

# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

RA Storr Erlacherstraße 9 D-97845 Neustadt a. Main

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3

76131 Karlsruhe

Anschrift:

Rechtsanwalt Dominik Storr

Erlacherstraße 9

D-97845 Neustadt am Main

Kommunikation:

Tel: +49 (0)9393 99320-3

Fax: +49 (0)9393 99320-9

info@buergeranwalt.com

Internetauftritt:

www.buergeranwalt.com

Anderkonto:

SP Mainfranken Würzburg

BLZ: 790 50 000

Kt.-Nr.: 44307718

Datum	mein Zeichen	Ihr Zeichen
22.08.2012	VR 01/09	noch ohne

## Verfassungsbeschwerde

des  
Herrn Ulrich Britzelmair  
Oberhaslach 1, 86577 Sielenbach

- Beschwerdeführer -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dominik Storr  
Erlacherstraße 9, 97845 Neustadt a. Main

wegen Zwangsmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer (IHK)

Ich zeige unter Verweis auf die anliegende Originalvollmacht die rechtliche  
Vertretung des Beschwerdeführers an und erhebe in dessen Auftrag

## Verfassungsbeschwerde

gegen

# DOMINIK STORR

## R e c h t s a n w a l t

---

- den Nichtzulassungsbeschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30.07.2012 (Aktenzeichen 22 ZB 11.1462),
- das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 05.05.2011 (Aktenzeichen Au 2 K 09.86) und
- den Bescheid der Industrie- und Handelskammer Schwaben vom 23.12.2008 (Beitragsbescheidnummer 3093168800088).

Ich beantrage,

- den Nichtzulassungsbeschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30.07.2012 (Aktenzeichen 22 ZB 11.1462),
- das Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 05.05.2011 (Aktenzeichen Au 2 K 09.86) und
- den Bescheid der Industrie- und Handelskammer Schwaben vom 23.12.2008 (Beitragsbescheidnummer 3093168800088)

aufzuheben.

Begründung:

A.

Sachverhalt

1.

Der Beschwerdeführer, ein Einzelkaufmann, betätigt sich im Bezirk der Industrie- und Handelskammer Schwaben als Lieferant und Installateur von Ersatzteilen für computergesteuerte Werkzeugmaschinen.

# DOMINIK STORR

R e c h t s a n w a l t

---

2.

Die Industrie- und Handelskammer Schwaben veranlagte den Beschwerdeführer mit Beitragsbescheid vom 23.12.2008 zu einem endgültigen Kammerbeitrag für das Jahr 2004 in Höhe von 1.069,38 Euro, wobei der angegriffene Bescheid aufgrund der vom Finanzamt berichtigten Bemessungsgrundlage erging und einen Zahlbetrag in Höhe von 345,90 Euro aufweist.

**Beiliegend:** Beitragsbescheid vom 23.12.2008 in Kopie, **Anlage 1**

3.

Gegen den Beitragsbescheid vom 23.12.2008, zugegangen am 25.12.2008, erhob der Beschwerdeführer am 21.01.2009 fristgerecht Klage, die er mit Schriftsätzen vom 29.04.2009, 30.09.2009 und 12.04.2011 vertiefte.

**Beiliegend:** 1. Klage des Beschwerdeführers vom 21.01.2009 in Kopie, **Anlage 2**

2. Klagebegründung des Beschwerdeführers vom 29.04.2009 in Kopie,  
**Anlage 3**

3. Schriftsatz des Beschwerdeführers vom 30.09.2009 in Kopie, **Anlage 4**

4. Schriftsatz des Beschwerdeführers vom 12.04.2011 in Kopie, **Anlage 5**

4.

Dieses Begehren wies das Verwaltungsgericht Augsburg mit Urteil vom 05.05.2011, dem Beschwerdeführer zugestellt am 01.06.2011, als zulässig, aber unbegründet ab.

**Beiliegend:** Urteil des VG Augsburg vom 05.05.2011 in Kopie, **Anlage 6**

Dabei berief sich das erstinstanzliche Gericht in seinem Urteil im Wesentlichen auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

# DOMINIK STORR

R e c h t s a n w a l t

---

5.

Am 20.06.2011 stellte der Beschwerdeführer den fristgerechten Antrag auf Zulassung der Berufung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, den er mit Schriftsatz vom 01.08.2011 und 29.12.2011 begründete.

- Beiliegend:**
1. Antrag auf Zulassung der Berufung vom 20.06.2011 in Kopie,  
**Anlage 7**
  2. Begründung des Antrags auf Zulassung der Berufung vom  
01.08.2011 in Kopie, **Anlage 8**
  3. Schriftsatz des Beschwerdeführers vom 29.12.2011 in Kopie,  
**Anlage 9**

6.

Dieser Antrag wurde vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof durch Beschluss vom 30.07.2012, dem Beschwerdeführer zugestellt am 06.08.2012, als zulässig, aber unbegründet abgelehnt.

- Beiliegend:** Nichtzulassungsbeschluss des BayVGH vom 30.07.2012 in Kopie,  
**Anlage 10**

Auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof berief sich dabei im Wesentlichen auf den Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 07.12.2001.

7.

Mit Schriftsatz vom 20.08.2012 erhob der Beschwerdeführer gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30.07.2012 Gehörsrüge, um die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde (Rechtswegerschöpfung) nicht zu gefährden.

**Beiliegend:** Anhörungsrüge vom 20.08.2012 in Kopie, **Anlage 11**

Über die Gehörsrüge wurde noch nicht entschieden.

8.

Im Übrigen wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

B.

Gegenstand des Verfahrens

Der Beschwerdeführer wendet sich mit dieser Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die Heranziehung zu Beiträgen der Industrie- und Handelskammer und gegen verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, die Rechtsmittel dagegen zurückweisen. Mittelbar richtet er sich gegen die Bestimmungen des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18.12.1956 (BGBl I S. 920; im Folgenden: IHKG), die den Beschwerdeführer der Mitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer unterwerfen und ihm 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).

C.

Annahmeveraussetzungen

I.

Der vorliegenden Verfassungsbeschwerde kommt grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG zu, weil sie verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die sich nicht ohne Weiteres aus dem Grundgesetz beantworten

lassen und noch nicht durch die verfassungsrechtliche Rechtsprechung gelöst bzw. jedenfalls durch die veränderten Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden sind (BVerfG NJW 1994, 993).

1.

So wird mit dieser Verfassungsbeschwerde die verfassungsrechtlich bedeutsame Rechtsfrage aufgeworfen, ob der Bundesgesetzgeber seiner vom Bundesverfassungsgericht auferlegten ständigen Prüfungspflicht, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation angesichts der Änderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, zum Beispiel die Änderung der Struktur von den in den Kammern zusammengefassten Unternehmen und die Entwicklung des Verbandswesen im entsprechenden Bereich, noch bestehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, 1 BvR 1806/98, Rn 38), seit 1998 nachgekommen ist (siehe Abschnitt E., Ziffer I.).

2.

Weiterhin wird mit dieser Verfassungsbeschwerde die grundsätzlich bedeutsame verfassungsrechtliche Frage aufgeworfen, ob die beitragspflichtige Zwangsmitgliedschaft in einer funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft mit der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG (bzw. Art. 9 Abs. 1 GG) und dem nach Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben unverzichtbaren Erfordernis der organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation vereinbart werden kann,

- soweit den Organen dieser Vereinigungen eine ununterbrochene auf das Volk zurückführende Legitimation fehlt (keine organisatorisch-personelle demokratische Legitimation),

- soweit die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe, die eine Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht rechtfertigen sollen, nicht in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind (unzureichende sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation) und das Volk dadurch nicht über die Möglichkeit verfügt, sein Selbstbestimmungsrecht zu wahren, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält,
- soweit eine Fachaufsicht durch eine staatliche Aufsichtsbehörde gänzlich fehlt (keine Fachaufsicht durch einen personell demokratisch legitimierten Amtswalter) und das Volk dadurch nicht über die Möglichkeit verfügt, sein Selbstbestimmungsrecht zu wahren, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält,
- soweit die Wahlen nicht dem im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzip unterworfen sind und diesem auch nicht entsprechen, und der Gesetzgeber somit im Rahmen des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern nicht sichergestellt hat, dass sich die verbindlich und autonom gesetzten Regelungen mit Eingriffscharakter als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Innern darstellen,
- soweit der Gesetzgeber nicht sichergestellt hat, dass institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, damit die Beschlüsse innerhalb der Kammern so gefasst werden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt werden.

Als Körperschaften des öffentlichen Rechts, die unter anderem mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben betraut sind, üben die Kammern Staatsgewalt im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG aus. Sie sind deshalb auf ein ausreichendes Niveau demokratischer Legitimation angewiesen. Es bedarf daher der Klärung durch das Bundesverfassungsgericht, ob eine Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht in einer Vereinigung mit einem derart abgeschwächten demokratischen Legitimationsniveau und einem internen Willensbildungsprozess, der nicht den Anforderungen des Demokratieprinzips entspricht, über das erforderliche Maß hinausgeht und damit mit Blick auf Art. 2 Abs. 1 GG weder erforderlich noch verhältnismäßig im engeren Sinne ist (siehe Abschnitt E., Ziffer I.).

3.

Dann stellt sich mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG die verfassungsrechtlich bedeutsame Frage, ob es sich angesichts der naheliegenden Tatsache, dass die Herstellung eines „Gesamtinteresses“ aller Unternehmer, das es nach § 1 Abs. 1 IHKG und der ausdrücklichen Entschließung des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 1998 zu vertreten gilt, in der Praxis entweder nicht oder zumindest nur sehr eingeschränkt möglich ist, da die Unternehmer keine homogene Gruppe darstellen, und somit nur die Förderung der gewerblichen Wirtschaft, die im Allgemeininteresse liegt, als von den Zwangsverpflichteten zu finanzierende Kernaufgabe übrig bleibt, bei den Zwangsbeiträgen um eine mit Pflichtmitgliedschaft garnierte (verfassungswidrige) Sonderabgabe handelt, die bei der Zurechnung von Sonderlasten der Abgabepflichtigen nicht an den Verursachungsgedanken anknüpft und ihre Rechtfertigung nicht in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände oder Verhaltensweisen finden kann (siehe Abschnitt E., Ziffer III.).



4.

Die oben aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts noch nicht geklärt (siehe Abschnitt E.).

a.

In seinen Entscheidungen aus den Jahren 1962 und 2001 hat das Bundesverfassungsgericht nicht geprüft, in welche rechtlichen Strukturen der Zwangsverpflichtete durch die Pflichtmitgliedschaft eingebettet wird. Vermutlich aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht auch nicht die schwerwiegenden demokratischen Mängel im Legitimationsgefüge der Industrie- und Handelskammern erkannt. Die oben aufgeworfenen Fragen sind daher aus verfassungsrechtlicher Sicht klärungsbedürftig.

b.

Die Frage, ob der Gesetzgeber seiner ständigen Prüfungspflicht nachgekommen ist, wurde vom Bundesverfassungsgericht seit 2001 nicht mehr überprüft. Diese Frage ist daher jedenfalls durch die stark veränderten Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden.

c.

Die Frage, ob mit der vorliegenden Zwangsmemberschaft und der gesetzlichen Konstruktion eines so genannten „Gesamtinteresses“, das in der Praxis nicht nachgewiesen werden kann, eine verfassungswidrige Sonderabgabe umgangen wird, hat bislang noch überhaupt keine Rolle in der Rechtsprechung gespielt.

5.

