

Pflichtmitgliedschaft in Industrie- und Handelskammern mit GG vereinbar und verhältnismäßig:  
Schutzbereich von GG Art 9 Abs 1 nicht berührt - Zulässigkeit von Zwangsverbänden zur Erfüllung  
öffentlicher Aufgaben - Prinzip der freien sozialen Gruppenbildung;  
hier: Nichtannahme-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 7.12.2001 - 1 BvR 1806/98 -

Das BVerfG hat mit Beschluss vom 7.12.2001 - 1 BvR 1806/98 - (s. Anlage)

Folgendes entschieden:

### **Orientierungssatz**

1. GG Art 9 Abs 1 schützt nicht vor einer gesetzlich angeordneten Eingliederung in eine öffentlichrechtliche Körperschaft (vgl BVerfG, 1959-07-29, 1 BvR 394/58, BVerfGE 10, 89 <102> und 1974-12-18, 1 BvR 430/65, BVerfGE 38, 281 <297f>).

Zum Schutzbereich des GG Art 9 Abs 1, der auch das Recht umfasst, aus einer Vereinigung auszutreten oder ihr fernzubleiben, vgl BVerfG, 1979-03-01, 1 BvR 532/77, BVerfGE 50, 290 <354>.

2. Gegen die Inanspruchnahme als Mitglied einer Zwangskorporation schützt GG Art 2 Abs 1 (vgl BVerfG, 1962-12-19, 1 BvR 541/57, BVerfGE 15, 235 <239>; BVerfGE 38, 281 <297f>).

Diese Vorschrift stellt ein hinreichendes Instrument zur Abwehr unnötiger Pflichtverbände dar und erlaubt damit auch, dem Prinzip der freien sozialen Gruppenbildung gerecht zu werden.

2a. Voraussetzung für die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Verbands mit Zwangsmitgliedschaft ist, dass der Verband legitime öffentliche Aufgaben erfüllt (vgl BVerfGE 10, 89 <102>; 15, 235 <241>; 38, 281 <299>).

Bei der Einschätzung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, kommt dem Staat ein weites Ermessen zu.

2b. Die Änderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, zum Beispiel die Änderung der Struktur von den in den Kammern zusammengefassten Unternehmen und die Entwicklung des Verbandswesens im entsprechenden Bereich, verlangt vom Gesetzgeber allerdings die ständige Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine öffentlichrechtliche Zwangskorporation noch bestehen.

2c. Der Staat darf sich bei der öffentlichen Aufgabe der Wirtschaftsförderung der Hilfe von aus der Wirtschaft selbst heraus gebildeten Selbstverwaltungseinrichtungen bedienen. Das BVerfG hat als zwei unterscheidbare Aufgabenkomplexe die "Vertretung der gewerblichen Wirtschaft" und die "Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet" benannt, und beide als legitime öffentliche Aufgaben eingeordnet (vgl BVerfGE 15, 235 <241>).

Dabei handelt es sich 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 (vgl BVerfGE 15, 235 <241f>).

2d. Die Organisation dieser öffentlichen Aufgabe in einer Selbstverwaltungskörperschaft mit Zwangsmitgliedschaft ist auch im Lichte der geänderten Verhältnisse noch verhältnismäßig.

Es ist nicht zulässig, aus dem Gesamtzusammenhang Aufgaben herauszugreifen, die - isoliert betrachtet - auch von privaten Verbänden oder von staatlichen Behörden wahrgenommen werden könnten.

2e. Die Mitgliedschaft und die damit begründete Beitragslast aller Gewerbetreibenden in den Industrie- und Handelskammern ist zur sachgerechten Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich.

2f. Die Beeinträchtigung des einzelnen Gewerbetreibenden durch die Pflichtmitgliedschaft bedeutet keine erhebliche Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit. Zu berücksichtigen ist dabei vor allem, dass die Pflichtmitgliedschaft den Kammerzugehörigen zum einen die Chance zur Beteiligung und Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen eröffnet, dabei aber zum anderen ihnen die Möglichkeit offen lässt, sich nicht aktiv zu betätigen.

