



BVerfG und IHK-Pflichtmitgliedschaft

Prof. Dr. Winfried Kluth

Historie

- BVerfG v. 19.12.1962 (BVerfGE 15, 235 ff. - 9 Seiten)
- BVerfG(K), v. 7.12.2001 (NVwZ 2002, 335 ff.)
- BVerfG v. 12.07.2017 (NVwZ 2017, 1282 ff. ca. 40 Seiten)

Allgemeine Bedeutung

- **Senatsentscheidung** – grundsätzliche Klärung der umstrittenen Rechtsfragen – Orientierung für künftige Kammerentscheidungen
- **Urteilstenor** – Verfassungskonformität der Pflichtmitgliedschaft
- **Entscheidungstragende Gründe** – Analyse, welche Passagen der Urteilsbegründung eine Bindung zu Einzelfragen erzeugen bzw. erzeugen wollen.

Rechtfertigung der Beitragslast – Rn. 71

Ungeachtet der Frage, wie der Kammerbeitrag abgabenrechtlich zu qualifizieren ist, wird die Kammerumlage jedenfalls für einen individuellen Vorteil erhoben. Dieser besteht allerdings nicht aus den eventuellen Vorteilen, die das jeweilige Kammermitglied aus den einzelnen Maßnahmen, Prüfungen oder Bescheinigungen seiner Kammer erhält - ansonsten wäre die Umlage nur dann und nur insoweit gerechtfertigt, wie dem einzelnen Kammermitglied im laufenden Haushaltsjahr tatsächlich ein von ihm individuell nutzbarer Vorteil angeboten worden wäre. **Vielmehr liegt der stets gegebene Vorteil für ein Pflichtmitglied in den Mitgliedschaftsrechten mit der stets gebotenen rechtlichen Möglichkeit, die eigenen Interessen in das Kammergeschehen einzubringen, etwa an Abstimmungen mitzuwirken oder Anträge zu stellen. Dieser Vorteil aus dem bloßen Mitgliedschaftsrecht berechtigt bereits zur Erhebung einer Kammerumlage, die der Finanzierung der gesamten Kammertätigkeit im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs dient.** Des Nachweises eines zusätzlichen besonderen Vorteils in jedem Umlagejahr für jedes einzelne Kammermitglied bedarf es nicht.

Relevanz

- Das Gericht betont hier erstmalig, dass mit der gesetzlichen Mitgliedschaft „als solcher“ ein Vorteil verbunden ist, der die Erhebung eines Beitrags rechtfertigt.
- Die beitragsstechnischen Fragen werden explizit offen gelassen. Diese bleiben damit für die Ausgestaltung der Beiträge, vor allem von Umlagen, weiter relevant.
- Ein allgemeiner mitgliedschaftlicher Grundbeitrag ist damit auch ohne den Nachweis von konkreten wirtschaftlichen Vorteilen verfassungsrechtlich legitimiert.

Art. 9 Abs. 1 GG – Rn. 78

Im Hinblick auf die der Beitragspflicht zugrunde liegende, durch § 2 Abs. 1 IHKG angeordnete Pflichtmitgliedschaft ist der Schutzbereich des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit in **Art. 9 Abs. 1 GG nicht eröffnet** (anders Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl. 1999, Rn. 414; Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971, S. 270 ff. und in: Maunz/Dürig, GG, Art. 9 Rn. 88 ff. (Dezember 2015); Bauer, in: Dreier, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 9 Rn. 47; Höfling, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 9 Rn. 22 ff.; Rinke, in: Wassermann, AK-GG, 2. Aufl. 1989, Art. 9 Rn. 57 f.; Kleine-Cosack, Berufsständische Autonomie und Grundgesetz, 1986, S. 143 ff.; Schöbener, VerwArch 91 (2000), S. 374 <385 ff.>). Das spezielle Grundrecht des Art. 9 Abs. 1 GG garantiert die Freiheit, sich aus privater Initiative unabhängig vom Staat mit anderen zu Vereinigungen zusammenzuschließen, sie zu gründen oder ihnen fernzubleiben (vgl. BVerfGE 38, 281 <297 f.>).