An der Klärung der oben aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen besteht zwangsläufig ein über den Einzelfall hinausgehendes Interesse. Die Frage nach der

verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Zwangsmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer vor dem Hintergrund der Wahrung der Grundfreiheiten und die Frage nach der demokratischen Legitimation solch eines Vorgehens sind von übergreifender Bedeutung. Sie betreffen alle Zwangsmitglieder in den Industrie- und Handelskammern. Die vorliegende Verfassungsbeschwerde bietet auf der Grundlage der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 19.12.1962 und vom 07.12.2001 die Gelegenheit, im Hinblick auf die stark veränderten Rahmenbedingungen, die unterlassene ständige Prüfung durch den Gesetzgeber und die anderen insbesondere unter Abschnitt E., Ziffer I. dargestellten Aspekte, die vor allem die Summe der legitimatorischen Defizite der Zwangskorporation betreffen, Klarheit zu verschaffen und gerade auch im Hinblick auf die zeitlich nachfolgenden, bereits jetzt absehbaren weiteren Verfassungsbeschwerden richtungsweisend zu entscheiden.

II.

Die Annahme der zulässigen (siehe Abschnitt D.) und begründeten (siehe Abschnitt E.) Verfassungsbeschwerde ist auch zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt (§ 93a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG). Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die geltend gemachte Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten besonderes Gewicht hat. Besonders gewichtig ist eine Grundrechtsverletzung, die auf eine generelle Vernachlässigung von Grundrechten hindeutet. Eine geltend gemachte Verletzung hat daher vor allem dann besonderes Gewicht, wenn sie auf einer groben Verkennung des durch ein Grundrecht gewährten Schutzes oder einem geradezu leichtfertigen Umgang mit grundrechtlich geschützten Positionen beruht oder rechtsstaatliche Grundsätze erheblich verletzt (vgl. BVerfGE 90, 22 [25]).

Durch die vorliegende Zwangsmitgliedschaft wird zumindest die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG verletzt. Die öffentliche Gewalt hat in der Gesamtschau der im Abschnitt E., Ziffer I. dargelegten Aspekte die von dem Beschwerdeführer gerügten Rechte in grober Weise verkannt. Den Verletzungen kann nur dadurch abgeholfen werden, dass die Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung angenommen und dieser stattgegeben wird.

D.

Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

I.

Der Beschwerdeführer ist beteiligtenfähig (vgl. Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG). Er hat die Verfassungsbeschwerde in der Monatsfrist (vgl. § 93 BVerfGG) erhoben, da ihm der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30.07.2012 am 06.08.2012 zugestellt worden ist (siehe Anlage 10). Der Beschwerdeführer legt ausreichend substantiiert dar, dass zumindest die Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG (bzw. Art. 9 Abs. 1 GG) durch Maßnahmen der öffentlichen Gewalt nicht offensichtlich ausgeschlossen ist.

II.

Der Rechtsweg ist vorliegend erschöpft.

Der Beschwerdeführer hat zwar gegen den Nichtzulassungsbeschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs eine (noch offene) Anhörungsrüge nach § 152a VwGO erhoben, um nicht die Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde zu riskieren. Wenn der Beschwerdeführer mit der Verfassungsbeschwerde – wie hier – keinen Gehörsverstoß rügt, muss eine Anhörungsrüge jedoch nur dann eingelegt

werden, wenn die Erhebung einer Anhörungsrüge bei objektiver Betrachtung zur Korrektur der von ihm gerügten sonstigen Grundrechtsverstöße führen kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.07.2011 - 1 BvR 1468/11 -, juris, Rn. 6). Hierfür ist vorliegend nichts ersichtlich. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat den entscheidungserheblichen Prozessstoff im Wesentlichen gewürdigt und ist nur zu einem anderen Ergebnis gekommen. Der Gerichtshof hat sich erwartungsgemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 1962 und 2001 angeschlossen. Hierzu sah sich der Gerichtshof auch aufgrund der Bindungswirkung des § 31 BVerfGG verpflichtet. Hinzu kommt, dass die Fachgerichte im vorliegenden Fall nicht die Befugnis haben, die hier im Streit stehenden Regelungen des IHKG für verfassungswidrig zu erklären. Dies wäre aber Voraussetzung, um die vom Beschwerdeführer gerügten Grundrechtsverstöße (Art. 2 Abs.1, 9 Abs. 1 GG u.a.) zu korrigieren. Die Erhebung einer Anhörungsrüge, obgleich der Beschwerdeführer vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Gehörsverstoß rügt, kann somit bei objektiver Betrachtung nicht zur Korrektur der von ihm gerügten Grundrechtsverstöße (Art. 2 Abs.1, 9 Abs. 1 GG u.a.) führen.

Der Rechtsweg ist somit obgleich der noch offenen Anhörungsrüge erschöpft.

E.

#### Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, weil der Beschwerdeführer durch die angegriffenen Entscheidungen der öffentlichen Gewalt zumindest in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt wird (vgl. Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 90 I, 95 I BVerfGG).

I.

Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG

Der Beschwerdeführer macht mit dieser Verfassungsbeschwerde vor allem eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG geltend.

Dieses Grundrecht ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Prüfungsmaßstab für den Schutz gegen die Inanspruchnahme als Mitglied einer Zwangskorporation (vgl. BVerfGE 10, 89 [102]; 10, 354 [363]; 15, 235 [239]; 38, 281 [297 f.]).

Zwangsverbände sind danach nur zulässig, wenn sie öffentlichen Aufgaben dienen und ihre Errichtung, gemessen an diesen Aufgaben, verhältnismäßig ist (BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn 36).

1.

Erste Voraussetzung für die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Verbands mit Zwangsmitgliedschaft ist somit, dass der Verband „legitime öffentliche Aufgaben“ erfüllt (BVerfGE 10, 89, 102 [Erftverband]; 15, 235, 241 [Pflichtmitgliedschaft in der IHK]; BVerfG NVwZ 2002, 335 [mit Bespr. v. Jahn, JuS 2002, 434]; BVerwG GewArch 2001, 161 ff.).

In seinen Entscheidungen aus den Jahren 1967 und 2001 ist das Bundesverfassungsgericht noch zu dem Ergebnis gekommen, dass der Zwangsverband „Industrie- und Handelskammer“ legitime öffentliche Aufgaben erfülle.

a.

In seiner Entscheidung aus dem Jahr 2001 führt das Bundesverfassungsgericht hierzu Folgendes aus (BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn 39):

*„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 eingeordnet (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.

Unmittelbar vor diesen Feststellungen hob das Bundesverfassungsgericht jedoch folgende wichtige Einschränkung hervor (BVerfG, Beschluss vom 7.12.2001, a.a.O., Rn 38):

*„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. 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.“*

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Bundesgesetzgeber somit eine ständige Prüfungspflicht auferlegt, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation angesichts der 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, noch bestehen.

c.

Im seiner Entscheidung aus dem Jahr 2001 ist das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis gekommen, dass der Gesetzgeber die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation bei der letzten Gesetzesreform im Jahre 1998 überprüft und bejaht habe (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn 38). Dabei verwies das Bundesverfassungsgericht auf die ausdrückliche EntschlieÙung des Deutschen Bundestages vom 01.04.1998 (vgl. BTDrucks 13/10297, S. 1; BTProtokoll 13/227, S. 20897 ff. [20901]).

d.

In der Zwischenzeit zählen wir jedoch das Jahr 2012 und es stellt sich vorliegend die grundsätzlich bedeutsame verfassungsrechtliche Frage im Sinne des § 93a Abs. 2 Buchstabe a BVerfGG, ob der Gesetzgeber der ständigen Prüfungspflicht, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation angesichts der Änderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen noch bestehen, nachgekommen ist. Da diese Frage - nach Auffassung des Beschwerdeführers - mit einem klaren „Nein“ beantwortet werden muss, stellt sich in der Konsequenz die ebenfalls grundsätzlich bedeutsame verfassungsrechtliche Frage, welche verfassungsrechtlichen Folgen sich daraus für die Zwangsmitgliedschaft bei der Industrie- und Handelskammer ergeben.



aa.

Die Fachinstanzen, welche die Rechtsmittel des Beschwerdeführers zurückgewiesen hatten, vertraten die Auffassung, dass der Bundesgesetzgeber seiner vom Bundesverfassungsgericht auferlegten ständigen Prüfungspflicht nachgekommen sei.

(1)

Das Verwaltungsgericht führt hierzu auf Seite 13 seines Urteils (Anlage 6) aus, dass die Bundesregierung ausdrücklich an der Pflichtmitgliedschaft festhalte, was sich aus ihrem Bericht gegenüber dem Deutschen Bundestag über Beiträge, Aufgaben und Effizienz der Industrie- und Handelskammern vom 29.05.2004 (BT-Drs. 14/9175) und aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage von Abgeordneten des Deutschen Bundestages zur Zukunft der Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern vom 28.05.2004 (BT-Drs. 15/3265) ergebe. In diesen Stellungnahmen sei die Bundesregierung unter Abwägung zahlreicher Aspekte zu dem Schluss gekommen, dass die Industrie- und Handelskammern in der Form öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaften als Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft weiterhin erforderlich und sachgerecht sind (BT-Drs. 14/9175, Ziffer 2 d).

(2)

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof führte zu dieser Problematik auf Seite 8 seines Beschlusses (Anlage 10) Folgendes aus:

*„Der Bundestag als gesetzgebendes Staatsorgan hat sich hierzu von der Bundesregierung teils umfassend (Bericht der Bundesregierung über Beiträge, Aufgaben und Effizienz der Industrie- und Handelskammern vom 29.5.2002, Bt-Drs. 14/9175, S. 3, 8 ff.), teils gezielt auf parlamentarische Anfragen hin (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zur*

*Zukunft der Pflichtmitgliedschaft in Industrie- und Handelskammern u.a. vom 28.05.2004, BT-Drs. 15/3265, S. 2, 4 f.) berichten lassen oder sich sonst auf Anträge (Antrag auf Befreiung von IHK-Beiträgen für Kleinst- und Gewerbetreibende u.a. und grundlegende Reform der Industrie- und Handelskammern von 12.9.2007, BT-Dr. 16/6357, 16/12883) hin mit der Pflichtmitgliedschaft befasst.“*

bb.

Die Rechtsauffassungen der Fachgerichte sind aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht vertretbar. Eine ausreichende Prüfung der Notwendigkeit einer Zwangsmemberschaft in einer Industrie- und Handelskammer hat seit dem Jahr 1998 nicht mehr stattgefunden. Der Gesetzgeber ist somit seiner vom Bundesverfassungsgericht auferlegten ständigen Prüfungspflicht seit 1998 nicht nachgekommen, so dass in der Zwischenzeit ein verfassungswidriger Zustand eingetreten ist.

(1)

Dem - von den Fachgerichten in Bezug genommenen - Bericht der Bundesregierung über Beiträge, Aufgaben und Effizienz der Industrie- und Handelskammern vom 29.5.2002 (Bt-Drs. 14/9175, S. 3, 8 ff.) war eine zusammen mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKGÄndG) vom 23.7.1981 auf Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP verabschiedete Entschließung des Deutschen Bundestages (Bt-Drs. 13/10297 vom 1.4.1998) vorausgegangen. In dieser Entschließung hatte der 13. Deutsche Bundestag ausdrücklich klargestellt, dass er die Kammern in der Form öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft als Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft für weiterhin erforderlich und sach-

# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

gerecht hält. Gleichzeitig hat er von den Industrie- und Handelskammern eine Reihe grundlegender Reformen insbesondere in Bezug auf mehr Effizienz und Transparenz sowie eine stärkere Orientierung auf Selbstverwaltung, Interessenwahrnehmung und Dienstleistung für die Mitgliedsunternehmen verlangt. Die Industrie- und Handelskammern sollten ferner zur Verminderung der finanziellen Belastung der Wirtschaft beitragen, Beiträge und Leistungen generell noch besser aufeinander abstimmen und eventuelle Sonderprobleme unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit und anhand von Billigkeitsüberlegungen unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des Einzelfalls im Zweifel zugunsten der Unternehmen lösen. Abschließend wurde die Bundesregierung aufgefordert, dem Deutschen Bundestag zum Ende seiner Wahlperiode einen umfassenden Bericht über die Entwicklung des Beitragswesens der Industrie- und Handelskammern vorzulegen.