### Anlage

BVerfG-Beschluss vom 7.12.2001 - 1 BvR 1806/98 -

### **Gründe**

#### **A.**

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich unmittelbar gegen die Heranziehung der Beschwerdeführerin zu Beiträgen der Industrie- und Handelskammer und gegen verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, die Rechtsmittel dagegen zurückweisen. Mittelbar richtet sie sich gegen die Bestimmungen des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl I S. 920; im Folgenden: IHKG), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKGÄndG)

vom 23. Juli 1998 (BGBl I S. 1887, ber. BGBl I S. 3158), die die Beschwerdeführerin der Mitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer unterwerfen und ihr die Verpflichtung auferlegen, durch Beiträge an der Deckung der Kosten der Kammertätigkeit mitzuwirken (§ 2 Abs. 1, § 3 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 IHKG).

I.

Die Industrie- und Handelskammern können in ihrer Entstehung bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgt werden (zur Geschichte vgl. BVerfGE 15, 235 <235 f.>). In weitgehender Übereinstimmung wiesen Landesgesetze den Kammern die Aufgabe zu, die Staatsbehörden auf wirtschaftlichem Gebiet zu beraten und die Gesamtinteressen der Handels- und Gewerbetreibenden ihres Bezirkes zu vertreten. Seit dieser Zeit sind sie als selbstverwaltende Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft verfasst. Im nationalsozialistischen Regime verloren sie ihre Selbstständigkeit und gingen in den "Gauwirtschaftskammern" auf. Nach dem Zusammenbruch wurden in den Ländern der westlichen Besatzungszonen Industrie- und Handelskammern wieder errichtet. Eine bundeseinheitliche Regelung erfolgte mit Bundesgesetz vom 18. Dezember 1956 (BGBl I S. 920). Nach § 1 Abs. 1 IHKG haben die Kammern die Aufgabe, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebranchen oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten sowie für die Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns zu wirken. Nach § 1 Abs. 2 IHKG können sie Anlagen und Einrichtungen, die der Förderung der gewerblichen Wirtschaft dienen, begründen, unterhalten und unterstützen sowie

Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der kaufmännischen und gewerblichen Berufsausbildung unter Beachtung der dafür geltenden Rechtsvorschriften treffen. Gemäß § 1 Abs. 3 IHKG obliegt ihnen ferner die Ausstellung von Ursprungszeugnissen und anderen dem Wirtschaftsverkehr dienenden Bescheinigungen. § 1 Abs. 4 IHKG enthält einen allgemeinen Aufgabenübertragungsvorbehalt, § 1 Abs. 5 IHKG stellt klar, dass die Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen nicht zu den Aufgaben der Industrie- und Handelskammern gehört. Diese Aufgabenbeschreibung hat im Laufe der Zeit zu einem umfangreichen Katalog von Einzelaufgaben geführt (vgl. Stober, Die Industrie- und Handelskammer als Mittler zwischen Staat und Wirtschaft, S. 31 ff., 46 ff.).

Die Industrie- und Handelskammern sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 3 Abs. 1 IHKG), es besteht Pflichtzugehörigkeit kraft Gesetzes (§ 2 Abs. 1 IHKG), und die Kammerzugehörigen sind zur Zahlung von Kammerbeiträgen verpflichtet; dabei unterscheidet das Gesetz Grundbeiträge und Umlagen auf der Grundlage der Gewerbesteuerbemessungsbeträge (§ 3 Abs. 3 IHKG). Die Industrie- und Handelskammern haben das Recht der Selbstverwaltung. Sie wählen ihre Organe selbst, können eine Satzung, Wahl- und Beitragsordnung erlassen (§§ 4, 7 IHKG) und unterliegen nur der Rechtsaufsicht des jeweiligen Landes (§ 11 IHKG).

Die Bestimmungen über die Beitragsbemessung in § 3 IHKG sind im Laufe der Jahre mehrfach geändert worden. Insbesondere die 1992 mit Wirkung zum 1. Januar 1994 erfolgten Änderungen der Vorschriften über die Finanzierung der Industrie- und Handelskammern (Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 1992, BGBl I S. 2133) haben maßgeblich zu einer verstärkten Kritik an der Pflichtmitgliedschaft beigetragen. Bis dahin waren von den etwa 1,5 Millionen Kleingewerbetreibenden in Deutschland nur etwa 400.000 in Form eines ermäßigten Grundbetrags überhaupt zu Beitragszahlungen herangezogen worden (Zahlen nach Jahn, Zur Novellierung des Rechts der Industrie- und Handelskammern, in: GewArch 1993, S. 129 ff.). Ziel der Änderung 1992 war es, eine gleichmäßige und gerechte Heranziehung der kraft Gesetzes inkorporierten Unternehmen zu den Kammerkosten zu erreichen (BTDrucks 12/8390, S. 1). Vorausgegangen war eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. Juni 1990 (NVwZ 1990, S. 1167 f.), in der dieses Bedenken gegen die ungleiche Belastung der Kammerzugehörigen erhoben hatte. Die Novelle von 1992 unterwarf zum einen die bis dahin beitragsfreien Pflichtmitglieder - 52 % der kammerzugehörigen Unternehmen (BTDrucks 12/3636, S. 9) - der Finanzierungspflicht; zum anderen führte die Änderung der Bemessungsgrundlage zu einer stärkeren finanziellen Belastung kleinerer, ertragsstarker Gewerbebetriebe bei Entlastung der über hohes Gewerbekapital verfügenden, aber ertragsschwachen Unternehmen (BTDrucks 12/8390, S. 3 ff.).

