früheren Rechtslage – auch künftig von den IHKs nicht wahrgenommen werden sollten.

Interpretation und Reichweite des § 1 Abs. 5 waren lange Zeit als offen anzusehen. Das BVerwG hatte 2016 unter Bezug auf den früheren **Wortlaut** ausgeführt, die Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen sei ausnahmslos allein „Gegenstand der Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger sowie der grundrechtlich geschützten Tätigkeit freiwilliger Vereinigungen wie etwa der freien Wohlfahrtsverbände und der Tarifpartner“⁶¹⁶. Auf dieser Basis hat es Stellungnahmen gegen die Einführung des **Mindestlohns**, gegen die sogenannte **Mütterrente**, die **Sozialagenda** und die Herabsetzung des regulären **Renteneintrittsalters** „ungeachtet ihres Bezugs zur Wirtschaft in den Kammerbezirken“ wegen Verstoß gegen § 1 Abs. 5 nicht mehr von der Kammerkompetenz gedeckt angesehen und ergänzt, dass auch eine „mittelbare Vertretung dieser Interessen durch die Kammern gesetzlich ausgeschlossen“ sei⁶¹⁷. Das OVG Nordrhein-Westfalen hat sich dem angeschlossen und ausnahmslos jede Einschätzung „zur **sozialen Gerechtigkeit in Deutschland**“, zu den „**Arbeitsbedingungen von Frauen**“ sowie zum „**Equal Pay Day**“ für rechtswidrig erachtet⁶¹⁸.

Das BVerwG hat 2020 diese überaus weite Interpretation des § 1 Abs. 5 alte Fassung aufrechterhalten⁶¹⁹. Damit waren jegliche Aussagen, die in Bezug zum Arbeits- oder Sozialrecht standen, schlechthin untersagt, was bereits angesichts der überaus engen Verbundenheit der Tätigkeit der IHKs mit arbeitsrechtlichen Fragen, etwa im Berufsbildungsrecht, zu Widersprüchen führte. Denn berufliche Bildung, als Teil der Aufgaben der IHKs, ist per definitionem auch ein arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Ziel⁶²⁰, zudem war die Beschränkung des § 1 Abs. 5 auch nicht auf einzelne, sondern alle Aufgaben der IHK hin formuliert. Auch praktisch waren viele Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft gerade in Regionen geringer Vertretung durch Arbeitgeberorganisationen betroffen. Die übermäßig weite Interpretation der Ausnahme stellte eine gezielte und durch die Gesetzesgeschichte sowie die Teleologie nicht gerechtfertigte Wirkungsbeschränkung der IHKs zum Nachteil der gewerblichen Wirtschaft dar. Zugleich gab es zu keinem Zeitpunkt konkrete Konflikte oder Beschwerden der Tarif- und Sozialpartner. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber in 2021 § 1 Abs. 5 neu austariert.

Bereits die Voraufgabe hatte dafür plädiert, die Interpretation des § 1 Abs. 5 an Sinn und Zweck der Norm auszurichten. Teleologisch ging es bei § 1 Abs. 5 **nicht um eine maximale Beschränkung der Verbandskompetenz**, sondern um die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung der IHKs gem. § 1 Abs. 1 unter Aufrechterhaltung des proprium der Tarifpartner. Eine negative Kompetenznorm als grundsätzlich eng zu verstehende Ausnahme zur weiten Aufgabennorm des § 1 Abs. 1 kaum abgrenzbar weit zu interpretieren, hätte jedenfalls einer eingehenden Begründung bedurft, die das BVerwG schuldig blieb. Eine solche weite Interpretation widersprach zudem der aus § 1 Abs. 1 folgenden, durch das BVerfG etablierten **Gemeinwohlorientierung** (vgl. dazu Rn. 52). Es wäre nicht mehr aufgabenkonform und jede Stellungnahme implizit unvollständig, dürfte eine wirtschaftspolitische Positionierung nicht auch **sozialpolitische Auswirkungen auf die Wirtschaft**

⁶¹⁵ Vgl. Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik v. 19.5.1956 – zu Drucksache II/2380.

⁶¹⁶ BVerwG v. 23.3.2016 – 10 C 4.15 Rn. 29, kritisch *Jahn*, *GewArch* 2017, 381 und *Landmann/Rohmer/Günther*, Stand Oktober 2019, § 1 IHKG Rn. 316 ff.

