

aktuelle stellungnahme 1/16

Die Anforderungen an die Wahlordnungen der Kammern zur Kooptation weiterer Mitglieder zu den Vollversammlungen

- zugleich Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 16.06.2015 – 10 C 14.14 -

von Dipl.-Jur. Christina Jesse

Die Bildung von Wahlgruppen in den Vollversammlungen der Industrie- und Handelskammern (IHKn) ist Ausdruck ihrer gruppenplural geprägten Mitgliederstruktur. Durch die sog. Gruppenwahl¹ sollen die wirtschaftlichen Besonderheiten und die wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Gewerbe des Kammerbezirks angemessen berücksichtigt werden. Um eine repräsentative Zusammensetzung der Vollversammlungen garantieren zu können, hat sich in weiten Teilen der Kammerpraxis ein kombiniertes Wahlsystem, bestehend aus unmittelbarer Wahl und mittelbarer Hinzuwahl von Vollversammlungsmitgliedern (Kooptation) etabliert.²

Für die Handwerkskammern (HwKn) wird die mittelbare Zuwahl in der Kooptationsregelung des § 93 Abs. 4 HwO gesetzlich festgeschrieben, wonach sich die Vollversammlung nach näherer Bestimmung der Satzung (Wahlordnung) „(...) bis zu einem

Fünftel der Mitgliederzahl durch Zuwahl von sachverständigen Personen unter Wahrung der in Absatz 1 festgelegten Verhältniszahl ergänzen“ kann. Eine solche Kooptationsbefugnis ist im IHKG nicht (mehr) vorgesehen. Jedoch wird den IHKn mit § 5 Abs. 3 IHKG die Befugnis zur Regelung der „Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts, (...) und Durchführung der Wahl (...)“ durch ihre Wahlordnung eingeräumt. Über die Voraussetzungen der mittelbaren Hinzuwahl weiterer Mitglieder zur Vollversammlung einer IHK und die Anforderungen an die entsprechenden Regelungen in der Kammerwahlordnung hatte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in Leipzig am 16.06.2015 zu entscheiden.³ Nach einem kurzen Einblick in den Sachverhalt sollen die aus der Entscheidung resultierenden (neuen) Anforderungen an die Wahlordnungen der Kammern unter ergänzenden Hinweisen untersucht werden.

I. Hintergrund der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

Der Kläger des Verfahrens vor dem BVerwG ist Kammerzugehöriger der beklagten IHK und wendete sich gegen die mittelbare Hinzuwahl eines weiteren Mitglieds zur Vollversammlung der Kammer im Jahr 2009. Nach der Wahlordnung (WahlO) der IHK wählen die Kammerzugehörigen 84 Mitglieder der Vollversammlung in unmittelbarer Gruppenwahl; bis zu 10 weitere Mitglieder können von den unmittelbar gewählten Vollversammlungsmitgliedern, die insoweit als Wahlmänner handeln, hinzugewählt werden, § 7 Abs. 1 bis 3 WahlO der beklagten IHK. Die Klage, mit der der Kläger die Feststellung begehrte, dass die mittelbare Hinzuwahl unwirksam gewesen ist, war vor dem Verwaltungsgericht (VG)⁴ und dem Oberverwaltungsgericht (OVG)⁵ erfolglos geblieben. Die Revision des Klägers hatte indes Erfolg: Die statthafte Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO) sei begründet, so das BVerwG.⁶

II. Anforderungen an die Wahlordnungen der Kammern

1. Zulässigkeit von Kooptation

Zunächst bestätigte das BVerwG die Auffassung der Berufungsinstanz⁷ und ging davon aus, dass § 5 Abs. 1 IHKG

eine Kombination aus unmittelbarer Gruppenwahl und mittelbarer Hinzuwahl einer begrenzten Anzahl weiterer Mitglieder der Vollversammlung einer IHK zuließe.⁸

Dies war infolge der Änderung des IHKG, welches früher eine Zuwahl bzw. mittelbare Wahl von Vollversammlungsmitgliedern ausdrücklich vorsah,⁹ nicht unumstritten. Mit § 5 Abs. 1 IHKG wird festgeschrieben, dass die Mitglieder der Vollversammlung einer IHK von den Kammerzugehörigen gewählt werden. Die näheren Regelungen über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts sowie die Durchführung der Wahl obliegt dagegen der autonomen Rechtsetzung der Kammern, vgl. § 5 Abs. 3 IHKG. Diese sollen mittels ihrer Wahlordnungen das von ihnen praktizierte Wahlsystem selbst regeln.