Wegen der durch die Neuregelung von 1992 ausgelösten Kontroversen wurden 1998 die Beitragsregelung in § 3 Abs. 3 und 4 IHKG erneut - mit Wirkung zum 1. Januar 1999 - geändert und damit die 1992 vorgenommenen Änderungen weitgehend zurückgenommen. Zusammen mit diesem Änderungsgesetz, das einer Vielzahl von Kammermitgliedern zu einer Beitragsentlastung verhalf, beschloss der Deutsche Bundestag eine Entschließung über die weitere Notwendigkeit der Pflichtmitgliedschaft (BTDrucks 13/10297, S. 1; BTProtokoll 13/227, S. 20897 ff. <20901>).

Für den im Ausgangsverfahren betroffenen Beitragszeitraum 1994 bis 1997 lauten die angegriffenen Regelungen:

§ 2 IHKG

(1) Zur Industrie- und Handelskammer gehören, sofern sie zur Gewerbesteuer veranlagt sind, natürliche Personen, Handelsgesellschaften, andere nicht rechtsfähige Personenmehrheiten und juristische Personen des privaten und des öffentlichen Rechts, welche im Bezirk der Industrie- und Handelskammer entweder eine gewerbliche Niederlassung oder eine Betriebsstätte oder eine Verkaufsstelle unterhalten (Kammerzugehörige).

(2) bis (6) ...

§ 3 IHKG

(1) Die Industrie- und Handelskammer ist Körperschaft des öffentlichen Rechts.

(2) Die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Industrie- und Handelskammer werden, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, nach Maßgabe des Haushaltsplans durch Beiträge der Kammerzugehörigen gemäß einer Beitragsordnung aufgebracht. Der Haushaltsplan ist jährlich nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen aufzustellen und auszuführen.

(3) Als Beiträge erhebt die Industrie- und Handelskammer Grundbeiträge und Umlagen. Der Grundbeitrag kann nach der Leistungskraft der Kammerzugehörigen gestaffelt werden. Wird für das Bemessungsjahr ein einheitlicher Gewerbesteuermaßbetrag festgesetzt, ist Bemessungsgrundlage für die Umlage der Gewerbeertrag nach dem Gewerbesteuergesetz, andernfalls der nach dem Einkommensteuer- oder Körperschaftsteuergesetz ermittelte Gewinn aus Gewerbebetrieb. Bei natürlichen Personen und bei Personengesellschaften ist die Bemessungsgrundlage um einen Freibetrag in Höhe von 15000 Deutsche Mark zu kürzen. Die Kammerzugehörigen sind verpflichtet, der Kammer Auskunft über die zur Festsetzung der Beiträge erforderlichen Grundlagen zu geben, soweit diese nicht bereits nach § 9 erhoben worden sind; die Kammer ist berechtigt, die sich hierauf beziehenden Geschäftsunterlagen einzusehen.

(4) bis (8) ...

Die Beschwerdeführerin hat (auch) § 3 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 3 IHKG in der mit Wirkung zum 1. Januar 1998 und 1. Januar 1999 geänderten Fassung der zuletzt genannten Vorschrift angegriffen. § 3 Abs. 3 IHKG hat nunmehr folgende Fassung:

§ 3 IHKG

(1) bis (2) ...