⁶¹⁷ BVerwG v. 23.3.2016 – 10 C 4.15 Rn. 36.

⁶¹⁸ OVG Nordrhein-Westfalen v. 12.4.2019 – 16 A 1499/09 Rn. 159.

⁶¹⁹ BVerwG, Urteil vom 14.10.2020 – 8 C 23/19, *GewArch* 2021, 108, Rn. 26.

⁶²⁰ BVerwG v. 1.2.2012 – 8 C 24.11 – Sachverständige.

zumindest nennen und in der Abwägung berücksichtigen, zB die Folgen staatlicher Sozialpolitik auf Konjunkturaussichten, ihre Auswirkungen auf die Verbraucherkaufkraft, oder die Finanzierung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen durch Eingriffe in Sozialkassen. Der von der Rechtsprechung geforderte Verzicht auf die Berücksichtigung gesellschaftlicher und sozialer Konsequenzen wirtschaftlichen Handelns und unternehmerischer Forderungen würde Vorwürfen wirtschaftlichen Egoismus und gesellschaftspolitischer Rücksichtslosigkeit erst Raum oder gar Berechtigung geben.

- 331 Das BVerfG hatte – anders als das BVerwG – **ein offenes Verständnis des § 1 Abs. 5** in dem Sinne zugrunde gelegt, wonach die ratio des § 1 Abs. 5 darin liege, dass keine sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Interessen wahrgenommen werden sollen, „um einen Konflikt mit den Koalitionen von vornherein zu vermeiden“⁶²¹. Das BVerfG hat dabei ausdrücklich Bezug genommen auf die **Gesetzesmaterialien**, vor allem den schriftlichen Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik in der Diskussion zum IHKG, der die Einführung des § 1 Abs. 5 (damals § 1 Abs. 6) wie folgt begründete: „Durch Einfügung des Abs. 6 soll klargestellt werden, daß die Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen, welche Sache der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ist, den Industrie- und Handelskammern nicht zusteht. Hierdurch wird aber den Industrie- und Handelskammern nicht verwehrt, allgemeine sozialpolitische und arbeitsrechtliche Fragen, welche die gewerbliche Wirtschaft berühren, zu behandeln“⁶²². Anders als das BVerwG⁶²³ orientierte sich das BVerfG damit eng an der Zwecksetzung der negativen Kompetenznorm: Entscheidend ist, ob aus einer sozialpolitischen oder arbeitsrechtlichen Interessenwahrnehmung heraus **potentiell Konflikte mit den Sozialpartnern** entstehen könnten. Derartige Konflikte sind lediglich in deren originären Kompetenzbereichen wahrscheinlich, namentlich der Tarifpolitik. Damit waren den IHKs zu Recht jegliche **Aussagen zu Tarifforderungen, Streikaufrufen etc unmittelbar untersagt**. Gleichermaßen unzulässig waren ohne Weiteres Stellungnahmen zu Handlungen der **Träger der Sozialversicherung** gem. § 29 ff. SGB IV, dh der gesetzlichen Rentenversicherung, Krankenkassen oder Berufsgenossenschaften.
- 332 Sobald hingegen der Gegenstand der wirtschaftlichen Gesamtinteressenwahrnehmung außerhalb des verfassungsrechtlichen und gesetzlichen proprium der Tarif- und Sozialpartner oder der Sozialversicherungsträger liegt und zusätzlich ein unmittelbarer wirtschaftlicher Bezug auf die unternehmerische Wirklichkeit besteht, etwa durch messbare bürokratische Belastungen, sollte die Verbandskompetenz nicht eingeschränkt sein.
- 333 So verstanden ist die Kompetenzgrenze auch zwingend: die Entscheidung des Gesetzgebers, bei den IHKs anders als bei den HWKs keine Arbeitnehmervertretung vorzusehen und die Mitbestimmungsfrage einschließlich der alternativ zu erwägenden Gründung von Arbeiterkammern⁶²⁴ durch die Wahl des Gesetzestitels der „vorläufigen Regelung“

⁶²¹ BVerfG v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 und 1 BvR 1106/13 Rn. 90.

⁶²² BT-Drs. II/2380, 2, in der Datenbank des Deutschen Bundestags aufzufinden unter dem Suchbegriff „02/2380zu“; vgl. auch BT-Drs. V/2218, 2, ausdrücklich bestätigt in der Antwort der Bundesregierung v. 25.10.1967 auf die kleine Anfrage V/2167, BT-Drs. V/2218.