Das BVerwG stellt diesbezüglich zutreffend fest, dass aus dem Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 2 GG folgt, dass sich der Gesetzgeber seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluss auf den Inhalt der von den Körperschaftlichen Organen zu erlassenen Normen nicht gänzlich preisgeben darf.¹⁰ Dennoch sei die vorliegende Autonomiegewährung seitens des Gesetzgebers

zulässig, denn das demokratische Prinzip und das Prinzip der Selbstverwaltung stünden „unter dem Grundgesetz nicht im Gegensatz zueinander“¹¹. Im Gegenteil wurzeln die Prinzipien der Selbstverwaltung und der Autonomie gerade im Demokratieprinzip selbst. Insofern bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Gleichwohl müssen die Wahlordnungen der Kammern selbst mit höher-rangigem Recht vereinbar sein.¹² Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob einer mittelbaren Hinzuwahl innerhalb eines Kammerorgans die demokratischen Wahlrechtsgrundsätze¹³ entgegenstehen. Wird durch einen öffentlich-rechtlichen Träger substantiell Hoheitsgewalt ausgeübt, bedarf dies einer demokratischen Legitimation nach Art. 20 Abs. 2 GG. Zur Begründung und Vermittlung von personaler demokratischer Legitimation der Kammern dienen die Wahlen zu den Mitglieder- und Vollversammlung nach dem bundes- und landesrechtlichen Kammergesetzen und den Wahlordnungen der Kammern. Kammerwahlen stellen im Gegensatz zu parlamentarischen Wahlen zwar keinen Akt originärer demokratischer Legitimation dar, da es hier an einem

„Staatsvolk“ bzw. „Kammervolk“ fehlt, welchem die Ausübung der ihm zugewiesenen Herrschaftsmacht ermöglicht werden soll.¹⁴ Das demokratische Prinzip aus Art. 20 Abs. 2 GG wird im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung indes in besonderer Weise entfaltet und konkretisiert.¹⁵ Die Wahlordnungen der Kammern müssen daher (auch im Rahmen des § 5 Abs. 3 IHKG) den allgemeinen Wahlrechtsgrundsätzen entsprechen.¹⁶

Das BVerwG verzichtet in diesem Zusammenhang auf weitere Ausführungen und beschränkt sich stattdessen auf den Verweis auf seine frühere Rechtsprechung¹⁷, nach der „kein allgemeiner Rechtssatz (besteht), dass Wahlen stets unmittelbar erfolgen müssen. Trifft das Gesetz, das einer Körperschaft Autonomie einräumt, insoweit keine Bestimmungen, so kann davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung darüber, ob unmittelbar oder mittelbar gewählt werden soll, den Organen überlassen sein soll, denen das Gesetz die Regelung zur Durchführung der Wahl übertragen hat“.¹⁸

Dem Gesetzgeber wird insoweit bei der Beachtung der demokratischen Wahlrechtsgrundsätze ein gewisser Spielraum eröffnet. Dem ist im Falle der Ausgestaltung des Kammerwahl-

rechts zuzustimmen, da somit der repräsentative Charakter der Vollversammlung einer IHK (bzw. einer HwK) gewährleistet und deren gruppenplurale Zusammensetzung sichergestellt werden soll. Mit Verweis auf die durch die Vollversammlung zu erfüllende Aufgabe der Gesamtinteressenvertretung sowie den damit verbundenen Interessenausgleich im Prozess der Meinungs- und Willensbildung ist eine Durchbrechung der demokratischen Wahlrechtsgrundsätze gerechtfertigt.¹⁹ Die Zulässigkeit eines kombinierten Kammerwahlsystems aus unmittelbar gewählten und mittelbar hinzugewählten Mitgliedern einer Kammervollversammlung ist daher zu bejahen.

2. Zuordnung der Sitze in der Vollversammlung

Laut BVerwG ist die Wahlordnung einer IHK, die die Kammerzugehörigen in Wahlgruppen einteilt und diesen nur die Anzahl der unmittelbar gewählten, nicht aber die der mittelbar hinzugewählten Mitglieder der Vollversammlung zuordnet, nicht mit § 5 Abs. 3 S. 2 IHKG vereinbar.²⁰

Für die Wahlordnungen der IHKn sieht § 5 Abs. 3 S. 2 IHKG vor, dass diese „Bestimmungen über die Aufteilung der Kammerzugehörigen in besondere

Wahlgruppen sowie die Zahl der diesen zugeordneten Sitze in der Vollversammlung enthalten und dabei die wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks sowie die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Gewerbegruppen berücksichtigen“ müssen.