(3) Als Beiträge erhebt die Industrie- und Handelskammer Grundbeiträge und Umlagen. Der Grundbeitrag kann gestaffelt werden; dabei sollen insbesondere Art, Umfang und Leistungskraft des Gewerbebetriebes berücksichtigt werden. Nicht in das Handelsregister eingetragene Kammerzugehörige, deren Gewerbeertrag nach dem Gewerbesteuergesetz oder, falls für das Bemessungsjahr ein Gewerbesteuermaßbetrag nicht festgesetzt wird, deren nach dem Einkommen- oder Körperschaftsteuergesetz ermittelter Gewinn aus Gewerbebetrieb 2 vom Hundert des in § 141 Abs. 1 Nr. 1 der Abgabenordnung genannten Betrages nicht übersteigt, sind vom Beitrag freigestellt. Wenn nach dem Stand der zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Haushaltssatzung vorliegenden Bemessungsgrundlagen zu besorgen ist, daß bei einer Kammer auf Grund der Besonderheiten der Wirtschaftsstruktur ihres Bezirks die Zahl der Beitragspflichtigen durch die in Satz 3 genannte Freistellungsgrenze auf weniger als zwei Drittel aller ihr zugehörigen Gewerbetreibenden sinkt, kann die Vollversammlung für das betreffende Haushaltsjahr die Freistellung davon abhängig machen, daß der Umsatz des Kammerzugehörigen 20 vom Hundert des in § 141 Abs. 1 Nr. 1 der Abgabenordnung genannten Betrags nicht übersteigt und, falls dies nicht ausreicht, eine entsprechend niedrigere Freistellungsgrenze beschließen. Wird für das Bemessungsjahr ein Gewerbesteuermaßbetrag festgesetzt, ist Bemessungsgrundlage für die Umlage der Gewerbeertrag nach dem Gewerbesteuergesetz, andernfalls der nach dem Einkommensteuer- oder Körperschaftsteuergesetz ermittelte Gewinn aus Gewerbebetrieb. Bei natürlichen Personen und bei Personengesellschaften ist die Bemessungsgrundlage um einen Freibetrag in Höhe von 30000 Deutsche Mark zu kürzen. Die Kammerzugehörigen sind verpflichtet, der Kammer Auskunft über die zur Festsetzung der Beiträge erforderlichen Grundlagen zu geben, soweit diese nicht bereits nach § 9 erhoben worden sind; die Kammer ist berechtigt, die sich hierauf beziehenden Geschäftsunterlagen einzusehen. Gewerbetreibenden, die einer Industrie- und Handelskammer mehrfach angehören (zum Beispiel mit Tochtergesellschaften), kann von dieser ein ermäßigter Grundbeitrag eingeräumt werden.

II.

Die Beschwerdeführerin betätigt sich im Bezirk einer Industrie- und Handelskammer als Versicherungsmaklerin. Sie wird dem Grunde nach zur Gewerbesteuer veranlagt. Durch Bescheid vom

6. Februar 1997 veranlagte die Industrie- und Handelskammer die Beschwerdeführerin für die Jahre 1994 und 1995 zu einem Kammerbeitrag in Höhe von 400 DM beziehungsweise 430,10 DM und setzte gleichzeitig für das Jahr 1997 den Beitrag vorläufig auf 430,10 DM fest. Hiergegen legte die Beschwerdeführerin Widerspruch ein, da die Zwangsmitgliedschaft bei der Industrie- und Handelskammer verfassungswidrig sei. Im Übrigen stünden die Beitragsforderungen in keinem Verhältnis zu den Leistungen der Kammer. Die Industrie- und Handelskammer wies den Widerspruch zurück. Die daraufhin erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht als unbegründet ab, ließ aber zur Klärung der Verfassungsmäßigkeit der Pflichtmitgliedschaft die (Sprung-)Revision zum Bundesverwaltungsgericht zu. Dieses wies die Revision mit Urteil vom 21. Juli 1998 als unbegründet zurück. Das Bundesverwaltungsgericht sah sich an einer abweichenden Entscheidung durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Dezember 1962 (BVerfGE 15, 235 ff.) gehindert.