⁶²³ Unklar bleibt, warum das BVerwG noch 2020 der weithin bekannten gesetzgeberischen Intention und der klaren Perspektive des BVerfG nicht folgte. Der Wortlaut des Gesetzes erlaubte problemlos eine grundgesetzkonforme Interpretation. Eine denkbare Motivation kann darin gelegen haben, Arbeitsrecht und Sozialpolitik als „hochpolitische“ Bereich jeglichem Einfluss der IHKs zu entziehen, was mit der weiten Auslegung des Begriffs der allgemeinpolitischen Aussagen (s. dazu Rn. 26 ff.) korrespondiert. Diese Sicht stand aber im Widerspruch zur Aufgabe der IHKs, den Gesetzgeber über das Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft zu informieren. An dieser Stelle verkannte das BVerwG die originäre Aufgabenkonzeption der IHKs.

⁶²⁴ Zu Arbeiterkammern *Kluth*, Öffentliches Wirtschaftsrecht 2019, 167 f., Zur Kooperation HK und Arbeiterkammer in Bremen *Fonger*, Jahrbuch für Kammerrecht 2018, 131; die Arbeiterkammer in Bremen wurde 1921 gegründet, die Arbeiterkammer im Saarland 1951, ihre landesgesetzliche Aufgabe ist die Interessen der Arbeitnehmerschaft im Ganzen zu repräsentieren sowie die allgemeine politische und berufliche Bildung zu fördern; die Errichtung beruht auf Art. 74 GG, das BVerfG v. 22.10.1985, 1 BvL 44/83 hat dies im Rahmen einer Klage auf Beteiligung einer christlichen Gewerkschaft neben den im Gesetz als „wesentlich“ bezeichneten Gewerkschaften bestätigt, die Aufgaben als legitime öffentliche Aufgaben anerkannt sowie die Tätigkeit als „ein Stück staatlicher Daseinsvorsorge“ bezeichnet, ebd. Rn. 114. Die Errichtung von Arbeiterkammern ist eine historische Forderung der Sozialdemokratie, vgl. den Aufruf

über die IHKs offen zu lassen, wird kompensiert durch das Ausscheiden der IHKs aus dem tariflichen Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen und den Themen in der Entscheidungszuständigkeit der Sozialversicherung, zumal anderenfalls kaum überwindbare binnenplurale Konflikte in der Gesamtinteressenmittlung drohten. Soweit die Interessenwahrnehmung aber nicht die Aufgabenbereiche der Tarifpartner betrifft, ist die Verbandskompetenz der IHKs indes nicht per se eingeschränkt.

Systematisch war daher entscheidend, ob die handelnde IHK nachvollziehbar darlegen kann, dass sich die Tätigkeit oder Äußerung auf die gewerbliche Wirtschaft des Bezirks bezieht und gleichzeitig kein Konflikt mit den vorgenannten Zuständigkeiten der Sozialpartner und Träger der Sozialversicherung droht. Das betrifft vor allem sozialpolitische oder arbeitsrechtliche **Fragen von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung**⁶²⁵. 334

b) Norminterpretation. Diese in der Voraufgabe geforderte funktionale, aufgabenorientierte Interpretation, unter weitgehendem Rückgriff auf den Beschluss des BVerfG vom Juli 2017⁶²⁶, wurde in Form einer Neuformulierung des § 1 Abs. 5 durch den Bundesgesetzgeber 2021 aufgegriffen. Die Gesetzesbegründung verweist ausführlich auf die Notwendigkeit, den Kompetenzrahmen offen zu halten, soweit sich die Tätigkeit oder Äußerung einer IHK nachvollziehbar auf die gewerbliche Wirtschaft des Bezirks bezieht und **gleichzeitig kein Konflikt mit dem grundrechtlich geschützten Aufgabenbereich der Tarifpartner, dh der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (Gewerkschaften) droht**⁶²⁷. 334a