Mit dem - von den Fachgerichten in Bezug genommenen - Bericht der Bundesregierung über Beiträge, Aufgaben und Effizienz der Industrie- und Handelskammern vom 29.5.2002 (Bt-Drs. 14/9175, S. 3, 8 ff.) kam diese somit lediglich der Aufforderung des Bundestages aus dem Jahre 1998 nach, zum Ende seiner Wahlperiode einen umfassenden Bericht über die Entwicklung des Beitragswesens der Industrie- und Handelskammern vorzulegen. Zu einer anschließenden Befassung und/oder Entschließung des Deutschen Bundestages wie im Jahr 1998 ist es nicht gekommen. Es kann somit nicht die Rede davon sein, dass der Bundesgesetzgeber, d.h. die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, im Jahr 2002 darüber befunden hätten, dass die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation angesichts der Änderung der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen noch bestehen. Es ist jedoch Sache des Gesetzgebers, Wirtschaftsförderung und -verwaltung mit Hilfe von

# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

Selbstverwaltungseinrichtungen zu organisieren (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn 42). Dieser Verantwortung kann sich der Gesetzgeber nicht dadurch entziehen, indem er diese auf die Bundesregierung überträgt. Ein Bericht der Bundesregierung, der dem Bundesgesetzgeber vorgelegt wird, kann eine Prüfung und Entscheidung des Gesetzgebers zweifelsohne nicht ersetzen.

(2)

Auch die - von den Fachgerichten in Bezug genommene - Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, Hartmut Büttner (Schönebeck), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU zur Zukunft der Pflichtmitgliedschaft in Industrie- und Handelskammern u.a. vom 28.05.2004 (BT-Drs. 15/3265, S. 2, 4 f.) reicht nicht aus, um aus verfassungsrechtlicher Sicht davon ausgehen zu können, dass der Bundesgesetzgeber seiner vom Bundesverfassungsgericht auferlegten ständigen Prüfungspflicht nachgekommen wäre. In der Antwort der Bundesregierung wird zwar ausgeführt, dass die Bundesregierung nicht beabsichtige, die Pflichtmitgliedschaft in den Wirtschaftskammern insgesamt oder in Teilbereichen aufzuheben und sie daran festhalte, dass die Industrie- und Handelskammern in der Form öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft als Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft weiterhin erforderlich und sachgerecht seien. Aber auch insoweit kam es nicht zu einer Entschließung des Deutschen Bundestages. Die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vermag eine Entscheidung des Bundesgesetzgebers nicht zu ersetzen.

(3)

Ebenso verhält es sich mit dem Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, weiterer Abgeordneter sowie der Fraktion DIE LINKE

# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

(BT-Drs. 16/6357). Dieser Antrag beschäftigt sich nicht mit der vom Bundesverfassungsgericht auferlegten Frage, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation angesichts der 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, noch bestehen. Vielmehr waren Gegenstand dieses Antrags die Befreiung von IHK-Beiträgen für Kleinst- und Kleinbetriebe bis zu 30.000,00 Euro Gewerbeertrag, die Einführung einer qualifizierten Mitbestimmung mit paritätischer Besetzung der Organe durch Betriebsinhaber- und Arbeitnehmervertreter, die progressive Staffelung der Beiträge bei vollständiger Befreiung ertragsschwacher Klein- und Kleinstbetriebe, die Konzentration auf die Kernaufgaben, politische Neutralität sowie die einseitige Interessenvertretung der Industrie- und Handelskammern. Folgerichtig beschäftigte sich auch die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss) nicht mit der vom Bundesverfassungsgericht auferlegten Frage, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation angesichts der Änderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen noch bestehen (vgl. BT-Drs. 16/12883).

(4)

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof vertritt darüber hinaus noch die Auffassung, dass der Bundesgesetzgeber seiner Prüfungspflicht durch eine „grundlegende Reform“ der Industrie- und Handelskammern von 12.9.2007 (BT-Drs. 16/6357, 16/12883) nachgekommen sei. Die entsprechenden Änderungen des IHKG beinhalten jedoch keine „grundlegende Reform“ der Industrie- und Handelskammern (eine echte Reform blieb seit 1956 aus). Vielmehr handelte es sich

dabei um gesetzgeberische Änderungszwänge, die dem Zweiten Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246) geschuldet waren. Den seit 1998 vorgenommenen Änderungen des IHKG lag keine Neubewertung der Notwendigkeit einer Zwangsmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer zugrunde.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar Art und Umfang der „ständigen Prüfung“ durch den Gesetzgeber nicht näher definiert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.12.2001, a.a.O., Rn 38). Es liegt jedoch auf der Hand, dass eine Überprüfung der Notwendigkeit eines Eingriffs in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit eine gewisse Qualität erreichen muss, damit die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllt werden. Was konkret als „öffentliche Aufgabe“ legitim ist, entscheidet nämlich vorliegend der Gesetzgeber. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass der Gesetzgeber auch über den grundrechtlichen Freiheitsmaßstab mitentscheidet. Der gesetzgeberische Kompetenzentscheid zugunsten einer bestimmten „öffentlichen Aufgabe“ wird somit gleichzeitig zum grundrechtlichen Grenzmaßstab (siehe hierzu Rupert Scholz in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Rupert Scholz, Art. 9 Rn 89). Die Einrichtung einer funktionalen Selbstverwaltung als Ausprägung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG mit dem Ziel der Verwirklichung der freien Selbstbestimmung darf daher nicht dazu führen, dass sich der Gesetzgeber seiner Regelungsverantwortung entäußert (vgl. BVerfGE, 111, 191 [216]). Überlässt der Gesetzgeber öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten als Trägern funktionaler Selbstverwaltung bestimmte Aufgaben zur Regelung in Satzungsautonomie, darf er ihnen die Rechtsetzungsbefugnis nicht zu völlig freien Verfügung überlassen (BVerfGE, a.a.O.). Das gilt insbesondere bei Regelungen, die mit Grundrechtseingriffen

verbunden sind. Der Gesetzesvorbehalt - hier der des Art. 2 Abs. 1 GG – weist dem parlamentarischen Gesetzgeber die Entscheidung darüber zu, welche Gemeinschaftsinteressen so wichtig sind, dass Freiheitsrechte des Einzelnen zurücktreten müssen (vgl. BVerfGE 33, 125 [159]).

Selbst wenn man dem demokratischen Gesetzgeber das Recht zugesteht, durch legitimen Kompetenzentscheid bestimmte „öffentliche Aufgaben“ als solche zu begründen bzw. in die eigene „öffentlich-rechtliche“ Organisationsgewalt zu nehmen, kann dies daher nicht bedeuten, dass der Gesetzgeber über den Weg des öffentlich-rechtlichen Zwangszusammenschlusses die Handlungsfreiheit für unbestimmte Zeit einschränken darf. Die gesetzliche Organisationsfreiheit des Gesetzgebers korrespondiert vielmehr mit einer „ständigen Prüfungspflicht“, die eine gewisse Intensität erreichen muss, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden. Nur so kann gewährleistet werden, dass öffentlich-rechtliche Zwangszusammenschlüsse verfassungsrechtlich einer wirksamen Kontrolle unterstellt werden.

Der Gesetzgeber müsste sich somit angesichts der dramatischen Veränderungen der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen in Europa und in der innerdeutschen Verbandslandschaft intensiv, d.h. umfassend, damit befassen, ob die Voraussetzungen für eine Zwangsmitgliedschaft in einer Industrie- und Handelskammer noch vorliegen. Dazu müsste der Gesetzgeber in einem ersten Schritt eruieren, auf welche Weise sich die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen in Europa und in der innerdeutschen Verbandslandschaft verändert haben. In einem zweiten Schritt müsste er sodann überprüfen und beschließen, ob - gemessen an diesen Veränderungen - die Voraussetzungen für den Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit durch eine Zwangsmitgliedschaft in einer Industrie- und Handelskammer noch vorliegen.

# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

Eine derartige Prüfung und Entschließung hat der Gesetzgeber im Zuge der Änderungen des IHKG indes nicht vorgenommen. Die letzte Prüfung und Entschließung datiert aus dem Jahr 1998 (vgl. BT-Drs. 13/10297). Eine neuerliche Prüfung sowie eine entsprechende Beschlussfassung durch den Gesetzgeber wären aber aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben notwendig, zumal aufgrund der rasanten Entwicklungen der letzten 14 Jahre - Erweiterung und Fortentwicklung des Europäischen Binnenmarktes, voranschreitende Globalisierung der Märkte, zunehmende Auflösung der regionalen Wirtschaftsräume, weltweite Finanzkrise 2008, Euro-Krise 2010, Lissabonner Vertrag, ESM und Fiskalpakt, voraussehbare Entwicklung der EU zu einem EU-Superstaat – nicht automatisch davon ausgegangen werden kann, dass die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen noch dieselben sind wie 1998. Dazu haben sich die Rahmenbedingungen zu grundlegend verändert (vgl. dazu Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Lange Reihen, Wachstum – Demografie – Ökonometrie, 2011, [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de), als pdf-Dokument). Sie haben sich so fundamental verändert, dass die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation vom Bundesgesetzgeber erneut überprüft werden müssen, zumal das Bundesverfassungsgericht nicht die gelegentliche, sondern die „ständige“ Prüfung vorausgesetzt hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn 38).

cc.

Somit steht im Ergebnis fest, dass der Bundesgesetzgeber der vom Bundesverfassungsgericht auferlegten ständigen Prüfungspflicht, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation angesichts der Änderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen noch bestehen, seit der Gesetzesreform im Jahr 1998 (vgl. BT-Drs. 13/10297) nicht mehr



nachgekommen ist. Die gegenwärtige Lage widerspricht somit, gemessen an den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten verfassungsrechtlichen Maßstäben, der grundrechtlichen Gewährleistung des Art. 2 Abs. 1 GG, womit diese Verfassungsbeschwerde bereits begründet ist.

2.

Die Organisation der öffentlichen Aufgaben in einer Selbstverwaltungskörperschaft mit Zwangsmitgliedschaft müsste im Lichte der geänderten Verhältnisse auch verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein.

a.

Ein Mittel ist im verfassungsrechtlichen Sinne als geeignet anzusehen, 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]).

Der Beschwerdeführer verkennt dabei nicht, dass dem Gesetzgeber auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung ein besonders weitgehender Einschätzungs- und Prognosevorrang eingeräumt wird (vgl. BVerfGE 25, 1 [17, 19 f.]; 37, 1 [20]; 50, 290 [338]; 51, 193 [208]; 77, 84 [106 f.]; 87, 363 [383]).

aa.

In seinem Beschluss aus dem Jahr 2001 kam das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, Wirtschaftsförderung und –verwaltung mit Hilfe von Selbstverwaltungseinrichtungen zu organisieren, von diesen Grundsätzen gedeckt sei (vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn 42).

bb.

Diese Feststellung dürfte das Bundesverfassungsgericht heute nicht mehr ohne Weiteres treffen, da der Gesetzgeber seiner vom Bundesverfassungsgericht auferlegten ständigen Prüfungspflicht, ob die Organisation der öffentlichen Aufgaben in einer Selbstverwaltungskörperschaft mit Zwangsmitgliedschaft noch geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist, seit 1998 nicht mehr nachgekommen ist (siehe oben).

cc.