Eine Differenzierung zwischen den unmittelbar und den mittelbar gewählten Vollversammlungsmitgliedern ist dem Wortlaut der Norm gerade nicht zu entnehmen.²¹ Zweck der Vorschrift ist es, eine Vertretung der unterschiedlichen Gewerbegruppen nach ihrer Bedeutung für die Wirtschaft des IHK-Bezirks in der Vollversammlung sicher zu stellen.²² Die Gruppenrepräsentation sollte durch die Ergänzung der geregelten Zuordnung von Sitzen in der Vollversammlung infolge der Änderung des IHKG im Jahr 2007²³ gerade gestärkt werden. Der zu erreichenden Spiegelbildlichkeit der Vollversammlung wurde damit vom Gesetzgeber Vorrang vor dem Grundsatz der Gleichheit der Kammerwahl eingeräumt.²⁴

Eine Missachtung der zugewählten Personen bei der Einteilung der Wahlgruppen würde in der Folge zu einer Schwächung der repräsentativen Funktion des Kammergremiums führen. Die abwägende und ausglei-

chende Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Interessenlage und die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks sind prägend für die Kammertätigkeit. In der Praxis bedeutet dies für die IHKn, dass sie bei der Aufteilung der Kammerzugehörigen zum Zweck der Wahl in die jeweiligen Wahlgruppen auch die mittelbar hinzugewählten Mitglieder beachten müssen. Eine Wahlordnung, die einzelnen Wahlgruppen jeweils nur eine bestimmte Anzahl von unmittelbar gewählten Mitgliedern der Vollversammlung zuordnet, ist mit höherrangigem Recht nicht vereinbar.

Für die HwKn wird mit § 93 Abs. 2 HwO eine Aufteilung der Sitze in der Vollversammlung auf die einzelnen Gewerbe der Anlagen A (Vollhandwerke) und B (zulassungsfreie Handwerke und handwerksähnliche Gewerbe) der HwO festgeschrieben. Dabei „sollen die wirtschaftlichen Besonderheiten und die wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Gewerbe berücksichtigt werden“, vgl. § 93 Abs. 2 S. 3 HwO. Im Gegensatz zu § 5 Abs. 3 S. 2 IHKG handelt es sich hierbei um eine „Soll“-Vorschrift, durch die den HwKn ein (begrenztes) Ermessen eingeräumt wird.

3. Weitere Kriterien der Kooptation

Darüber hinaus sind an die Kriterien, nach denen sich die Auswahl der mittelbar hinzuzuwählenden Personen richtet, im Hinblick auf den Zweck des § 5 Abs. 3 S. 2 IHKG erhöhte Anforderungen zu stellen.²⁵

Die Bedeutung einer Gewerbegruppe wird mithin nicht dadurch gestärkt oder sichergestellt, dass für diese eine Person ergänzend hinzugewählt wird, welche sich allein durch ihre „Reputation oder ihre Tätigkeit für ein besonders renommiertes Unternehmen“ auszeichnet.²⁶ Entscheidend ist, dass durch die Kooptation weiterer Mitglieder zu einer Vollversammlung der wirtschaftlichen Struktur des Kammerbezirks in ihrer Gesamtheit Rechnung getragen wird.²⁷

In diesem Zusammenhang bleibt jedoch anzumerken, dass das BVerwG auf eine genaue Eingrenzung der Kriterien verzichtet und insoweit nur auf den Gesetzeszweck des § 5 Abs. 3 S. 2 IHKG verweist (s.o.). Den Kammern wird bei der Beurteilung der Geeignetheit eines potentiellen Kandidaten daher grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt. Wird eine Person jedoch *allein* aus den oben genannten Gründen für die Hinzuwahl zur Vollversammlung ausgewählt, wä-

re eine Kooptation rechtswidrig.

Für die HwK macht § 93 Abs. 4 HwO insoweit genauere Vorgaben, indem hier explizit von „sachverständigen Personen“ ausgegangen wird. Die zugewählten Personen sollten mit den wirtschaftlichen und politischen Strukturen der einzelnen in der HwK vertretenen Gewerbe vertraut sein.²⁸ Jedoch wird auch hier der Vollversammlung in der Auswahl der in Frage kommenden Personen ein großer Freiraum gewährt.²⁹

IV. Fazit und Ausblick

Auch wenn die Entscheidung des BVerwG nur in Bezug auf die an dem Rechtsstreit Beteiligten Rechtskraft entfaltet, dürfte sie vielen IHKn Anlass zur Überprüfung ihrer Wahlordnungen und etwaigen Anpassungen geben. Festzuhalten bleibt, dass eine mittelbare Hinzuwahl von Mitglieder zu den Vollversammlungen der Kammern weiterhin zulässig ist, soweit dadurch die wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks sowie die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Gewerbegruppen berücksichtigt werden. Entscheiden sich die Kammern für ein kombiniertes Wahlsystem, müssen ihre Wahlordnungen eine Zuordnung der mittelbar hinzugewählten

Mitglieder der Vollversammlung in entsprechende Wahlgruppen enthalten.