Umstände, die trotzdem eine Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 GG erforderlich machen könnten, lägen nicht vor. Auch unabhängig davon sehe es aber die Pflichtmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer als verfassungsrechtlich zulässig an. Daraus folge zugleich die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit der Einführung einer Beitragspflicht (vgl. BVerwGE 107, 169 ff.). In ihrer Verfassungsbeschwerde vertritt die Beschwerdeführerin die Auffassung, dass die Zwangsmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer verfassungswidrig sei. Insbesondere seien das Grundrecht der negativen Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG und die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt, im Wesentlichen weil die der Industrie- und Handelskammer übertragenen wirtschaftlichen und hoheitlichen Aufgaben auch ohne eine Zwangsmitgliedschaft durchgeführt werden könnten und nicht ersichtlich sei, welchen Vorteil die Tätigkeit der Industrie- und Handelskammer für sie, die zudem bis 1997 keinen Gewinn erwirtschaftet habe, bringe.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist mangels Vorliegens der Annahmeveraussetzungen (§ 93 a Abs. 2 BVerfGG) nicht zur Entscheidung anzunehmen.

Die Verfassungsbeschwerde hat keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung. Die mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfene Frage der Vereinbarkeit der Zwangsmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer mit dem Grundgesetz lässt sich anhand der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 15, 235 ff.; 38, 281 ff.) beantworten.

Die Verfassungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung der als verletzt bezeichneten Verfassungsrechte angezeigt, da sie keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat. Die Verfassungsbeschwerde ist zum Teil unzulässig, im Übrigen unbegründet.

I.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, soweit sie mittelbar gesondert gegen § 3 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 3 IHKG (auch) in der neuesten, ab 1. Januar 1998 und ab 1. Januar 1999 wirksamen Fassung gerichtet ist. Hinsichtlich der Neufassung ist die Beschwerdeführerin nicht beschwert, da die neue Fassung dem Ausgangsverfahren noch nicht zugrunde lag (vgl. BVerwGE 107, 169 <170>). Insoweit ist auch der Rechtsweg noch nicht erschöpft. Zudem fehlt es an einer ausreichenden Substantiierung.

II.

Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Die Pflichtmitgliedschaft der Beschwerdeführerin in einer Industrie- und Handelskammer ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

1. Der Schutzbereich von Art. 9 Abs. 1 GG ist nicht berührt.

Art. 9 Abs. 1 GG schützt nicht vor einer gesetzlich angeordneten Eingliederung in eine öffentlichrechtliche Körperschaft (vgl. BVerfGE 10, 89 <102>; 10, 354 <361 f.>; 15, 235 <239>; 38, 281 <297 f.>).

a) Der Schutz der Vereinigungsfreiheit greift ein, wenn es um einen privatrechtlichen Zusammenschluss natürlicher oder juristischer Personen geht, der auf Dauer angelegt ist, auf der Basis der Freiwilligkeit erfolgt, zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks konstituiert ist und eine organisierte Willensbildung aufweist (vgl. Löwer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Art. 9 Rn. 27 ff.; Bauer, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 1996, Art. 9 Rn. 33 ff.; Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: 38. Erg.- Lief. 2001, Art. 9 Rn. 57; Rinken, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Alternativkommentar, 3. Aufl. 2001, Art. 9 Abs. 1 Rn. 46; Kemper, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Art. 9 Rn. 78). Damit ist das Element der Freiwilligkeit für den in Art. 9 Abs. 1 GG verwandten Vereinsbegriff konstituierend. Vereinigungen, die ihre Entstehung und ihren Bestand nicht grundrechtsinitiiertem Freiwilligkeit verdanken - wie hier die Industrie- und Handelskammer -, unterfallen daher von vornherein nicht dem Vereinsbegriff des Art. 9 Abs. 1 GG.

b) Auch aus der Entstehungsgeschichte folgt, dass Art. 9 Abs. 1 GG nicht im Sinne eines umfassenden

Fernbleiberechts gegenüber öffentlich-rechtlichen Verbänden verstanden werden kann. Schon im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee wurde der Vorschlag der Ergänzung der Vereinigungsfreiheit um eine Regelung, dass niemand solle gezwungen werden dürfen, sich einer Vereinigung anzuschließen, abgelehnt. Die Ablehnung gründete sich auf die möglicherweise bestehende Notwendigkeit, auch künftig Angehörige bestimmter Berufe in öffentlich-rechtlichen Organisationen verpflichtend zusammenzufassen (Dt. Bundestag/Bundesarchiv <Hrsg.>, Der

Parlamentarische Rat. 1948- 1949. Akten und Protokolle, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, 1981, Dok. Nr. 14, S. 514 f.).