Auch zeichnete sich im Jahr 2001 noch nicht so deutlich wie heute ab, dass die Europäische Union ein integraler Bestandteil eines ausdifferenzierten, mehrstufigen Gesamtsystems von einer beinahe autarken Staatlichkeit in Europa wird. Zu einer immer drängenderen Frage ist daher die konkrete Funktionsweise und die Problemlösungsfähigkeit von regionalen Wirtschaftskammern in diesem komplexen Mehrebenengeflecht geworden. Auch wenn teilweise davon ausgegangen wird, dass die Europäische Union sich in absehbarer Zukunft nicht zu einem eigenen Staat entwickeln wird, besteht aufgrund ihres staatenähnlichen Charakters zunehmender gesetzgeberischer Erklärungsbedarf, ob die heutigen Selbstverwaltungsbehörden wirtschaftliche Interessen (oder gar ein „Gesamtinteresse“) in diesem komplexen Gesamtgefüge vermitteln können und welche Unterscheidungskraft diese Einrichtungen gegenüber den unzähligen anderen Institutionen und Verbänden haben.

Mit der Europäisierung staatlicher Politik stellen sich zwar schon aus der nationalen Politik bekannte Fragen, jedoch treten sie in einem neuen institutionellen Kontext auf, der sich seit 1998 kolossal verändert hat. Diesen neuen institutionellen Kontext muss der Bundesgesetzgeber behandeln. Er muss prüfen, ob mit der obligatorischen

# DOMINIK STORR

## R e c h t s a n w a l t

---

Zwangsmitgliedschaft in einer Selbstverwaltungseinrichtung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Hierbei muss der Gesetzgeber insbesondere prüfen, ob die Industrie- und Handelskammern als regionale Interessenvertretung überhaupt noch in der Lage sind, die Interessen der Unternehmer innerhalb dieses Mehrebenen-gflechts angemessen zu vertreten. Auch dieser Prüfungspflicht ist der Gesetzgeber nicht nachgekommen. Vielmehr hält er am Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern nahezu stillschweigend fest und ignoriert dabei, dass die Zeit in Europa nicht stehen geblieben ist.

dd.

Hinzu kommt, dass sich auch das Verbandswesen in den letzten 10 Jahren sehr dynamisch fortentwickelt hat und nahezu sämtliche Aufgaben der Industrie- und Handelskammern durch andere Verbände wesentlich effizienter und kostengünstiger erledigt werden könnten. An dieser Stelle muss daran erinnert werden, dass das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber gerade im Hinblick auf die Entwicklung des Verbandswesens eine ständige Prüfungspflicht, ob die Voraussetzungen für die Zwangskorporation noch bestehen, auferlegt hat, welcher der Gesetzgeber seit 1998 nicht mehr nachgekommen ist (siehe oben).

Als Vermittlungsebene zwischen staatlicher Legislative und Exekutive auf der einen und der Adressatenebene auf der anderen Seite wirken neben den Industrie- und Handelskammern in der Zwischenzeit eine unüberschaubare Anzahl von Verbänden bei anstehenden politischen Entscheidungsprozessen mit, die aufgrund der wachsenden Komplexität der zu lösenden Probleme, der Europäisierung der Interessenvermittlung und der gestiegenen gesellschaftlichen Erwartungen wesentlich anspruchsvoller geworden sind. Ungeachtet ihrer oft unterschiedlichen Organisationsformen werden diese Vereinigungen als anerkannte, unverzichtbare

Verhandlungspartner in die Entscheidungsprozesse eingebunden und für die Ausführung von politischen Entscheidungen mitverantwortlich gemacht. Intermediäre Institutionen erhalten auf diese Weise häufig einen halb-öffentlichen oder quasi-staatlichen Charakter.

ee.

Die Aufteilung der im IHKG vorgesehenen Aufgaben (Interessenvertretung etc.) auf private Verbände hat sich daher in den vergangenen Jahren faktisch, d.h. ohne Zutun des Gesetzgebers, vollzogen, zumal die Probleme der Unternehmer ebenso vielfältig sind, wie die Verbandslandschaft bunt ist. Statt von 80 Industrie- und Handelskammern, über die ein einziger privatrechtlichen Verein - der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) - Regie führt, werden die Interessen der Unternehmer heute von branchenspezifischen Verbänden wahrgenommen, wie zum Beispiel vom Bundesverband der Deutschen Banken e.V., vom Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V., vom Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., vom Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V., vom Handelsverband Deutschland e.V. (ehemals Hauptverband des Deutschen Einzelhandels), vom Bundesverband des Deutschen Versandhandels e.V. oder von der Bundesvereinigung Logistik e.V., um nur einige wenige Verbände zu nennen.

Die Aufteilung der Wirtschaftsaufgaben auf eine Vielzahl von privaten Verbänden hat daher schon längst stattgefunden. Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2001, eine Aufteilung der Aufgaben auf private Verbände und Behörden würde damit gerade die vom Gesetzgeber mit einer Selbstverwaltungsorganisation zulässigerweise verfolgten Ziele verfehlen und wären daher nicht gleich geeignet (BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn. 42), dürfte

daher heute nicht mehr so ohne Weiteres getroffen werden, zumal der Gesetzgeber seiner ständigen Prüfungspflicht, ob die Voraussetzungen der Zwangskorporation noch bestehen, seit 1998 nicht mehr nachgekommen ist.

ff.

Das stetige Argument, dass die Zwangsmitgliedschaft in den Kammern zur Zweckerreichung geeignet und erforderlich sei, weil die Kammern die Staatsorgane – neben unzähligen anderen Vereinigungen – beraten, wobei sie sich am Gesamtinteresse und Gemeinwohl orientieren, muss daher erneut auf seine Stichhaltigkeit überprüft werden. In diesem Zusammenhang greift auch das immer wieder vorgetragene Argument nicht, dass die Kammern den Staat entlasten, weil der Staat diese Aufgaben wesentlich kostenintensiver erledigen müsste. Der Staat soll diese Aufgaben ja schließlich nicht selbst erledigen, denn für all diese Aufgaben gibt es in der Zwischenzeit unzählige Alternativen durch Fachverbände und Organisationen, die diese Aufgaben längst übernommen haben und diese preiswerter, praxisnäher und fachlich kompetenter als die Kammern durchführen können. Pars pro toto sei hier nur das Sachverständigenwesen genannt. Als Konkurrenz zu den Sachverständigen der Kammern gibt es hier den Bundesverband freier Sachverständiger mit außerordentlich kompetenten Sachverständigen.

gg.

Im Übrigen hat auch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervorgehoben, dass die Rechtfertigung für den Grundrechtseingriff in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Kammern zu erblicken sei, und hat dabei im Wesentlichen auf die Herstellung eines "Gesamtinteresses" abgestellt. Hierbei hat sich das Bundesverfassungsgericht an der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 01.04.1998 orientiert. Die Fragen, ob es das den Grundrechtseingriff rechtfertigende

„Gesamtinteresse“ überhaupt gibt, ob dieses konkret greifbar bzw. feststellbar ist und ob der Gesetzgeber über zuverlässige Mechanismen verfügt, um feststellen zu können, ob die Kammern dieses „Gesamtinteresse“ auch tatsächlich herstellen und vor allem auch vertreten können, haben in den damaligen Verfahren nicht ansatzweise eine Rolle gespielt. Hierbei übersieht der Beschwerdeführer nicht, dass dem Gesetzgeber auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung vom Bundesverfassungsgericht ein besonders weitgehender Einschätzungs- und Prognosevorrang eingeräumt ist. Allerdings entbindet dieser weitgehende Einschätzungs- und Prognosevorrang den Gesetzgeber nicht davon, zuverlässige Überprüfungsmechanismen zu schaffen, um feststellen zu können, ob die Mittel, die zu dem Grundrechtseingriff führen, auch tatsächlich geeignet und erforderlich sind. Diese Anforderungen resultieren daraus, dass sich der im Gesetz manifestierte Volkswille erst in der praktischen Durchsetzung des Gesetzes vollzieht (vgl. BVerfGE 107, 59 [99]).

hh.

Die Geeignetheit des Mittels, das den Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Unternehmer rechtfertigen soll, und insbesondere die Problematik rund um das vorgebliche „Gesamtinteresse“, das die Industrie- und Handelskammern nach dem Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vertreten sollen, muss daher vom Bundesverfassungsgericht erneut sorgfältig geprüft werden. Sich insoweit auf die Entscheidung aus dem Jahre 2001 zu berufen, scheint angesichts der vom Bundesgesetzgeber seit 1998 nicht mehr nachgekommen Prüfungspflicht und der seit 1998 stattgefundenen dramatischen gesellschaftlichen und politischen Veränderungen in Europa rechtlich nicht mehr vertretbar zu sein und würde auch an den neuen wirtschaftspolitischen Realitäten völlig vorbeigehen. Neben den politischen und wirtschaftlichen Veränderungen der Rahmen-

bedingungen muss an dieser Stelle auch berücksichtigt werden, dass die Industrie- und Handelskammern ihre gesellschaftliche Akzeptanz fast vollständig verloren haben. Dies lässt sich leicht an den niedrigen Wahlbeteiligungen zu den Wahlen der Vollversammlungen sowie an der Tatsache ablesen, dass sich Jahr für Jahr etwa 120.000 Zwangsmitglieder bis zur Zwangsvollstreckung wehren, die Beitragsforderungen der Industrie- und Handelskammern zu begleichen (vgl. BT-Drs 14/9175, Ziffer 3 e).

b.

Die Errichtung der gegenwärtigen Industrie- und Handelskammern mit Zwangsmitgliedschaft ist für die Erreichung der gesetzgeberischen Ziele auch nicht 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]).

bb.

Gemessen an diesen höchstrichterlichen Grundätzen sind die gegenwärtigen Regelungen des IHKG für die Erreichung der gesetzgeberischen Ziele nicht erforderlich. Dies folgt bereits unmittelbar aus Grundsätzen, die das Bundes-

verfassungsgericht im Zusammenhang mit anderen funktionalen Selbstverwaltungs-körperschaften selbst aufgestellt hat.

cc.

So muss im Zuge der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer der Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 05.12.2002 zum Lippeverbandsgesetz vom 07.02.1990 und dem Emschergenossenschaftsgesetz vom 07.02.1990 herangezogen werden (vgl. BVerfGE 107, 59). Dort stellte sich für das Bundesverfassungsgericht aufgrund eines Vorlagebeschlusses des Bundesverwaltungsgerichts die Frage, ob die im Streit stehenden gesetzlichen Bestimmungen dieser Gesetze mit dem nach Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben unverzichtbaren Erfordernis der organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation vereinbar sind, soweit den Organen dieser Vereinigungen – so wie hier auch – eine ununterbrochene auf das Volk zurückführende Legitimation fehlt.

(1)

In dieser Entscheidung kommt das Bundesverfassungsgericht zwar zu dem Ergebnis, dass außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung das Demokratiegebot offen sei für andere, insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt (BVerfGE 107, 59 [91]). Dies erfordere aber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind, damit das Volk auch insoweit sein Selbst-



bestimmungsrecht wahr, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält (vgl. BVerfGE 107, 59 [94]).

(2)

Im vorliegenden Fall geht es um die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht in einer personell nicht demokratisch legitimierten Körperschaft (vgl. Böckenförde, in: HStR I, Rn. 34 zu § 22; Emde, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 121 ff. u. 363 ff.; Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 494 ff.; Groß, Die Wahl zur Vollversammlung der Industrie- und Handelskammern, Diss., Hrsg.: DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2002, S. 33 ff.).

Das Legitimationsgefüge der Industrie- und Handelskammern zeigt, dass dieses grundsätzlich von den Legitimationsstrukturen der Ministerialverwaltung als Regelmodell abweicht. Zum einen bezieht die Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer ihre personelle Legitimation nicht durch einen individuellen, auf das Staatsvolk rückführbaren Bestellungsakt. Zum anderen unterliegen die Kammern inhaltlich nicht der ministeriellen Weisungsgewalt. Damit fehlt es gänzlich an einer personellen Legitimation, während eine materielle Legitimation nur sehr abgeschwächt vorhanden ist; nämlich lediglich über das IHKG, welches die wesentlichen Vorgaben der Organisationsstruktur und die wahrzunehmenden Aufgaben vorzeichnet sowie das Kontrollinstrument der Rechtsaufsicht nach § 11 IHKG vorsieht (vgl. zum Ganzen Groß, a.a.O. S. 29 ff. mit weiteren Nachweisen).