Relevanz

- Die offenbar im Senat nicht kontroverse Bestätigung der ständigen Rechtsprechung zu dieser Frage ist vor allem im Hinblick auf die Folgen der abweichenden Ansicht von erheblicher Bedeutung.
- Durch die ausführliche Begründung dieser Position macht das Gericht deutlich, dass es die Streiffrage ernst nimmt, aber letztlich aus keinem denkbaren Interpretationsgesichtspunkte Gründe für eine Änderung seiner Rechtsprechung sieht.

Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG – Rn. 81 f.

Aus Art. 2 Abs. 1 GG erwächst das Recht, nicht durch Pflichtmitgliedschaft von „unnötigen“ Körperschaften in Anspruch genommen zu werden (vgl. BVerfGE 10, 89 <102>; 38, 281 <298>). **Die mit einer Pflichtmitgliedschaft in einem öffentlich-rechtlichen Verband einhergehende Beitragspflicht schränkt die wirtschaftlichen Voraussetzungen individuell selbstbestimmter Betätigungsfreiheit ein** (für die Beitragspflicht in der Sozialversicherung vgl. BVerfGE 97, 271 <286>; 115, 25 <42>). Das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG schützt insofern auch davor, durch die Staatsgewalt mit einem finanziellen Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist (vgl. BVerfGE 19, 206 <215 f.>; 97, 332 <340>; stRspr).

Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG – Rn. 81 f.

Sowohl die Beitragserhebung nach § 3 Abs. 2 und 3 IHKG als auch die Pflichtmitgliedschaft nach § 2 Abs. 1 IHKG sind Eingriffe in die nach Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Freiheit. **Bereits die Pflichtmitgliedschaft als solche ist nicht lediglich rechtlich vorteilhaft oder eingriffsneutral.** Daher ist die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Pflichtkörperschaft, die nicht unmittelbar im Grundgesetz bestimmt ist, nur auf gesetzlicher Grundlage und durch Organisationsakte möglich, die den Vorgaben des Grundgesetzes genügen müssen.

Relevanz

- Nachdem das Gericht mit der Mitgliedschaft als solcher bereits die Beitragspflicht gerechtfertigt hat, weist es jetzt umgekehrt darauf hin, dass bereits mit der Pflichtmitgliedschaft ein Eingriff verbunden ist, so dass ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG vorliegt.
- Das kann man in der „Zusammenschau“ sicher so bewerten.
- Der Verweis auf die Rechtsprechung zur Sozialversicherung, bei der es um ganz andere Relationen geht, vermag nur begrenzt zu überzeugen. Der durch die Beitragspflicht entzogene Vermögensanteil ist bei den Sozialversicherungsbeträgen deutlich höher.

Kein subjektives Recht auf Rüge unterlassener Beobachtung – Rn. 84

Soweit die Beschwerdeführerinnen vorbringen, der Gesetzgeber habe die „ständige Prüfung“ unterlassen, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation noch bestehen, verkennen sie Inhalt und Reichweite dieser Aussage im Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de, Rn. 38. Eine Beobachtungspflicht, die selbständig gerügt werden könnte, ergibt sich daraus nicht.

Relevanz

- Es wird klargestellt, dass die von der Rechtsprechung in Richtung des Gesetzgebers begründete Beobachtungs- und Prüfungspflicht kein subjektives Recht begründet.

Legitime Zwecke – Rn. 87 f.

Die Beitragspflicht nach § 3 Abs. 2 und 3 IHKG ist gerechtfertigt, weil die zugrunde liegende Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern nach § 2 Abs. 1 IHKG auf einer legitimen Zwecksetzung beruht. Die Kammern erfüllen „legitime öffentliche Aufgaben“ (vgl. dazu BVerfGE 10, 89 <102>; 15, 235 <241>; 38, 281 <299>; 78, 320 <329>; stRspr).