Auf dieser eindeutigen Stellungnahme bauen die Beratungen des Parlamentarischen Rats auf. Dieser trennte die allgemeine Vereinigungsfreiheit von den arbeitsverfassungsrechtlichen Problemen, fasste aber beide Aspekte der Vereinigungsfreiheit in einen Artikel, wobei nur für die Koalitionsfreiheit ein ausdrückliches Fernbleiberecht diskutiert wurde (Dt. Bundestag/Bundesarchiv <Hrsg.>, Der Parlamentarische Rat. 1948- 1949. Akten und Protokolle, Bd. 7: Entwürfe zum Grundgesetz, bearbeitet von Michael Hollmann, 1995, Dok. Nr. 1, S. 4; Bd. 5/1: Ausschuss für Grundsatzfragen, bearbeitet von Eberhard Pikart und Wolfram Werner, 1993, Dok. Nr. 7, S. 123 ff.; Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 1948/49, S. 569 ff.).

Den Mitgliedern des Parlamentarischen Rats war in dieser Diskussion die Existenz berufsständischer Zwangszusammenschlüsse bewusst. Diesen alten Traditionszusammenhang wollten sie weder unterbrechen noch aufheben, sonst hätte dies besonders zum Ausdruck gebracht werden müssen.

c) Wenn vom Bundesverfassungsgericht der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG in ständiger Rechtsprechung auf das Recht ausgedehnt wird, einer Vereinigung fernzubleiben (vgl. BVerfGE 10, 89 <102>; 50, 290 <354>), so reicht dieser Schutz der negativen Vereinigungsfreiheit daher nicht weiter als der Schutzbereich der positiven Gewährleistung. Den Bürgerinnen und Bürgern ist die Freiheit garantiert, sich auf freiwilliger Basis zusammenzuschließen, und der Staat darf nicht andere Bürger zwingen, sich diesem freiwilligen Zusammenschluss anzuschließen.

2. Prüfungsmaßstab für den Schutz gegen die Inanspruchnahme als Mitglied einer Zwangskorporation ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 10, 89 <102>; 10, 354 <363>; 15, 235 <239>; 38, 281 <297 f.>).

Diese Vorschrift stellt ein hinreichendes Instrument zur Abwehr unnötiger Pflichtverbände dar und erlaubt damit auch, dem Prinzip der freien sozialen Gruppenbildung, das Art. 9 Abs. 1 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 38, 281 <303>; 50, 290 <353>) zugrunde liegt, gerecht zu werden. Zugleich lässt dieser Prüfungsmaßstab aber dem Staat genügende Gestaltungsfreiheit, damit er seine Aufgaben angemessen wahrnehmen kann. Zwangsverbände sind danach nur zulässig, wenn sie öffentlichen Aufgaben dienen und ihre Errichtung, gemessen an diesen Aufgaben, verhältnismäßig ist.

a) Voraussetzung für die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Verbands mit Zwangsmitgliedschaft ist, dass der Verband legitime öffentliche Aufgaben erfüllt (vgl. BVerfGE 10, 89 <102>; 15, 235 <241>; 38, 281 <299>). Damit sind Aufgaben gemeint, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss (vgl. BVerfGE 38, 281 <299>). Bei der Einschätzung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, kommt dem Staat ein weites Ermessen zu.

Die Änderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, zum Beispiel die Änderung der Struktur von den in den Kammern zusammengefassten Unternehmen und die Entwicklung des Verbandswesens im entsprechenden Bereich, verlangt vom Gesetzgeber allerdings die ständige Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation noch bestehen. Dies hat der Gesetzgeber bei der letzten Gesetzesreform im Jahre 1998 überprüft und bejaht, wie die begleitende Entschließung des Deutschen Bundestages vom 1. April 1998 (vgl. BTDrucks 13/10297, S. 1; BTProtokoll 13/227, S. 20897 ff. <20901>) zeigt. Nach dem Entschließungsantrag kommt vornehmlich der Herstellung eines "Gesamtinteresses" Bedeutung zu. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber nach wie vor von der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Kammern ausgeht.