(3)

Nach einem anderen Lösungsansatz, der jedoch abzulehnen ist, sollen die Mitglieder der Industrie- und Handelskammer selbst ein originäres Subjekt demokratischer

Legitimation darstellen (Emde, Die demokratische Legitimation funktionaler Selbstverwaltung, S. 49 ff.). Mit der Qualifizierung des Verbandsvolks als originär-demokratisches Legitimationssubjekt werden jedoch die Interpretationsmöglichkeiten des Demokratieprinzips deutlich überspannt. Nach dem Grundgesetz kann nur das Staatsvolk alleine als originäres Legitimationssubjekt angesehen werden, welches in den durch die Verfassung ausdrücklich vorgezeichneten Bereichen tätig werden kann. Eine Rückführung personeller demokratischer Legitimation auf das Verbandsvolk muss somit aus verfassungsrechtlichen Gründen scheitern.

Auch Groß spricht sich gegen die Auffassung von Emde aus (vgl. Groß, a.a.O., S. 37):

*„Die verfassungsrechtliche Anerkennung der funktionalen Selbstverwaltung impliziert folglich nicht zugleich die Legitimationsbasis „Verbandsvolk“. Aus den Art. 86, 87 Abs. 2 u. 3 S. 1 sowie 130 Abs. 3 GG geht damit nicht hervor, dass die Verfassung die Gesamtheit der Mitglieder als demokratische Legitimationseinheit zulässt.“*

(4)

Nach einem anderen - maßgeblich von Kluth - entwickelten Modell der mittelbaren demokratischen Legitimation der Kammern durch das Verbandsvolk soll sich das Handeln der Kammern als autorisiertes Handeln für das Volk und im Namen des Volkes darstellen (vgl. auch Böckenförde, HStR II, § 30 Rn. 14). Bei diesem als weitere Spielart und Verwirklichungsform personeller Legitimation bezeichneten Erklärungsversuch wird auf den Gründungsakt und die damit verbundene Heranziehung zur Mitgliedschaft abgestellt (Kluth, Funktionale

Selbstverwaltung, S. 374, 377). Durch das Anvertrauen der Ausübung von Staatsgewalt, also der Begründung eines spezifischen Verantwortungszusammenhangs einerseits und aufgrund der besonderen Sach- und Fachkunde andererseits, könne eine dauerhafte Sicherung demokratischer Entscheidungsqualität geschaffen werden. So sei es möglich, die Gründung eines Trägers funktionaler Selbstverwaltung als einen auf die Mitglieder bezogenen Akt kollektiver personell-demokratischer Legitimation zu verstehen, mit der Folge, dass durch diesen Akt eine vom parlamentarischen Gesetzgeber abgeleitete Legitimationsbasis geschaffen werde, an welche die weiteren Bestimmungsakte (Sachentscheidungen und Wahlen) in den Trägern funktionaler Selbstverwaltung angeknüpft werden können (Kluth, Verfassungs- und europarechtliche Grundlagen des Kammerrechts; Handbuch des Kammerrechts, Rn 82).

Dieser gutgemeinte Versuch von Kluth, den Kammern eine Legitimationsgrundlage zu schaffen, scheidet jedoch zwingend aus verfassungsrechtlichen Gründen. Die demokratische Legitimation kann sich nämlich nicht auf einen bloßen Gründungsakt und einer damit verbundenen Heranziehung von Pflichtmitgliedern aufgrund einfach-gesetzlicher Normen gründen. Dem Parlament fehlt insoweit die Befugnis, über seine Kontrollkompetenz zu disponieren (vgl. auch Groß, a.a.O, S. 29 u. 33). Die Aufrechterhaltung demokratischer Legitimation ist nur dann denkbar, wenn den Anforderungen des Demokratieprinzips bei der Ausgestaltung von „Partizipationsrechten“ Rechnung getragen wird. Es ließe sich andernfalls für alle Staatsaufgaben eine Gruppe von Betroffenen finden, der dann undemokratische „Partizipationsrechte“ eingeräumt werden könnten. Damit könnten geschickt Staatsaufgaben ausgelagert werden, verbrämt mit einer „Mitwirkungschance“ als Legitimationsanästhesie. Eine effektivere Aushöhlung des Demokratieprinzips und ein direkterer Weg in eine institutionelle Diktatur einer allumfassenden

funktionalen Selbstverwaltung ist kaum denkbar. Kluths Auffassung kann daher getrost als Angriff auf das im Grundgesetz verankerte Demokratieprinzip angesehen werden.

(5)

Mit Groß, der seine Dissertation im Auftrag des Deutschen Industrie- und Handelskammertages verfasst hat, kann somit als Zwischenergebnis festgehalten werden (Groß, a.a.O., S. 39):

*„Im Zwischenergebnis ist festzuhalten, daß durch die mitgliedschaftliche Willensbildung der funktionalen Selbstverwaltung und damit auch der IHKs keine demokratische Legitimation vermittelt wird. Weder sind die Mitglieder Mittler noch Quelle demokratischer Legitimation. Die eigenständigen Legitimationsformen sind schlicht als autonome oder körperschaftliche Legitimation zu klassifizieren (im Ergebnis ebenso: Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 492 ff.; Schmidt-Assmann, AöR 116 [1991], S. 329 [375 ff.]; Böckenförde, in HStR, Rn. 33 ff. zu § 22; Schmitt-Glaeser, WdstRL, Band 31 [1973], S. 179 [214 ff.]).“*

(6)

Da die Wahrnehmung reiner Staatsaufgaben die Beitragspflicht nicht rechtfertigen kann, da hieraus den Kammerzugehörigen keine besonderen Vorteile erwachsen (vgl. Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, S. 314; Franz, Handbuch des Kammerrechts, S. 340; Kirchhof, Grundriß, Rn 187), muss aus der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Einschränkung des Erfordernisses lückenloser personeller demokratischer Legitimation (vgl. BVerfGE 107, 59 [94]) in logischer Konsequenz folgen, dass die von den Kammerzugehörigen zu

finanzierenden Aufgaben in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sein müssen. Andernfalls fehlt es mit Blick auf die Verfassungsmäßigkeit des Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG aufgrund der Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht an einer ausreichend sachlich-inhaltlichen Legitimation durch das Staatsvolk in einer personell nicht demokratisch legitimierten Selbstverwaltungsbehörde.

(7)

Dieser notwendigen Konsequenz aus der oben zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 107, 59) genügt das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern in keiner Weise. Im Gegensatz zum Lippeverbandsgesetz und Emschergenossenschaftsgesetz, in denen die zu finanzierenden Aufgaben detailliert aufgeschlüsselt und beschrieben werden, konkretisiert das von der Volksvertretung beschlossene Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern die von den Kammerzugehörigen zu finanzierenden Aufgaben nicht.

(8)

Das Bundesverfassungsgericht hat als Aufgabenkomplex, der eine Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht rechtfertigen soll, die Vertretung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft mit der praktisch im Vordergrund stehenden Aufgabe, die Staatsorgane zu beraten, herausgearbeitet (vgl. BVerfGE 15, 235 [241f.]). In § 1 Abs. 1 IHKG heißt es, dass die Industrie- und Handelskammern „das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen“ und „für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken“ haben.

(9)

Eine Aufschlüsselung der von den Kammerzugehörigen zu finanzierenden Aufgaben fehlt im Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vollends. Der parlamentarische Gesetzgeber zog es stattdessen vor, die von den Kammerzugehörigen zu finanzierenden Aufgaben der Industrie- und Handelskammern durch eine weite Aufgabengeneralklausel in Form von unbestimmten Rechtsbegriffen („Gesamtinteresse der Gewerbetreibenden“, „Förderung der gewerblichen Wirtschaft“) lediglich äußerst abstrakt zu umreißen. Dabei dürfen Aufgaben des allgemeinen Wohls ohne besonderen Sachbezug zu den Verbandsmitgliedern nicht durch Beiträge finanziert werden (Kirchhof, Grundriß, Rn. 187). Die Weite der so genannten Aufgabengeneralklausel birgt auch die Gefahr, dass die Mitglieder zur Finanzierung kammerfremder Aufgaben herangezogen werden (Axer, GewArch. 1996, 460; Franz, Handbuch des Kammerrechts, a.a.O., S. 340).

(10)

Das Volk verfügt somit jedenfalls nicht über die Möglichkeit, sein Selbstbestimmungsrecht zu wahren, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält (vgl. BVerfGE 107, 59 [94]). Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch darauf hingewiesen, dass es zu dem gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unantastbaren Gehalt des Demokratieprinzips gehört, dass sich die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf das Staatsvolk zurückführen lassen müssen (BVerfGE 85, 155 [182 f.] – Maastricht).

(11)

An diesem Ergebnis ändert sich auch nichts, indem den Industrie- und Handelskammern aufgrund von § 1 Abs. 4 IHKG durch Gesetz oder Rechts-

# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

verordnung in der Zwischenzeit zahlreiche staatliche Aufgaben übertragen worden sind. Hierbei handelt es sich nämlich zumeist um Einzelaufgaben hoheitlicher Natur. Bei ihrer Erledigung werden die Kammern nicht als Selbstverwaltungsbehörde, sondern als eine Art Sonderverwaltungsbehörde tätig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.12.1962, a.a.O.), was eine Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht nicht rechtfertigen kann (vgl. Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, a.a.O.; Franz, Handbuch des Kammerrechts, a.a.O.; Kirchhof, Grundriß, a.a.O.). Folgerichtig stellt das Bundesverfassungsgericht daher in seinem Beschluss vom 07.12.2001 (1 BvR 1806/98) fest, dass (allein) die Wahrnehmung des Interesses der Mitglieder und der Förderung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit rechtfertigt (vgl. § 1 Abs. 1 IHKG), diese an der Kostenlast der Kammern angemessen zu beteiligen. Aber genau diese Aufgaben und Handlungsbefugnisse werden nicht in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt (vgl. § 1 IHKG).

(12)

Das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern würde daher den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen an die sachlich-inhaltliche Legitimation (vgl. BVerfGE 107, 59 [94]) – wenn überhaupt – nur dann genügen, sofern sich die Tätigkeit der Industrie- und Handelskammern auf die Erledigung von Aufgaben hoheitlicher Natur in ihrer Eigenschaft als Sonderverwaltungsbehörde beschränken und dem Gesetz keine Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht zugrunde liegen würde. Für eine Rechtfertigung des Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit durch eine Zwangsmitgliedschaft und eine Beitragspflicht genügt die fehlende personelle und die stark abgeschwächte sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation jedoch bei Weitem nicht.

(13)

Erschwerend kommt hinzu, dass das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern im Gegensatz zum Lippeverbandsgesetz als auch zum Emschergenossenschaftsgesetz, die aufgrund der präzisen inhaltlich-sachlichen Legitimation für verfassungsgemäß erklärt wurden, obwohl die personelle demokratische Legitimation der dort geregelten Organe – wie bei der IHK – gänzlich fehlt, neben den rechtsaufsichtlichen Kompetenzen keine fachaufsichtsrechtlichen Befugnisse der Aufsichtsbehörde vorsieht (vgl. § 11 IHKG).

Bei den Industrie- und Handelskammern fehlt somit eine Fachaufsicht durch einen personell demokratisch legitimierten Amtswalter gänzlich.