„Sozialpolitische oder arbeitsmarktpolitische Fragen von **gesamtwirtschaftlicher Bedeutung**“, etwa die Bedeutung sozialpolitischer Maßnahmen für Währung, Außenhandel oder öffentliche Haushalte oder auch die wirtschaftlichen Folgen für einzelne Gewerbezweige oder Betriebe eines sozial- oder arbeitsgerichtlichen Urteils von grundsätzlicher Bedeutung sind damit vom Kompetenzrahmen der IHKs noch erfasst, wenn der grundrechtlich geschützte Aufgabenbereich der Tarifpartner nicht berührt ist⁶²⁸. 334b

Eigens wird in der Gesetzesbegründung auch darauf verwiesen, dass Regelungsbereiche, die durch **gesetzliche Regelung** dem selbstgestalteten Aufgabenbereich der Tarifpartner entzogen werden, dem Äußerungsrecht der IHKs eröffnet sind, da der Gesetzgeber für die Fragen der Regelungsnotwendigkeit und der Regelungsausgestaltung der umfassenden und vollständigen Information und Beratung, auch durch die IHKs, bedarf.⁶²⁹ 334c

Die negative Kompetenz des neuen § 1 Abs. 5 bezieht sich ausweislich des Wortlauts **ausschließlich auf die Gesamtinteressenwahrnehmung**, dh der „Aufgaben nach Abs. 1 S. 1 Nr. 1“. Nicht erfasst von der Einschränkung sind daher alle Tätigkeiten der IHKs zB nach Nr. 2 „Förderung der gewerblichen Wirtschaft“ oder die Wahrung von Anstand und Sitte der ehrbaren Kaufleute gem. Nr. 3. Nicht ausgeschlossen werden damit durch den Wortlaut Stellungnahmen zur Gesetzgebungsvorhaben auf arbeits- oder sozialrechtlichem Gebiet, soweit ein Bezug zur gewerblichen Wirtschaft besteht (zum Wirtschaftsbezug s. Rn. 17 ff.). 334d

Die Grenzen der Verbandskompetenz in Bezug auf die Gesamtinteressenwahrnehmung folgen allein aus der Reichweite des Art. 9 Abs. 3 S. 1 GG, auf Rechtsprechung und Kommentarliteratur kann verwiesen werden⁶³⁰. Hervorzuheben ist dabei die Funktion der 334e

von Friedrich Ebert in der bremischen Bürgerschaft von 1902, wonach eine „staatliche Vertretung der Arbeiter“ notwendig sei, die „auf alles, was der Arbeiterklasse dienlich sein kann, fortwährend ihr Augenmerk zu richten“ habe, Protokoll vom 19.2.1902, S. 11 ff., und vom 5.3.1902, S. 148 ff.

⁶²⁵ So im Ergebnis auch *Bremer*, Kammerrecht der Wirtschaft, 69; Landmann/Rohmer/*Günther*, Stand Oktober 2019, § 1 IHKG Rn. 317.

⁶²⁶ BVerfG v. 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12 und 1 BvR 1106/13.

⁶²⁷ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/27452, S. 22.

⁶²⁸ Der Gesetzgeber hat sich damit nahezu im Wortlaut der Position der Voraufgabe, Rn. 331 angeschlossen.

⁶²⁹ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 19/27452, S. 22.

⁶³⁰ Vgl. *Scholz* in *Dürig/Herzog/Scholz*, GG Kommentar, Art. 9 Rn. 154 ff. mwN.

Koalitionsfreiheit als objektiv-rechtliche Garantie eines **arbeitsverfassungsrechtlichen Ordnungsprinzips**. Im Weiteren ist auf die Reichweite der verfassungsrechtlich abgesicherten Koalitionstätigkeit hinzuweisen, denn diese zielt auf die „**Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen**“ und damit der „spezifisch koalitionsmäßigen Betätigung“⁶³¹. Im Detail mag es strittig sein, wo die genauen Grenzen der Tarifautonomie verlaufen⁶³² – diese ist jedenfalls grundsätzlich weit zu verstehen und ihr sind alle Materien und Faktoren zuzuordnen, welche „die Bedingungen persönlich geleisteter Arbeit beeinflussen und einer Regelung in einem Tarifvertrag zugänglich sind“⁶³³. Die Abgrenzung zu den Kompetenzen der IHKs ist in der Konsequenz daher auch dynamisch: die Kompetenzen der IHKs enden jedenfalls dort, wo sich Koalitionen im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen autonom einigen. Gleichzeitig gilt, dass immer dann, wenn ein Themenbereich vom Gesetzgeber selbst und nicht im Rahmen der Tarifautonomie (selbst wenn das möglich gewesen wäre) geregelt wird, beschränkt § 1 Abs. 5 die Kompetenz der IHK nicht.