Zu den legitimen öffentlichen Aufgaben gehören Aufgaben, 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>). Dabei kommt dem Gesetzgeber ein weites Ermessen zu (so auch BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de, Rn. 37); er verfügt bei der Auswahl der Aufgaben, die der Selbstverwaltung übertragen werden sollen, über einen weiten Entscheidungsspielraum.

Interessenvertretung – Rn. 94

Die Zwecksetzungen des § 1 IHKG stoßen verfassungsrechtlich nicht auf Bedenken.

Die Industrie- und Handelskammern sind nach § 1 Abs. 1 IHKG auf die Vertretung aller im Bezirk vorhandenen wirtschaftspolitischen Perspektiven verpflichtet. Soweit die Beschwerdeführerinnen behaupten, ein Gesamtinteresse lasse sich gar nicht feststellen, da die Unternehmen keine homogene Gruppe seien, liegt dem ein Missverständnis zugrunde. Ziel ist nicht die Artikulation einer einzigen Gesamtauffassung einer homogenen Gruppe. Der Wortlaut des § 1 Abs. 1 IHKG verdeutlicht vielmehr, dass das Gesamtinteresse in diesem Sinne durch Abwägung und Ausgleich auch widerstreitender Interessen ermittelt und weitergegeben werden muss.

Beratung – Rn. 95

Nach § 1 Abs. 1 IHKG ist es weitere Aufgabe der Kammern, „durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten“. Auch dies stößt verfassungsrechtlich nicht auf Bedenken. Vielmehr schließt diese Aufgabe an die Ermittlung des Gesamtinteresses der Mitglieder an, baut also auf deren Wissen auf und übersetzt dies in die für die Mitglieder relevanten Bereiche. Das setzt die funktionale Selbstverwaltung als **organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen** (vgl. BVerfGE 107, 59 <92>) in Unterstützung und Beratung insbesondere der Mitglieder um. Die Organisation bestimmter Wirtschaftssubjekte in einer Selbstverwaltungskörperschaft soll und kann verfassungsrechtlich legitim Sachverstand und Interessen bündeln und eröffnet die Möglichkeit, diese insgesamt und nicht als Interessenverband oder Koalition im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG **und nicht übergreifend als politische Partei** in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess einzubringen (vgl. BVerfGE 15, 235 <240 ff.>; BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de, Rn. 39). Das bedeutet keine Pflicht zum Bericht an Behörden, sondern eröffnet die **Möglichkeit der selbstverwalteten Mitsprache in wirtschaftspolitischen Angelegenheiten**.

Wirtschaftsförderung und berufl. Bildung – Rn. 97

Auch gegen die Aufgabenzuweisung in § 1 Abs. 2 IHKG bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Norm beschreibt seit 1969 unverändert Aufgaben der Wirtschaftsförderung und Berufsbildung, die als solche 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. auch die Bewertung in BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de, Rn. 39).

Aufgaben der Wirtschafts- verwaltung .- Rn. 98

Ausgehend von § 1 Abs. 3 bis Abs. 4 IHKG wurden den Industrie- und Handelskammern daneben eine Vielzahl von Wirtschaftsverwaltungsaufgaben spezialgesetzlich übertragen. Sie entstammen zwar der ordnungsrechtlichen Funktion des Wirtschaftsverwaltungsrechts, sind aber nicht mit gewerbeaufsichtsrechtlichen Eingriffsbefugnissen verbunden: Es handelt sich insbesondere um die Ausstellung von Bescheinigungen und die Prüfung von Sachkunde in einer Vielzahl von Gewerbebezweigen. Diese Aufgaben sind **nicht der unmittelbaren Staatsverwaltung vorbehalten und können daher den insoweit sachnahen Kammern übertragen werden**. Sie bringen dort die Expertise der Wirtschaft in die Bewältigung solcher Aufgaben ein.