(14)

Die fachaufsichtsrechtlichen Befugnisse durch eine staatliche Behörde wurden jedoch in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Lippeverbandsgesetz und zum Emschergenossenschaftsgesetz deutlich herausgearbeitet, weil sie zusammen mit der detaillierten Aufgabenumschreibung (inhaltlich-sachliche Legitimation) die fehlende lückenlose personelle Legitimation der Organe kompensieren soll. So legte das Bundesverfassungsgericht erheblichen Wert auf die Feststellung, dass das Lippeverbandsgesetz und das Emschergenossenschaftsgesetz vorsehen, dass aufsichtsrechtliche Anordnungen, die nicht befolgt werden, von der staatlichen Aufsicht anstelle und auf Kosten des Verbandes, bzw. der Genossenschaft selbst ausgeführt werden können (vgl. § 36 Abs. 1 LippeVG, § 35 Abs. 1 EmscherGG). Eine vergleichbare Regelung enthält das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern freilich nicht (vgl. § 11 IHKG).



(15)

Da sich der im Gesetz manifestierte Volkswille erst in der praktischen Durchsetzung des Gesetzes vollzieht (vgl. BVerfGE 107, 59 [99]), verliert das Volk somit sein Selbstbestimmungsrecht, indem es aufgrund der stark abgeschwächten sachlich-inhaltlichen demokratischen Legitimation und der fehlenden Fachaufsicht so gut wie keinen maßgeblichen Einfluss auf das Handeln der Selbstverwaltungskörperschaft behält (vgl. BVerfGE 107, 59 [94]).

dd.

Nun war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Lippeverbandsgesetz und zum Emschergenossenschaftsgesetz alles andere als eine Eintagsfliege. Dieselben Grundsätze hat das Bundesverfassungsgericht auch bei seiner Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Ländernotarkasse, insbesondere von § 39 VONot, aufgestellt (BVerfGE 111, 191).

(1)

Auch in dieser Entscheidung kommt das Bundesverfassungsgerichts zu dem Ergebnis, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse in einem parlamentarischen Gesetz ausreichend bestimmt sein müssen (sachlich-inhaltliche Legitimation).

(2)

Die Organe müssen nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden (vgl. auch BVerfGE 33, 125 [157]).

(3)

Weiterhin seien institutionelle Vorkehrungen zu treffen, damit die Beschlüsse so gefasst werden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (vgl. auch BVerfGE 107, 59 [93] unter Bezugnahme auf BVerfGE 37, 1 [27f.]).

(4)

Das weitgehende Ermessen des Gesetzgebers hinsichtlich der Bildung von Organisationseinheiten und der Auswahl der zu übertragenden Aufgaben finde nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts seine Grenze darin, dass die von ihm zu setzende Regelungen über Strukturen und Entscheidungsprozesse, in denen diese Aufgaben bewältigt werden sollen, dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip entsprechen müssen. Der Gesetzgeber habe sicherzustellen, dass sich die verbindlich und autonom gesetzten Regelungen mit Eingriffscharakter als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Innern darstellen (vgl. zu all dem BVerfGE 111, 191 [217f.]).

ff.

All die vom Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit anderen Selbstverwaltungskörperschaften aufgestellten Grundsätze, die verfassungsrechtliche Leitentscheidungen darstellen, werden im Rahmen des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern nicht eingehalten:

(1)

Die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Industrie- und Handelskammern, die eine Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht rechtfertigen sollen, werden gerade nicht in einem parlamentarischen Gesetz ausreichend bestimmt (siehe oben). Stattdessen wird sowohl im Gesetz (vgl. § 1 Abs. 1 IHKG) als auch in der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 01.04.1998 (vgl. BTDrucks 13/10297, S. 1; BTProtokoll 13/227, S. 20897 ff. [20901]) in Form eines unbestimmten Rechtsbegriffes völlig abstrakt auf die Wahrnehmung eines „Gesamtinteresses“ abgestellt.

(2)

Die Organe werden auch nicht nach demokratischen Grundsätzen gebildet. Vielmehr widerspricht die Gruppenwahl (vgl. § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG) völlig unstreitig dem im Grundgesetz verankerten streng differenzierungsfeindlichen demokratisch-formalen Gleichheitsgrundsatz bei der Durchführung von Wahlen (vgl. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 u. Art. 38 Abs. 1 GG), der einen der Wesensgehalte des Demokratieprinzips schlechthin darstellt (vgl. auch BVerfGE 69, 92 [106]; 71, 81 [94]; 85, 148 [158]).

Es stellt sich daher vorliegend die bedeutsame verfassungsrechtliche Frage, wie die beitragspflichtige Zwangsmitgliedschaft in einer funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft, der eine ununterbrochene auf das Volk zurückführende Legitimation fehlt (keine organisatorisch-personelle demokratische Legitimation) und die über keine Fachaufsicht und nur eine sehr eingeschränkte materielle Legitimation verfügt, mit der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG und dem nach Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben unverzichtbaren Erfordernis der organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation vereinbart werden kann, soweit deren Willensbildungsprozess nicht dem im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzip unterworfen ist, diesem auch nicht entspricht und auch die Regelungen über Strukturen und Entscheidungsprozesse, in denen die übertragenen Aufgaben bewältigt werden sollen, entgegen BVerfGE 111, 191 nicht dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip entsprechen.

Auch Groß stellt fest, dass die Kammern zwar staatliche Aufgaben als übertragene Aufgaben wahrnehmen, deren Wahlen jedoch nicht dem Geltungs- und Anwendungsbereich des im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzips

unterworfen sind und auch nicht entsprechen, da die Mitglieder der Kammern nicht als Mittler demokratischer Legitimation einzustufen sind (vgl. Groß, a.a.O., S. 39 u. 196).

Hierzu führt Groß in seiner Dissertation aus (Groß, a.a.O., S. 39):

*„Für die Wahlen der IHKs folgt hieraus [aus der Tatsache, dass eine demokratische Legitimation nicht gegeben ist], dass sie nicht dem Geltungs- und Anwendungsbereich des Demokratieprinzips unterliegen. Es erübrigt sich damit insbesondere die Beantwortung der nur schwerlich zugunsten der Kammern zu entscheidenden Folgefrage, wie die Wahlgruppenbildung des § 5 Abs. 3, S. 2 IHKG als ein Modell einer abgestuften Legitimationsteilhabe mit dem differenzierungsfeindlichen demokratisch-formalen Gleichheitssatz in Einklang zu bringen wäre.“*

(3)

Zudem sind im Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern keine institutionellen Vorkehrungen getroffen worden, damit die Beschlüsse so gefasst werden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt werden. Stattdessen bevorzugt die in § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG normierte Gruppenwahl und die sich anschließende Kooption von Vollversammlungsmitgliedern, die an das längst abgeschaffte Zensuswahlrecht erinnern, einseitig die Großindustrie, die Bauwirtschaft und den Großhandel.

Und dies geben die IHK-Funktionäre auch noch offen zu:

So spricht Groß in seiner vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag in Auftrag gegebenen Dissertation den kleinen und mittleren Betrieben, welche die überwiegende Anzahl der Arbeitsplätze, Ausbildungsplätze und neuen Patente in Deutschland stellen, die wirtschaftliche Bedeutung wie folgt ab (vgl. Groß, a.a.O., S. 70):

*„Insbesondere die Inhaber von mittleren und kleineren Firmen sowie von Einzelhandelsgeschäften würden so [ohne Gruppenwahl] ein Übergewicht über den Großhandel und die Großindustrie gewinnen, was in Anbetracht der wirtschaftlichen Bedeutung der Großunternehmen nicht gerechtfertigt wäre.“*

Der Vizepräsident der Industrie und Handelskammer Schwaben setzt dieser Aussage noch eins oben drauf. Angesprochen auf die Wahlbeteiligung von unter 15 Prozent bei der Vertreterwahl hob Dr. Priller hervor, dass es sich (vgl. Anlage K 10 zur Klagebegründungsschrift vom 29.04.2009, Anlage 3)

*„bei den 15 Prozent der Wähler um 80 Prozent der relevanten Unternehmen handelt, das heißt, die 15 Prozent stehen für 80 Prozent der Beiträge.“*

Derartige Aussagen spiegeln nicht nur exemplarisch wieder, dass die Industrie- und Handelskammern selbst nicht von einer Vertretung des so genannten „Gesamtinteresses“ im Sinne des § 1 Abs. 1 IHKG ausgehen. Sie sind auch im Hinblick auf das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG äußerst bedenklich.

(4)

Das weitgehende Ermessen des Gesetzgebers hinsichtlich der Bildung von Organisationseinheiten und der Auswahl der zu übertragenden Aufgaben findet bei

den Industrie- und Handelskammern seine Grenze somit nicht darin, dass die von ihm zu setzende Regelungen über Strukturen und Entscheidungsprozesse, in denen diese Aufgaben bewältigt werden sollen, dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip entsprechen müssen. Stattdessen ist es so, dass die Wahlen zu den Vollversammlungen nicht dem Demokratieprinzip entsprechen und diesem auch gar nicht entsprechen müssen, da sie andernfalls verfassungswidrig wären (vgl. hierzu Groß, a.a.O., S. 35 u. 196).

(5)

Der Gesetzgeber hat dadurch im Rahmen des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern gerade nicht sichergestellt, dass sich die verbindlich und autonom gesetzten Regelungen mit Eingriffscharakter als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Innern darstellen.

(6)

All diese notwendigen Feststellungen unterblieben bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung der Zwangsmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern durch das Bundesverfassungsgericht. Die dringend gebotene Auseinandersetzung mit den vom Bundesverfassungsgericht in vergleichbaren Fällen selbst aufgestellten Grundsätzen fand bisher nicht einmal ansatzweise statt.

(7)

Dagegen lässt sich das Bundesverfassungsgericht ergiebig über die Struktur des Lippeverbands und der Emschergenossenschaft aus (vgl. BVerfGE 107, 59).

(8)

Ebenfalls nimmt das Bundesverfassungsgericht die Struktur der Ländernotarkasse ausführlich unter die Lupe (BVerfGE 111, 191).

(9)

Bei den Industrie- und Handelskammern hingegen begnügt sich das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen mit der oberflächlichen Betrachtung, dass die Kammern legitime öffentliche Aufgaben wahrnehmen und die Pflichtmitgliedschaft gerechtfertigt sei, weil sie ein geeignetes und erforderliches Mittel sei, das den Kammerzugehörigen zum einen die Chance zur Beteiligung und Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen eröffne, dabei aber zum anderen ihnen die Möglichkeit offen ließe, sich nicht aktiv zu betätigen. Zugleich habe die Pflichtmitgliedschaft eine freiheitssichernde und legitimatorische Funktion, weil sie auch dort, wo das Allgemeininteresse einen gesetzlichen Zwang verlangt, die unmittelbare Staatsverwaltung vermeide und stattdessen auf die Mitwirkung der Betroffenen setze (vgl. (BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn 50).

Diese Begründung ist aus den oben genannten Gründen nicht vertretbar.

(10)

Erschwerend kommt hinzu, dass für die Selbstverwaltung durch die Industrie- und Handelskammern keine verfassungsrechtliche Grundlage besteht. Im Unterschied zu anderen Institutionen der funktionalen Selbstverwaltung - den Kommunen, dem Rundfunk und den Hochschulen - mangelt es der einfachgesetzlichen Übertragung der Selbstverwaltungszuständigkeit an die Industrie- und Handelskammern an einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Anordnung. Während die funktionale Selbstverwaltung durch die Kommunen verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG, die der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG und die der Hochschulen in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verankert ist, fehlt den Industrie- und Handelskammern eine vergleichbare verfassungsrechtliche Fundierung gänzlich.

Diese wäre aber zwingend notwendig, weil dem einfachen Gesetzgeber nicht die Möglichkeit eingeräumt ist, Zonen zu definieren, in denen nicht mehr eine vom Gesamtstaatsvolk hergeleitete, sondern eine von den jeweils Betroffenen ausgehende, fragmentierte personelle Legitimation ausreichen soll (vgl. Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck [Hrsg.], Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 20 Rn 182; Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, S. 283 ff.; Hender, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984, S. 317).