§ 1 IHKG weist den Kammern Aufgaben in der Wirtschaftsförderung zu. Es begegnet von Verfassungs wegen keinen Bedenken, wenn der Staat sich bei der öffentlichen Aufgabe der Wirtschaftsförderung der Hilfe von Selbstverwaltungseinrichtungen bedient, die er aus der Wirtschaft selbst heraus sich bilden lässt und die durch ihre Sachkunde die Grundlagen dafür schaffen helfen, dass staatliche Entschlüsse auf diesem Gebiet ein möglichst hohes Maß an Sachnähe und Richtigkeit gewinnen (vgl. BVerfGE 15, 235 <240 ff.>). Das Bundesverfassungsgericht hat als zwei unterscheidbare Aufgabenkomplexe die "Vertretung der gewerblichen Wirtschaft" und die "Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet" benannt und beide als legitime öffentliche Aufgaben

eingeorordnet (BVerfGE 15, 235 <241>). In der Aufgabenstellung der Kammern sind die beiden Komplexe nicht getrennt, sondern - wie auch der Wortlaut des § 1 IHKG deutlich macht ("dabei") - in der Sicht des Gesetzgebers in einer für Wirtschaftsverwaltung mithilfe von Selbstverwaltungseinrichtungen spezifischen Weise verbunden. Die Organisation der Wirtschaftssubjekte in einer Selbstverwaltungskörperschaft soll Sachverstand und Interessen bündeln, sie strukturiert und ausgewogen in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess einbringen und gleichzeitig den Staat in der Wirtschaftsverwaltung entlasten. Gerade diese Kombination rechtfertigt die Annahme einer öffentlichen Aufgabe, ohne dass es darauf ankommt, ob einzelne dieser Aufgaben auch in anderer Form wahrgenommen werden könnten. Insbesondere handelt es sich 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 (vgl. BVerfGE 15, 235 <241 f.>). Es bedarf daher nicht der Prüfung, ob auch eine reine Interessenvertretung in einer Gesellschaft mit entwickeltem Verbandswesen noch öffentlichrechtlich organisiert werden dürfte.

b) Die Organisation dieser öffentlichen Aufgabe in einer Selbstverwaltungskörperschaft mit Zwangsmitgliedschaft ist auch im Lichte der geänderten Verhältnisse noch verhältnismäßig, nämlich geeignet und erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne.

aa) Ein Mittel ist bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (vgl. BVerfGE 63, 88 <115>; 67, 157 <175>; 96, 10 <23>). Auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung gebührt dem Gesetzgeber ein besonders weitgehender Einschätzungs- und Prognosevorrang (vgl. BVerfGE 25, 1 <17, 19 f.>; 37, 1 <20>; 50, 290 <338>; 51, 193 <208>; 77, 84 <106 f.>; 87, 363 <383>). Es ist vornehmlich Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage seiner wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzmäßigkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will.

Die Entscheidung des Gesetzgebers, Wirtschaftsförderung und -verwaltung mit Hilfe von Selbstverwaltungseinrichtungen zu organisieren, ist von diesen Grundsätzen gedeckt. Es ist daher nicht zulässig, aus dem Gesamtzusammenhang Aufgaben herauszugreifen, die - isoliert betrachtet - auch von privaten Verbänden oder von staatlichen Behörden wahrgenommen werden könnten. Aus der Sicht des Gesetzgebers ist die Erfüllung von Wirtschaftsverwaltungsaufgaben durch die Kammern sachnäher und wegen der Beteiligung der Betroffenen durch selbstgewählte Organe auch freiheitssichernder als durch staatliche Behörden. Die Interessenvertretung durch private Verbände ist in dieser Sicht nicht im gleichen Maße am Gesamtinteresse und am Gemeinwohl orientiert. Eine Aufteilung der Aufgaben auf private Verbände und Behörden würde damit gerade die vom Gesetzgeber mit einer Selbstverwaltungsorganisation zulässigerweise verfolgten Ziele verfehlen und wäre daher nicht gleich geeignet.

bb) Die Errichtung von Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft ist für die Erreichung der gesetzgeberischen Ziele auch erforderlich.

Das Gebot der Erforderlichkeit ist verletzt, wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, mit dem das betreffende Grundrecht nicht oder weniger fühlbar eingeschränkt wird (vgl. BVerfGE 68, 193 <218 f.>; 77, 84 <109>; 81, 70 <90 f.>). Allerdings muss nicht jeder einzelne Vorzug einer anderen Lösung gegenüber der vom Gesetzgeber gewählten schon zu deren Verfassungswidrigkeit führen. Die sachliche Gleichwertigkeit zur Zweckerreichung muss vielmehr bei dem als Alternative vorgeschlagenen geringeren Eingriff in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (vgl. BVerfGE 25, 1 <19 f.>; 30, 292 <319>; 81, 70 <90>).

Auch bei dieser Prüfung kann es nicht darauf ankommen, ob einzelne der Aufgaben in bestimmter Hinsicht in für die Beschwerdeführerin weniger belastender Weise erfüllt werden könnten.