Pflichtmitgliedschaft – Rn. 100

Die Aufgaben der Industrie- und Handelskammern nach § 1 IHKG verfolgen auch insoweit einen legitimen Zweck, als sie in der Form einer Körperschaft wahrgenommen werden, **die gerade mit einer Pflichtmitgliedschaft einhergeht**. Die Artikulation der Belange und Interessen der Wirtschaft vor Ort, um diese insbesondere gegenüber Politik und Verwaltung zu Gehör zu bringen, gelingt zumindest besser, wenn die Betriebe und Unternehmen diese Aufgabe selbst in autonomer Verantwortung wahrnehmen und alle als Mitglieder beteiligt sind. Nur eine Pflichtmitgliedschaft sichert, dass alle regional Betroffenen ihre Interessen einbringen und fachkundig vertreten werden. Auch mit Blick auf die übertragenen Aufgaben, Prüfungen abzunehmen und Bescheinigungen zu erteilen, sind Fachkunde und Erfahrung aller in der Region tätigen Gewerbetreibenden gefragt. Auch dies rechtfertigt ihre Einbindung in die Kammer im Wege der Pflichtmitgliedschaft.

„Trittbrettfahrer“ – Rn.102

Die Annahme des Gesetzgebers ist **plausibel**, dass private Verbände mit freiwilliger Mitgliedschaft nicht im gleichen Maße die Belange und Interessen aller in einer Region tätigen Gewerbetreibenden ermitteln und vertreten können wie eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft und Pflichtbeiträgen, die vielfach gesetzlich, durch ihre innere Organisation und durch Rechtsaufsicht gebunden ist. Zwar **könnte** der Gesetzgeber die Pflichtmitgliedschaft in der Kammer durch ein Konzept freiwilliger Mitgliedschaft bei Erhalt der Kammern im Übrigen ersetzen. Doch sichert die Pflichtmitgliedschaft aller Gewerbetreibenden eines Bezirks die Voraussetzungen für eine partizipative Ermittlung des Gesamtinteresses nach § 1 Abs. 1 IHKG, bei der tatsächlich alle Betriebe und Unternehmen jedenfalls berücksichtigt werden können. Wäre die Mitgliedschaft freiwillig, bestünde zudem ein Anreiz, als „**Trittbrettfahrer**“ von den Leistungen der Kammer zu profitieren, ohne selbst Beiträge zu zahlen.

Regionalität – Rn. 102

Auch gegen die Organisation in Bezirken und damit auf der Ebene regionaler Selbstverwaltung zur Erfüllung der benannten Aufgaben bestehen hinsichtlich ihrer Eignung, die legitimen Ziele des Gesetzgebers zu erreichen, keine durchgreifenden Bedenken.

Dahinter steht die plausible Einschätzung, dass auch in einer vielfach europäisierten und globalisierten Wirtschaftspolitik Handlungsimpulse von der lokalen oder regionalen Ebene kommen können und sollen. Der Einwand, dass ausländische Gewerbetreibende nicht hinreichend als Mitglieder beteiligt würden und daher ein Gesamtinteresse fehle, greift nicht. Die Pflichtmitgliedschaft in § 2 Abs. 1 IHKG knüpft nicht an die Staatsangehörigkeit an, sondern an die Niederlassung; entscheidend ist die örtliche Verankerung.