(11)

Eine derartige Betroffenheitsdemokratie ist im Übrigen auch nicht mit dem Demokratieprinzip der Europäischen Union zu vereinbaren. Dessen Kerngebot lautet nämlich, dass alle Ausübung öffentlicher Gewalt auf einen Legitimationsakt gestützt sein muss, der von allen Bürgerinnen und Bürgern und nicht nur von den Vertretern bestimmter beruflicher Partikularinteressen getragen ist. Genau dieses unionale Gebot wird mit der Ausgliederung der IHK-Selbstverwaltung aus dem gesamtstaatlichen Legitimationszusammenhang missachtet. Die Etablierung der Industrie- und Handelskammern durch das Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern aus dem Jahr 1956, dem die heute existierenden Industrie- und Handelskammern ihre Existenz verdanken, kann das Demokratiedefizit nicht beheben. Das Gesetz ist zwar ein Bundesgesetz, das seinerseits hinreichend demokratisch legitimiert ist. Der Gesetzgeber darf aber nicht durch einfach-gesetzlichen Akt demokratiefreie Zonen einrichten, weil genau dies den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes widerspricht.

ee.

Die Einrichtung funktionaler Selbstverwaltung als Ausprägung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG mit dem Ziel der Verwirklichung der



# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

freien Selbstbestimmung darf somit nicht dazu führen, dass sich der Gesetzgeber seiner Regelungsverantwortung entäußert (vgl. BVerfGE, 111, 191 [216]). Überlässt der Gesetzgeber öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten als Trägern funktionaler Selbstverwaltung bestimmte Aufgaben zur Regelung in Satzungsautonomie, darf er ihnen die Rechtsetzungsbefugnis nicht zu völlig freien Verfügung überlassen (BVerfGE, a.a.O.). Das gilt insbesondere bei Regelungen, die mit Grundrechtseingriffen verbunden sind. Der Gesetzesvorbehalt weist dem parlamentarischen Gesetzgeber die Entscheidung darüber zu, welche Gemeinschaftsinteressen ausreichend wichtig sind, dass Freiheitsrechte des Einzelnen zurücktreten müssen (vgl. BVerfGE 33, 125 [159]).

Dies bedeutet, dass mit Blick auf die Erforderlichkeit der hier im Streit stehenden Mittel unter Berücksichtigung des jeweiligen Sachbereichs und der Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes zu prüfen ist, wie weit die gesetzlichen Vorgaben gehen müssen (vgl. BVerfGE 98, 218). In diesem Zuge muss die Frage aufgeworfen werden, ob es zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele erforderlich ist, mit der IHK-Selbstverwaltung eine Enklave in einer demokratischen Ordnung einzurichten, die den Mindestansprüchen demokratischer Legitimation nicht ansatzweise genügt (siehe oben). Diese Frage wird mit einem klaren „Nein“ zu beantworten sein, da es für die Einrichtung funktionaler Selbstverwaltung als Ausprägung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG mit dem Ziel der Verwirklichung der freien Selbstbestimmung nicht erforderlich ist, dass sich der Gesetzgeber seiner Regelungsverantwortung nahezu vollständig entäußert (vgl. BVerfGE, 111, 216). Dieses Ergebnis drängt sich geradezu auf, wenn das rechtliche Gebilde der Industrie- und Handelskammern näher durchleuchtet wird.

ff.

Es stellen sich somit an dieser Stelle die noch unbeantworteten verfassungsrechtlichen Fragen, wie die beitragspflichtige Zwangsmitgliedschaft in einer funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft mit der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG und dem nach Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben unverzichtbaren Erfordernis der organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation vereinbart werden kann (und damit auch erforderlich sein kann),

- soweit den Organen dieser Vereinigungen eine ununterbrochene auf das Volk zurückführende Legitimation fehlt (keine organisatorisch-personelle demokratische Legitimation), und
  
- soweit die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe, die eine Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht rechtfertigen sollen, nicht in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind (unzureichende sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation) und das Volk dadurch nicht über die Möglichkeit verfügt, sein Selbstbestimmungsrecht zu wahren, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält, und
  
- soweit eine Fachaufsicht durch eine staatliche Aufsichtsbehörde gänzlich fehlt (keine Fachaufsicht durch einen personell demokratisch legitimierten Amtswalter) und das Volk dadurch nicht über die Möglichkeit verfügt, sein Selbstbestimmungsrecht zu wahren, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält, und

- soweit die Wahlen nicht dem im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzip unterworfen sind und diesem auch nicht entsprechen, und der Gesetzgeber somit im Rahmen des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern nicht sichergestellt hat, dass sich die verbindlich und autonom gesetzten Regelungen mit Eingriffscharakter als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Innern darstellen, und
- soweit der Gesetzgeber nicht sichergestellt hat, dass institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, damit die Beschlüsse innerhalb der Kammern so gefasst werden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt werden.

Für eine Zwangsmitgliedschaft in einer derart unzureichend legitimierten Selbstverwaltungskörperschaft mit akzessorischer Beitragspflicht kann es unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten keine juristische Legitimation geben.

Zumindest folgt daraus, dass die bisherige Errichtung der Industrie- und Handelskammern mit Zwangsmitgliedschaft für die Erreichung der gesetzgeberischen Ziele nicht erforderlich war, da sich der Staat bei der öffentlichen Aufgabe der Wirtschaftsförderung auch der Hilfe von Selbstverwaltungseinrichtungen bedienen könnte, die nicht über ein derart abgeschwächtes Legitimationsniveau verfügen und bei denen der Gesetzgeber sein Selbstbestimmungsrecht wahren kann. Seine Ziele könnte der Gesetzgeber auch bzw. noch besser erreichen, wenn er sich bei der öffentlichen Aufgabe der Wirtschaftsförderung der Hilfe von Selbstverwaltungseinrichtungen bedienen würde, die über ein wesentlich stärkeres Legitimationsniveau verfügen würden. Die

sachliche Gleichwertigkeit zur Zweckerreichung stünde bei diesem als Alternative vorgeschlagenen geringeren Eingriff in jeder Hinsicht eindeutig fest.

ee.

Eine Erforderlichkeit der Mittel dürfte auch aufgrund der - wohl gerichtsbekanntem - niedrigen Wahlbeteiligung bei den Wahlen zur Vollversammlung nicht gegeben sein. Das Bundesverfassungsgericht hob nämlich im Rahmen der Überprüfung der Erforderlichkeit der Mittel hervor, dass es für die wirtschaftliche Selbstverwaltung der „Mitwirkung aller Unternehmer“ bedürfe (BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn. 47). In logischer Konsequenz dürften somit die Mittel nicht für erforderlich angesehen werden, wenn eben nur ein sehr geringer Teil der Unternehmer an der Selbstverwaltung mitwirkt. Die Beteiligung der Kammerzugehörigen an den Wahlen zu den Vollversammlungen der Industrie- und Handelskammern haben in der Zwischenzeit ein Rekordtief erreicht. Im Bundesdurchschnitt liegt dieses nur bei etwa 10 Prozent. Das Bundesverfassungsgericht muss sich daher mit der verfassungsrechtlichen Bedeutung der geringen Wahlbeteiligung nicht nur im Zusammenhang mit der Vermittlung einer ausreichenden demokratischen Legitimation der Kammern befassen, sondern auch bei der Prüfung der Erforderlichkeit der Mittel, da bei einer derart geringen Beteiligung der Unternehmer nicht von der (für die Erforderlichkeit der Mittel vorausgesetzten) Notwendigkeit einer Mitwirkung aller Unternehmer gesprochen werden kann.

Dieses Problem wurde bereits auf dem Kammerrechtstag 2008 in Hamburg diskutiert. Dort wurde festgestellt (vgl. [http://www.kammerrecht.de/media/veranstaltungen/kammerrechtstag/2008/Vortrag-Kluth\\_Wahlen.pdf](http://www.kammerrecht.de/media/veranstaltungen/kammerrechtstag/2008/Vortrag-Kluth_Wahlen.pdf)):

*„Welche verfassungsrechtliche Bedeutung der Wahlbeteiligung für die Vermittlung einer ausreichenden demokratischen Legitimation zukommt, ist in der Rechtsprechung bislang nur am Rande thematisiert worden. Etwaige „Mindestanforderungen“ wurden bislang nicht herausgearbeitet. Auch die „Deutung“ geringer Wahlbeteiligungen ist umstritten.“*

Es ist daher an der Zeit, dass das Bundesverfassungsgericht darüber befindet, welcher verfassungsrechtlichen Bedeutung die geringe Wahlbeteiligung für die Vermittlung einer ausreichenden demokratischen Legitimation zukommt und welche „Mindestanforderungen“ insoweit zu stellen sind. Zudem sollte das Bundesverfassungsgericht noch einmal überprüfen, ob bei einer derart niedrigen Wahlbeteiligung von der (für die Erforderlichkeit der Mittel vorausgesetzten) Notwendigkeit einer Mitwirkung aller Unternehmer gesprochen werden kann.

ff.

Im Übrigen kommt es durch die Summe der oben aufgezeigten legitimatorischen Mängel auch zu einem Verstoß gegen das Demokratiegebot, welches in Art. 20 Abs. 2 GG verankert ist, was die Kompetenzen des Bundestages gemäß Art. 70 ff. GG überschreitet, was wiederum zu einer Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG führt.

c.

Die Anordnung der Pflichtmitgliedschaft ist aber auch nicht - gemessen an dem angestrebten Zweck - als verhältnismäßig im engeren Sinn und damit als zumutbar anzusehen.

(1)

Die beitragspflichtige Zwangsmitgliedschaft in einer funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft kann - gemessen an der allgemeinen Handlungsfreiheit

# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

des Art. 2 Abs. 1 GG (bzw. Art. 9 Abs. 1 GG) und dem nach Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben unverzichtbaren Erfordernis der organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation - nicht als verhältnismäßig im engeren Sinn angesehen werden,

- soweit den Organen dieser Vereinigungen eine ununterbrochene auf das Volk zurückführende Legitimation fehlt (keine organisatorisch-personelle demokratische Legitimation), und
- soweit die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe, die eine Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht rechtfertigen sollen, nicht in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind (unzureichende sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation) und das Volk dadurch nicht über die Möglichkeit verfügt, sein Selbstbestimmungsrecht zu wahren, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält, und
- soweit eine Fachaufsicht durch eine staatliche Aufsichtsbehörde gänzlich fehlt (keine Fachaufsicht durch einen personell demokratisch legitimierten Amtswalter) und das Volk dadurch nicht über die Möglichkeit verfügt, sein Selbstbestimmungsrecht zu wahren, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält, und
- soweit die Wahlen nicht dem im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzip unterworfen sind und diesem auch nicht entsprechen, und der Gesetzgeber somit im Rahmen des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern

nicht sichergestellt hat, dass sich die verbindlich und autonom gesetzten Regelungen mit Eingriffscharakter als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Innern darstellen, und

- soweit der Gesetzgeber nicht sichergestellt hat, dass institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, damit die Beschlüsse innerhalb der Kammern so gefasst werden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt werden.

In Anbetracht dieser großen Summe von legitimatorischen Mängeln ist die Grenze der Zumutbarkeit der Zwangmitgliedschaft spätestens mit der Unterwerfung des Beschwerdeführers unter ein System undemokratischer Wahlen überschritten, wodurch der Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt wird.

(2)

Daran ändern auch die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zur Verhältnismäßigkeit in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2001 nichts. Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne führte das Bundesverfassungsgericht nämlich lediglich Folgendes aus (BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn. 50):

*„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*

# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

*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.“*

Das Bundesverfassungsgericht setzte somit bei der engeren Verhältnismäßigkeitsprüfung die Möglichkeit „zur Beteiligung und Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen“ voraus, ohne die Dimension dieser „Mitwirkungschance“ verfassungsrechtlich zu würdigen und in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einzubeziehen. Es leuchtet ein, dass sich das Bundesverfassungsgericht angesichts der undemokratischen Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte (siehe oben) nicht auf eine Kompensation aufgrund von Mitentscheidungsrechten hätte berufen dürfen.