Das BVerwG hat mit der vorliegenden Entscheidung die Grenzen des Kammerwahlrechts neu definiert. Ferner ist darin eine Stärkung des Selbstverwaltungsrechts der Kammern zu sehen, das es erlaubt, dass die kammerinternen Wahlvorgänge auch in Zukunft weites gehend eigenständig und unabhängig von staatlichem Einfluss geregelt werden können. Die Zulässigkeit der mittelbaren Hinzuwahl, welche in dieser Form im Parlaments- und Kommunalrecht nicht zu finden ist, eröffnet den Kammern die Möglichkeit, die Interessen ihrer Mitglieder in einem umfassenden Maße zu berücksichtigen und innerhalb der Meinungsfindung zu repräsentativen Ergebnissen zu gelangen. Die den IHKn und auch den HwKn in diesem Zusammenhang gewährten Gestaltungsspielräume sind daher stets im Rahmen der gesetzlichen Grenzen zu nutzen.

¹ Siehe ausführlich *Groß*, Die Wahl zur Vollversammlung der Industrie- und Handelskammern, Berlin 2002, 69 f.

² Zur mittelbaren Hinzuwahl in den Kammergremien siehe *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 472; *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, 433, 734.

³ BVerwG, Urt. v. 16.06.2015 - 10 C 14.14, GewArch 2015, 452 (mit Anm. v. *Wiemers*), NVwZ 2015, 1610 (mit Anm. v. *Krappe*).

⁴ VG Düsseldorf, Urt. v. 16.03.2011 – 20 K 25/10.

⁵ OVG Münster, Urt. v. 27.06.2013 – 16 A 813/11 –, NVwZ-RR 2013, 881 Ls, GewArch 2013, 400 ff.

⁶ Vgl. BVerwG, a.a.O.

⁷ OVG Münster, NVwZ-RR 2013, 881 Ls.

⁸ Vgl. Ls. 1 BVerwG, a.a.O.

⁹ Vgl. dazu *Frentzel/Jäkel/Junge*, IHKG, 4. Aufl. 1982, 188.

¹⁰ BVerwG, a.a.O., Rn. 24.

¹¹ Mit Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 5.12.2002 - 2 BvL 5, 6/98 - BVerfGE 107, 59 (92).

¹² *Frentzel/Jäkel/Junge*, IHKG, 7. Aufl. 2009, § 5, Rn. 27. Dies gilt entsprechend auch für die Wahlordnungen der HwK.

¹³ Zu den Wahlrechtsgrundsätzen siehe ausführlich *Kluth* in Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 38, Rn.10 f.

¹⁴ Dazu grundlegend *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, 373 ff. Dem stünde bereits der Wortlaut und die Systematik der Verfassung entgegen. Diese bestimmt selbst und abschließend, welche Untereinheiten des Staatsvolkes, das aus den Deutschen im Sinne des Art. 116 GG besteht, zur unmittelbaren Ausübung und Legitimation von Staatsgewalt berufen sind. Darüber hinaus sind die Kammermitglieder nicht als originäres Legitimationssubjekt zu behandeln, da ein solches an den allgemeinen, egalitär geprägten Bürgerstatus und nicht an die Berufsausübung oder wirtschaftliche Tätigkeit anknüpft.

¹⁵ BVerfGE 107, 59 ff.

¹⁶ Für die HwK ist die Wahl durch Listen in allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahl in § 95 Abs. 1 S. 1 HwO festgeschrieben. Für die IHKn vgl.

Frentzel/Jäkel/Junge, IHKG, 7. Aufl. 2009, § 5, Rn. 28.

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 3.9.1963 - 1 C 113.61 - BVerwGE 16, 312.

¹⁸ BVerwGE 16, 312.

¹⁹ Vgl. dazu *Groß*, Die Wahl zur Vollversammlung der Industrie- und Handelskammern, 20 f., 69 f.; *Kluth*, Verfassungsrechtliche und europarechtliche Grundlagen des Kammerrechts, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2010, § 5, Rn. 85 f.; OVG Münster, GewArch 2003, 378 (379).

²⁰ Vgl. Ls. 2 BVerwG, a.a.O.

²¹ Entgegen der Berufungsinstanz: BVerwG, a.a.O., Rn. 27 f.

²² Vgl. BR-Drs. 68/07, 82.

²³ Vgl. Art. 6 des Zweiten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft vom 7.09.2007, BGBl. I S. 2246.

²⁴ BVerwG, a.a.O., Rn. 28.

²⁵ Am Ende ergänzend BVerwG, a.a.O., Rn. 30.

²⁶ Vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 30.

²⁷ Siehe dazu auch BVerwGE 16, 312 (317).

²⁸ Siehe dazu *Will*, Selbstverwaltung der Wirtschaft, 734.

²⁹ Vgl. *Honig/Knörr*, HwO, 4. Aufl. 2008, § 93, Rn. 7 mit Verweis auf VG Hannover, GewArch 1963, 89.