Europäisierung – Rn. 104

Aus dem pauschalen Hinweis auf den europäischen Integrationsprozess ergeben sich keine Zweifel, denn Europäisierung bedeutet nicht, dass lokale, regionale oder nationale Wirtschaftspolitik ihre Bedeutung verloren hat. Es kann **vielmehr gerade im Umgang mit Europäisierung und Globalisierung besonders wichtig sein, die bezirklichen Perspektiven zur Geltung zu bringen.** Das zeigen auch Entscheidungen der Industrie- und Handelskammern selbst und des Gesetzgebers. So gründeten die Kammern bereits im Jahr 1958 den europäischen Zusammenschluss der Eurochambres. Der Gesetzgeber ermöglichte im Jahr 2008 die Übernahme der Aufgabe der Einheitlichen Stelle nach der europäischen Dienstleistungsrichtlinie. Mit Blick auf die regionale Aufgabenerfüllung in der Europäischen Union wurde die Aufgabenübertragung und Bildung öffentlich-rechtlicher Zusammenschlüsse durch die Neufassung von § 10 IHKG und die Änderung von §§ 4, 11 und 12 IHKG verändert (vgl. das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 11. Dezember 2008 BGBl I S. 2418; insbesondere Art. 7). Auch darüber hinaus hat der Gesetzgeber die Aufgabenwahrnehmung in Selbstverwaltung sich verändernden Gegebenheiten angepasst

Freiwillige Mitgliedschaft kein milderes Mittel – Rn. 106

Die ebenfalls im Deutschen Bundestag aufgrund entsprechender Gesetzesinitiativen diskutierte Alternative einer freiwilligen Mitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern ist verfassungsrechtlich **nicht die eindeutig weniger belastende Alternative zur geltenden Regelung**. Nach wie vor lässt sich aus dem aufgrund der Pflichtmitgliedschaft alle Branchen und Betriebsgrößen umfassenden Mitgliederbestand das legitime gesetzgeberische Ziel erkennen, in den Kammern die Teilhabe aller großen, mittleren und kleinen Unternehmen und Betriebe zu sichern. Der Wert der Arbeit der Kammern beruht insofern nicht nur auf der Unabhängigkeit vom Staat, sondern auch auf der Vollständigkeit der Informationen, die den Kammern im Bereich der zu beurteilenden Verhältnisse zugänglich sind (vgl. BVerfGE 15, 235 <242 f.>). Eine freiwillige Mitgliedschaft erreicht dies nicht.

Anforderung an Gesamtinteresse – Rn. 110

Eine Pflichtmitgliedschaft zur Bündelung regionaler wirtschaftlicher Interessen ist vor diesem Hintergrund nur dann nicht zumutbar, wenn die nach § 1 Abs. 1 IHKG gebotene Wahrnehmung des Gesamtinteresses diesen Interessen tatsächlich nicht Rechnung trägt. Die Aufgabennorm des § 1 IHKG stößt insofern nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken. § 1 Abs. 1 IHKG enthält ein Abwägungsgebot und nicht die Aufgabe der reinen Interessenvertretung (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 Rn. 32 ff.>). Daraus ergeben sich **Anforderungen an die Argumentation und die Darstellung des Gesamtinteresses, die eine Pflichtmitgliedschaft zumutbar machen**. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verlangt die notwendige Objektivität eine Argumentation mit sachbezogenen Kriterien. Das zwingt dazu, bei der Wahrnehmung des Gesamtinteresses gegebenenfalls auch eine Minderheitenposition darzustellen; eine Äußerung der Kammer zu besonders umstrittenen Themen muss die geforderte Abwägung auch insoweit erkennen lassen (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 Rn. 33>).

Relevanz

- Hier dürfte die Rechtsprechung des BVerwG als verfassungsrechtlich zwingend gedeutet worden sein.

Demokratieprinzip – Rn. 116

Für die Wahrnehmung der Aufgaben der Industrie- und Handelskammern gibt es ein hinreichendes Legitimationsniveau. Sie haben nach § 1 Abs. 1 IHKG die Aufgabe, „das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen“. Es obliegt ihnen insbesondere, „durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten“, sowie „für Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns zu wirken.“ Damit verdeutlicht der Gesetzgeber, dass die Kammern in einem abgegrenzten Bereich eigenverantwortlich öffentliche Aufgaben wahrnehmen sollen, indem sie private Interessen gebündelt zur Geltung bringen (vgl. BVerfGE 107, 59 <92>).

