

aktuelle stellungnahme 2/17

Karlsruhe „bestätigt“ die IHK-Pflichtmitgliedschaft und gibt wichtige Hinweise zum Interessenausgleich in den Kammern

von Prof. Dr. Winfried Kluth

In einer lange erwarteten Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern hat der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts¹ auf den ersten Blick vor allem die bisherige Rechtsprechung bestätigt: Es bleibt dabei, dass Prüfungsmaßstab in diesen Fällen die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und nicht die Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG ist. Die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft dient auch einem legitimen Zweck und ist verhältnismäßig. Organisationen mit einer freiwilligen Mitgliedschaft stellen aus der Sicht des Verfassungsrechts keine gleich geeignete Alternative dar. So könnte das Stenogramm der Entscheidungsgründe lauten.

Der Beschluss würde aber in seiner Bedeutung verkannt, wenn man ihn auf die Ergebnisse reduziert. Er enthält vielmehr an zahlreichen Stellen bedeutsame Fortschreibungen und Akzentuierungen in der Argumentati-

on, erklärt eine zentrale jüngere Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Ermittlung des Gesamtinteresses für verfassungsrechtlich bindend und mahnt die Beachtung von Minderheiteninteressen durch die einzelnen Kammern an. Zudem werden zentrale Argumente und „Befürchtungen“ der Kammerkritiker substantiell entkräftet.

I. Pflichtbeiträge werden durch Mitgliedschaftsrechte legitimiert

Neu sind im Vergleich zur bisherigen Rechtsprechung vor allem drei Argumentationsstränge: Erstens wird deutlich gemacht, dass die zusätzliche finanzielle Belastung der Kammermitglieder über die Steuererhebung hinaus nicht so sehr durch einzelne Maßnahmen der Kammern gerechtfertigt wird, die den Mitgliedern Vorteile verschaffen, sondern vor allem durch den „stets gegebene[n] Vorteil für ein Pflichtmitglied in den Mitgliedschaftsrechten mit der stets gebotenen recht-

lichen Möglichkeit, die eigenen Interessen in das Kammergeschehen einzubringen“. Die „Finanzierung“ der Partizipationsmöglichkeit ist somit der zentrale Rechtfertigungsgrund.

II. Kein Eingriff in die Vereinigungsfreiheit

An diesen Gedanken knüpft dann die zweite Neuerung an, indem die Betroffenheit der Pflichtmitglieder in Art. 2 Abs. 1 GG, ähnlich wie bei der Sozialversicherungspflicht, damit begründet wird, dass vor dem Hintergrund der regelmäßig zwingenden Verbindung von Mitgliedschaft und Beitragslast ein Teil des Vermögens, das zur selbstbestimmten Betätigungsfreiheit genutzt werden könnte, entzogen wird. Damit wird zugleich deutlich, dass es nicht die Mitgliedschaft als solche ist, durch die in die private Freiheit eingegriffen wird, sondern die daran anknüpfende Beitragslast. Dies korrespondiert mit der Bestätigung der Rechtsprechung, dass die Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG nicht als Prüfungsmaßstab zugrunde zu legen ist. Dazu wiederholt das Gericht die bereits in der Vergangenheit vorgetragenen Argumente. Hinzu kommt aber die rechtspolitisch bedeutsame Feststellung, dass keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass

durch die Errichtung der Kammern unnötige Kosten generiert werden. Mit anderen Worten: die Annahme des Gesetzgebers, dass die Aufgabenerfüllung durch die Kammern für die Betroffenen und den Staat die günstigere Variante darstellt, ist verfassungsrechtlich nicht angreifbar. Dies wird durch einen an anderer Stelle des Beschlusses formulierten Gedanken bestärkt. „Wäre die Mitgliedschaft freiwillig, bestünde zudem der Anreiz, als „Trittbrettfahrer“ von den Leistungen der Kammer zu profitieren, ohne selbst Beiträge zu zahlen.“

III. Kein Anspruch auf erneute gesetzgeberische Prüfung

Die dritte Neuerung betrifft die Klarstellung, dass die in früheren Entscheidungen entwickelte Beobachtungspflicht des Gesetzgebers rein objektiv-rechtlich zu verstehen ist und nicht selbständig gerügt werden kann. Überdies macht das Gericht deutlich, dass nicht von grundlegenden Veränderungen im relevanten Lebensbereich ausgegangen werden kann. Es könne vielmehr gerade im Umgang mit Europäisierung und Globalisierung besonders wichtig sein, die bezirklichen Perspektiven zur Geltung zu bringen. Das Gericht stärkt also den Regelungsansatz des § 1 IHKG.