Rein private Verbände wären mangels Gemeinwohlbindung nicht in der Lage, die Aufgaben wahrzunehmen, die die Industrie- und Handelskammern mit Hilfe der Pflichtmitgliedschaft zu erfüllen befähigt sind. Es ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber Verwaltungsaufgaben im wirtschaftlichen Bereich im Rahmen seiner ihm grundsätzlich eröffneten Wahlfreiheit, öffentliche Aufgaben auch in mittelbarer Staatsverwaltung wahrnehmen zu lassen, auf die Industrie- und Handelskammern überträgt. Dies gilt insbesondere für Verwaltungsaufgaben, die sich in den Rahmen

der Gesamtaufgabe der Industrie- und Handelskammern einfügen und die die besondere Sachnähe und Kompetenz der Kammern nutzen (vgl. BVerfGE 15, 235 <242>). Die Wahrnehmung der Aufgabe durch den Staat könnte 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 will, nicht erreichen.

Demgemäß ist auch die Mitgliedschaft aller Gewerbetreibenden in den Industrie- und Handelskammern zur sachgerechten Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich. Wegen des Gemeinwohlaufrags der Industrie- und Handelskammern und ihrer vielfältigen Wirtschaftsverwaltungsaufgaben ist ein alle Branchen und Betriebsgrößen umfassender Mitgliederbestand vonnöten. Für die wirtschaftliche Selbstverwaltung bedarf es der Mitwirkung aller Unternehmen, gerade auch der mittleren und kleinen, damit die Kammern ihre Aufgaben umfassend erfüllen können. Der Wert der von den Kammern erarbeiteten Vorschläge und Gutachten beruht neben der Unabhängigkeit ihres Urteils auf der Vollständigkeit des Überblicks, das die Kammern im Bereich der zu beurteilenden Verhältnisse besitzen (vgl. BVerfGE 15, 235 <241>).

Unter dem Aspekt der Erforderlichkeit ist auch die Verknüpfung der Pflichtmitgliedschaft mit der in § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG begründeten Beitraglast verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch insoweit ist die für wirtschaftliche Selbstverwaltung typische Verbindung von Interessenvertretung, Förderung und Verwaltungsaufgaben der Aufgabenstellung nach § 1 IHKG zu beachten. Die Tätigkeit der Industrie- und Handelskammer besteht auch, wenngleich es sich um eine öffentliche Aufgabe handelt, in der Wahrnehmung des Interesses der Mitglieder und der Förderung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit, was es rechtfertigt, diese an der Kostenlast der Kammer angemessen zu beteiligen.

cc) Die Anordnung der Pflichtmitgliedschaft ist zu dem angestrebten legitimen Zweck auch verhältnismäßig im engeren Sinn und damit zumutbar.

Die Beeinträchtigung des einzelnen Gewerbetreibenden durch die Pflichtmitgliedschaft bedeutet keine erhebliche Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit. Zu berücksichtigen ist dabei vor allem, dass die Pflichtmitgliedschaft den Kammerzugehörigen zum einen die Chance zur Beteiligung und Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen eröffnet, dabei aber zum anderen ihnen die Möglichkeit offen lässt, sich nicht aktiv zu betätigen. Zugleich hat die Pflichtmitgliedschaft eine freiheitssichernde und legitimatorische Funktion, weil sie auch dort, wo das Allgemeininteresse einen gesetzlichen Zwang verlangt, die unmittelbare Staatsverwaltung vermeidet und statt dessen auf die Mitwirkung der Betroffenen setzt.

Etwaige Aufgabenüberschreitungen durch den Zwangsverband und seine Organe kann das einzelne Mitglied, worauf das Bundesverwaltungsgericht in dem angegriffenen Urteil zutreffend verweist, erforderlichenfalls im Klagewege abwehren.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

#### **Fundstelle**

NVwZ 2002, 335-337 (red. Leitsatz und Gründe)  
BRAK-Mitt 2002, 40-43 (red. Leitsatz und Gründe)  
WM 2002, 391-394 (red. Leitsatz und Gründe)  
NWB Fach 15, 719-720 (Gründe)  
DB 2002, 527-528 (Gründe)  
GewArch 2002, 111-113 (red. Leitsatz und Gründe)  
DVBl 2002, 407-409 (red. Leitsatz und Gründe)