Demokratieprinzip

Diese Aufgaben zielen aber nicht auf Eingriffe in **Rechte Dritter** und mit Ausnahme der Befugnis zur Erhebung von Beiträgen der Mitglieder nach § 3 IHKG und der jeweiligen Beitragsordnung auch nicht auf Eingriffsbefugnisse zu Lasten der Mitglieder. Vielmehr nehmen die Industrie- und Handelskammern nach § 1 Abs. 1 IHKG Selbstverwaltungsaufgaben wahr.

Die Regelungen genügen insbesondere in der fachrechtlichen Auslegung (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 f. Rn. 32 ff.>) den Anforderungen an eine hinreichende sachlich-inhaltliche Legitimation dieser Form der Selbstverwaltung in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Zur Ermittlung und Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Gewerbetreibenden im Bezirk ist die Kammer nach dem Selbstverwaltungsgedanken nicht zuletzt durch Kommunikation und durch Diskussion der wesentlichen Entscheidungen in der **Vollversammlung** gehalten, alle Positionen angemessen zu berücksichtigen und erforderlichenfalls auch zu kommunizieren.

Demokratieprinzip

Außerhalb demokratischer Wahlen politisch-parlamentarischer Art kann der Grundsatz, dass aktives und passives Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausgeübt werden können soll, Einschränkungen erfahren (vgl. BVerfGE 39, 247 <254> für Selbstverwaltungsorgane der Hochschulen). **Das Grundgesetz erzwingt keine formal gleiche Art der Wahlen aller Art** (vgl. BVerfGE 41, 1 <11 f.>). Entscheidend ist, dass gesetzliche Vorgaben für eine autonome Entscheidungsfindung die angemessene Partizipation aller Betroffenen an der Willensbildung gewährleisten (vgl. BVerfGE 76, 171 <186>; 107, 59 <99 f.>). Die Ausgestaltung des Wahlrechts wird daher nur dadurch begrenzt, dass diese mit dem Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung einerseits und effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung andererseits vereinbar sein muss (vgl. BVerfGE 107, 59 <93>).

Gruppenwahl – Rn. 123

- Gegen die Wahl zur Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer nach § 5 Abs. 3 IHKG als Gruppenwahl bestehen ebenfalls keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Durch die Zuordnung der Mitglieder zu Wahlgruppen wird zwar die Gleichheit des Zählwerts der Stimme modifiziert; für ein Mandat müssen unterschiedlich viele Stimmen gewonnen werden. Doch ist auch diese Abweichung von der Wahlrechtsgleichheit zu rechtfertigen. Die Gruppenwahl dient dem Ziel, eine Bevorzugung von Partikularinteressen oder eine Behinderung der angemessenen Interessenwahrnehmung beitragszahlender Betroffenenengruppen zu verhindern (vgl. zu dieser Anforderung BVerfGE 107, 59 <100 f.>), indem sie verhindert, dass die gewerbliche Tätigkeit völlig unabhängig von der wirtschaftlichen Bedeutung im Kammerbezirk berücksichtigt wird.

Gruppenwahl

Damit beugt sie einer Zusammensetzung vor, mit der ein Konzern, der eine Branche dominiert, zu große Bedeutung erhält, und kann andererseits vermeiden, dass die Vollversammlung von zahlreichen Einzelinteressen ohne Berücksichtigung wirtschaftlich bedeutender Unternehmen geprägt wird. Insoweit kann sie auch dazu beitragen, konstante Mehrheiten zu vermeiden (vgl. zu dieser Anforderung BVerfGE 10, 89 <106 f.>). Jedenfalls ist es im Lichte der Aufgabenstellung der Kammern vom politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, die Gruppenwahl zur Spiegelung der Wirtschaftsstruktur des Kammerbezirks vorzugeben.

Schlussfolgerungen

- Das Modell ist verfassungskonform, aber nicht zwingend.
- Es sprechen gute Gründe für die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft.
- Dem demokratischen Leben und der Herausgehobenen Stellung der Vollversammlung ist besonders Rechnung zu tragen.
- Der Binnenpluralität muss besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.