IV. Pflicht zum sorgsamem Umgang mit Minderheiten

Unterhalb dieser Ebene neuer Gedankengänge, mit denen die Argumente der Kläger entkräftet werden, nimmt der erste Senat aber auch ein zentrales Anliegen der Kläger auf und macht deutlich, dass dieses in der Sache berechtigt ist: der sorgsame Umgang mit der Pluralität der Interessen der Kammermitglieder, insbesondere mit Minderheiteninteressen. Es dürfe auch im Lichte des Demokratieprinzips keine Gruppe institutionell majorisiert werden. Das gelte auch bei der Bildung des Gesamtinteresses der Wirtschaft der Region. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die unter anderen verlangt, dass gewichtige Minderheitenposition bei der Abgabe von Stellungnahme kenntlich gemacht werden müssen, wird als verfassungsrechtlich bindend bezeichnet. Der Hinweis gilt dabei weniger dem Gesetzgeber, der die Kammern zu einer entsprechenden Abwägung verpflichtet hat, sondern vor allem den einzelnen Kammern, die dem im Arbeitsalltag Rechnung tragen müssen. Mit Blick auf die Praxis kommt damit der Beratung und Beschlussfassung in den Vollversammlungen eine herausgehobene Bedeutung zu. Auch das hatte das Bundes-

verwaltungsgericht bereits deutlich herausgearbeitet.

Für die Kammerorganisation bedeutet der Beschluss bestätigende Entlastung und mahnende Inpflichtnahme gleichermaßen. Sowohl das Modell der gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft als auch die Beitragsfinanzierung werden durch das Bundesverfassungsgericht nicht nur verfassungsrechtlich hingenommen, sondern in ihrer positiven Sinnhaftigkeit deutlich herausgestellt. Wirtschaftliche Selbstverwaltung erweist sich nach der Lektüre der Entscheidungsgründe als ein verwaltungswissenschaftlich sinnvolles Modell, weil es zur besseren Wissensgenerierung beiträgt und die Partizipationsmöglichkeiten erhöht. Beide Ziele können nur im Rahmen einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft umgesetzt werden.

V. Anforderungen an die Binnenorganisation

Damit verbunden ist die Pflicht einer jeden Kammer, beginnend bei der Ausgestaltung der Wahlgruppen und den Beratungsabläufen in den Vollversammlungen der Pluralität der Interessen der Wirtschaft der Region Rechnung zu tragen. Das mag im Einzelfall „lästig“ sein, vor allem wenn die Stellungnahmen auch bundesweit

abgestimmt werden sollen und müssen. Kammern sind aber insoweit keine Unternehmen, die von oben gesteuert werden, sondern demokratische Körperschaften, bei denen die Meinungsbildung mehr Zeit in Anspruch nimmt.

Interessant ist vor diesem Hintergrund auch die Frage, ob eine angemessene Repräsentation der Interessen der Wirtschaft der Region vorliegt, wenn in der Vollversammlung einer Industrie- und Handelskammer in einer Metropolregion nur kleine und mittlere Unternehmen vertreten sind und die großen Unternehmen fehlen. Muss das Kammerwahlrecht hier Vorkehrungen treffen oder sind entsprechende Wahlergebnisse hinzunehmen?

VI. Die „guten Gründe“ für das Kammermodell

Mit seinem Beschluss hat der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts für die Industrie- und Handelskammern und die politischen Akteure Rechtssicherheit geschaffen. Das Modell der Selbstverwaltungskörperschaft mit Pflichtmitgliedschaft ist verfassungskonform. Der Beschluss geht aber in seiner Botschaft deutlich darüber hinaus und zeigt die „guten Gründe“ auf, die für dieses Modell und gegen Alternativmodelle sprechen, die

auf einer freiwilligen Mitgliedschaft beruhen. Es geht um eine umfassende Partizipation und Wissensteilung sowie um eine gerechte Verteilung der damit verbundenen Lasten. Dass den Mitgliedern durch das fachgerichtliche Klagerecht zugleich eine in anderen Bereichen staatlichen Handelns nicht vorhandene Kontrollfunktion zugewiesen wird, stärkt die Legitimation zusätzlich.

¹ BVerfG, Beschluss vom 12.7.2017 – 1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13.