334f Merkmal der Grenze der Verbandskompetenz bleibt so in jedem Fall die **Vermeidung eines Konflikts mit den Koalitionen**: einer positiven zusätzlichen Voraussetzung, etwa des Merkmals einer bundesweiten gesamtwirtschaftlichen Bedeutung bedarf es nach dem Wortlaut der Norm nicht. Auch eine regionale oder auf bestimmte Branchen beschränkte arbeits- oder sozialpolitische Thematik kann von der Verbandskompetenz erfasst sein⁶³⁴, die Interessenwahrnehmung darf aber nicht in die weit zu verstehenden, den Koalitionen vorbehaltenen Tätigkeitsbereiche eingreifen. Die praktischen Folgen der Neuregelung sind daher neben der Korrektur des BVerwG auch überschaubar. Eindeutig ist zunächst, dass die IHK-Organisation **kein Tarifpartner** ist: Äußerungen zu Tarifaesinandersetzungen sind nicht mehr von der Verbandskompetenz der IHK gedeckt, diese haben sich neutral zu verhalten.⁶³⁵ Diese gesetzliche Grenze wird, obgleich rein deklaratorisch, eigens noch einmal in das Selbstbild der DIHK aufgenommen, indem sie in der Präambel der DIHK-Satzung wiederholt wird. Gleichmaßen nicht mehr von der Verbandskompetenz gedeckt sind Äußerungen in Wahrnehmung des Gesamtinteresses, die direkt das Streikrecht einschließlich dessen Ausübung betreffen, soweit es nicht um gesetzliche Regelungen geht. Gleiches gilt für die Entsendung von Personen in die Gremien der sozialen Selbstverwaltung, die vorbehaltlich besonderer gesetzlicher Rahmenbedingungen keine Aufgabe der IHKs ist.

334g Eine **Fallpraxis** liegt noch nicht vor. In grober Typisierung und in Anlehnung an frühere Fälle ließe sich sagen, dass mit der neuen Formulierung des § 1 Abs. 5 zB Stellungnahmen der IHKs zu europäischen Arbeitszeitnormierungen oder zu Entsenderegeln im Binnenmarkt (zB der A1 Bescheinigung) in die Verbandskompetenz fallen. Eine Einzelfallabwägung wäre vorzunehmen, zB hinsichtlich von Aussagen zu den Auswirkungen der gesetzlichen Regelung des Mindestlohns auf die gewerbliche Wirtschaft, dem Verfahren zu dessen Festsetzung oder zu dessen konkreten Folgen im unternehmerischen Alltag.⁶³⁶ Mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr umfasst von der Verbandskompetenz

⁶³¹ BVerfG v. 2.3.1993 – 1 BvR 1213/85, NJW 1993, 1379; NZA 2001, 777; nicht mehr koalitionszweckspezifische Tätigkeiten sind nicht mehr von Art. 9 Abs. 3 umfasst sondern ggfs. durch andere Grundrechte.

⁶³² Dazu *Cornils* in Epping/Hillgruber, Beck-OG GG, Art. 9 Rn. 57, auch zur Aufgabe der Kernbereichslehre sowie zur Grenze allgemeinpolitischer Tätigkeit.

⁶³³ *Linsemaier* in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 2023, Art. 9 Rn. 72.

⁶³⁴ A. A. in Teilen offenbar *Günther* in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, § 1 IHKG, Rn. 276, der allein gesamtwirtschaftliche Themen von der Kompetenz erfasst sieht.

⁶³⁵ Ebenso *Günther* in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, § 1 IHKG, Rn. 276.

⁶³⁶ Widersprüchlich *Günther* in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, § 1 IHKG, Rn. 277 sowie § 10a Rn. 7 der einerseits mit dem Gesetzgeber davon ausgeht, Aussagen zu sozialpolitischen oder arbeitsmarktpolitischen Fragen von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind zulässig, ohne Begründung aber gleichzeitig annimmt, DIHK und IHKs sei die „Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen“ schlechthin verwehrt; dies war auf der Basis des früheren Wortlauts vertretbar, entspricht aber gerade nicht mehr der aktuellen Gesetzeslage und der Gesetzesbegründung; Eine Fortführung der Rechtsprechung, die