Ferner übergang das Hohe Gericht den Umstand, dass die Mitglieder der Kammern gerade nicht als Mittler demokratischer Legitimation einzustufen sind (vgl. Groß, a.a.O., S. 39; im Ergebnis ebenso: Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, S. 492 ff.; Schmidt-Assmann, AöR 116 [1991], S. 329 [375 ff.]; Böckenförde, in HStR, Rn. 33 ff. zu § 22; Schmitt-Glaeser, WDStRL, Band 31 [1973], S. 179 [214 ff.]). Das Vorhandensein demokratischer Legitimation war jedoch eine wesentliche Rechtfertigungsgrundlage des Bundesverfassungsgerichts für die Zumutbarkeit des Eingriffs in Art. 2 Abs. 1 GG (BVerfG, Beschluss vom 07.12.2001, a.a.O., Rn 50). Hinzu kommt, dass die Kammern zwar staatliche Aufgaben als übertragene Aufgaben wahrnehmen, deren Wahlen jedoch nicht dem Geltungs- und Anwendungsbereich des im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzips unterworfen sind (vgl. Groß, a.a.O., S. 35 u. 196). Aufgrund ihrer legitimatorischen Andersartigkeit weisen die Industrie- und



# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

Handelskammern nach herrschender Auffassung ein im Vergleich zur sonstigen Staatsverwaltung bestehendes erhebliches Legitimationsdefizit auf. Dieses besteht vor allem in der fehlenden staatsvermittelten personellen sowie in einer stark reduzierten materiellen Legitimation (vgl. Böckenförde, in: HStR I, Rn. 34 zu § 22; Emde, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 121 ff. u. 363 ff.; Jestaedt, a.a.O., S. 494 ff.; Groß, a.a.O., S. 30 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht ging somit in der entscheidungserheblichen Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinn von Tatsachen aus, die es nicht näher untersucht hat und die nach herrschender Literaturmeinung nicht zutreffen.

Das Bundesverfassungsgericht hätte stattdessen in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einstellen müssen,

- dass das Zwangsglied in der Industrie- und Handelskammer nicht über die Möglichkeit verfügt, sich nach verfassungsrechtlichen Grundsätzen an staatlichen Entscheidungsprozessen zu beteiligen und
- dass die Mitglieder der Kammern nicht als Mittler demokratischer Legitimation einzustufen sind.

Hätte das Hohe Gericht diese und die anderen oben ausführlich dargelegten Mängel im Legitimationsgefüge in die Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne eingestellt, wäre es mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu dem Ergebnis kommen, dass es in einer freiheitlichen und demokratischen Grundordnung mit den verfassungsrechtlich verbürgten Grundfreiheiten unvereinbar ist, wenn deutsche Staatsbürger durch Gesetz verpflichtet werden, einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft

beizutreten, die eine fehlende staatsvermittelte personelle sowie eine stark reduzierte materielle Legitimation aufweist und deren Willensbildungsprozess nicht dem Geltungs- und Anwendungsbereich des Demokratieprinzips unterworfen ist und diesem auch nicht entspricht.

Der Vollständigkeit wegen wird an dieser Stelle noch vorgetragen, dass die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, die Beeinträchtigung des einzelnen Gewerbetreibenden durch die Pflichtmitgliedschaft bedeute keine erhebliche Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7.12.2001, a.a.O., Rn 50), vom Beschwerdeführer nicht geteilt wird. Insofern schließt sich der Beschwerdeführer der liberaleren Auffassung des Staatsgerichtshof von Lichtenstein an. Dieser hat in seinem Urteil, mit dem er einen vergleichbaren Kammerzwang für verfassungswidrig erklärte, nämlich darauf hingewiesen, dass „in der Statuierung der Pflichtzugehörigkeit prinzipiell ein empfindlicher Eingriff in das Grundrecht der individuellen Freiheit des Verhaltens im Wirtschafts- und Arbeitsleben liege“ (vgl. StGH 2003/48). Dem ist zuzustimmen.

II.

Verletzung von Art. 9 Abs. 1 GG

Der Beschwerdeführer macht vorliegend auch eine Verletzung des Art. 9 Abs. 1 GG durch die Akte der öffentlichen Gewalt geltend.

1.

Das Bundesverfassungsgericht hatte es in seinen beiden Entscheidungen noch abgelehnt, gegenüber dem vorliegenden öffentlich-rechtlichen Zwangszusammenschluss auf Art. 9 Abs. 1 GG zurückzugreifen und diesen lediglich am Generalfreiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG gemessen.

2.

Diese Rechtsprechung ist in der Zwischenzeit in einem namhaften Teil der Lehre und Literatur völlig zu Recht auf grundlegende Kritik gestoßen, da der Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG und der hieraus resultierende Beurteilungsmaßstab keinen wirksamen Grundrechtsschutz gewährleisten kann (siehe dazu Scholz in Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 9 Rn 89; Brauer in H. Dreier [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 9 Rn 47; Höfling in Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl. 2002, Art. 9 Rn 21 ff.). Was konkret als „öffentliche Aufgabe“ legitim sei, entscheide im vorliegenden Fall der Gesetzgeber selbst, und dies bedeute, dass der Gesetzgeber auch über den grundrechtlichen Freiheitsmaßstab mitentscheide. Oder anders ausgedrückt: Der gesetzgeberische Kompetenzentscheid zugunsten einer bestimmten „öffentlichen Aufgabe“ werde gleichzeitig zum grundrechtlichen Grenzmaßstab (Rupert Scholz, a.a.O., Art. 9 Rn 89). Selbst wenn man dem demokratischen Gesetzgeber das Recht zugestehe, durch legitimen Kompetenzentscheid bestimmte „öffentliche Aufgaben“ als solche zu begründen bzw. in die eigene „öffentlich-rechtliche“ Organisationsgewalt zu nehmen, könne dies aber nicht bedeuten, dass der Gesetzgeber über den Weg des öffentlich-rechtlichen Zwangszusammenschlusses den Grenzen der Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG ausweiche (Rupert Scholz, a.a.O., Art. 9 Rn 90). Im Rahmen der gesetzlichen Organisationsfreiheit sei ebenso an privatrechtliche Zwangszusammenschlüsse zu denken, vor denen die negative Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 Abs. 1 GG schütze. Folgerichtig könne der Gesetzgeber über seine organisatorische Formenfreiheit nicht darüber disponieren, ob der Tatbestand des Art. 9 Abs. 1 GG als freiheitsrechtlicher Maßstab zur Anwendung gelange oder nicht (Scholz, a.a.O., Art. 9 Rn 89). Aus diesem Grunde sei entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch Art. 9 Abs. 1 GG grundsätzlich als Maßstab zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit öffentlich-

rechtlicher Zwangszusammenschlüsse zu berücksichtigen (Rupert Scholz, a.a.O., Art. 9 Rn 89; Wolfram Höfling, a.a.O., Art. 9 Rn 22 f.). Nur so sei gewährleistet, dass öffentlich-rechtliche Zwangszusammenschlüsse verfassungsrechtlich einer wirksamen Kontrolle unterstellt würden (Rupert Scholz, a.a.O., Art. 9 Rn 89; Hartmut Brauer, a.a.O., Art. 9 Rn 47).

3.

Im Übrigen rechtfertigt auch nach der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts die Wahrnehmung legitimer öffentlicher Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Körperschaften noch nicht deren Existenz, wenn der Gesetzgeber ihre Organisation auf das Prinzip der Pflichtzugehörigkeit gründet (siehe dazu BVerfGE 38, 281). Da in der Statuierung der Pflichtzugehörigkeit prinzipiell ein empfindlicher Eingriff in das Grundrecht der individuellen Freiheit des Verhaltens im Wirtschafts- und Arbeitsleben liege, sei das Gesetz, das diesen Eingriff vornehme, nur dann Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung, wenn der Eingriff sich als verhältnismäßig erweise. Zudem komme in Art. 9 Abs. 1 GG ohne Zweifel ein wesentliches Prinzip freiheitlicher Staatsgestaltung zum Ausdruck, so dass die grundsätzlich bestehende Freiheit des Staates, nach seinem Ermessen öffentliche Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft wahrnehmen zu lassen, durch die in Art. 9 Abs. 1 GG verkörperten Verfassungsgrundsätze eingeschränkt werde. Bei echter Konkurrenz der solchen Körperschaften zugedachten Aufgaben mit solchen, die von frei gegründeten Vereinigungen ebenso gut erfüllt werden können, könne der sich in der Pflichtmitgliedschaft liegende Eingriff in die Freiheit des Einzelnen als übermäßig, weil nicht unbedingt erforderlich und deshalb als verfassungswidrig erweisen (BVerfG 38, 281 ff. [Arbeitnehmerkammern]). Dieser Sicht des

Bundesverfassungsgerichts ist vorbehaltlos zuzustimmen (vgl. auch Scholz, a.a.O., Art. 9 Rn 91).

Die Industrie- und Handelskammern stehen in etlichen Bereichen der Wirtschaft in echter Konkurrenz zu frei gegründeten Verbänden und sogar zu ihren eigenen Zwangsmitgliedern. Dies dürfte gerichtsbekannt sein. Der in der Pflichtmitgliedschaft liegende Eingriff in die Freiheit des Beschwerdeführers ist daher als übermäßig, weil nicht unbedingt erforderlich und deshalb auch mit Blick auf Art. 9 Abs. 1 GG als verfassungswidrig zu betrachten.

4.

Der Beschwerdeführer wird somit durch die Akte der öffentlichen Gewalt auch in seiner negativen Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) verletzt.

### III.

#### Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG

Es ist vorliegend kein sachlicher Grund ersichtlich, warum ausgerechnet der Beschwerdeführer – neben den anderen Unternehmern - zur Finanzierung der Förderung der Wirtschaft herangezogen wird. Die Förderung der Wirtschaft ist ein Allgemeingut, von dem alle Menschen profitieren und nicht nur der Beschwerdeführer. Der Beschwerdeführer rügt daher auch eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG.

Die für alle nicht-steuerlichen Abgaben geltenden rechtlichen Voraussetzungen hat das Bundesverfassungsgericht für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion in besonders strenger Form definiert (vgl. BVerfGE 55, 274 [308]; 108, 186 [217]; 113, 128 [149 f.]). Die Voraussetzungen für eine Umgehung dieser strengen Vorgaben durch eine

# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

Zwangsmitgliedschaft, die mit einer Beitragspflicht verbunden ist, werden hingegen in besonders großzügiger Form gehandhabt.

Angesichts der naheliegenden Tatsache, dass die Herstellung eines „Gesamtinteresses“ aller Unternehmer, das es nach § 1 Abs. 1 IHKG und der ausdrücklichen Entschließung des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 1998 zu vertreten gilt, in der Praxis entweder nicht oder zumindest nur sehr eingeschränkt möglich ist, da die Unternehmer keine homogene Gruppe darstellen, und somit nur die Förderung der gewerblichen Wirtschaft, die im Allgemeininteresse liegt, als von den Zwangsverpflichteten zu finanzierende Kernaufgabe übrig bleibt, handelt sich bei den Zwangsbeiträgen um nichts anderes als um eine mit Pflichtmitgliedschaft garnierte Sonderabgabe, die bei der Zurechnung von Sonderlasten der Abgabepflichtigen nicht an den Verursachungsgedanken anknüpft und ihre Rechtfertigung nicht in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände oder Verhaltensweisen finden kann.

Würden daher für die Aufgaben der Industrie- und Handelskammern Sonderabgaben eingezogen werden, würde das Bundesverfassungsgericht diesen aller Voraussicht nach eine klare verfassungsrechtliche Absage erteilen. Mit einer Sonderabgabe darf nämlich nur eine homogene Gruppe belegt werden, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. Das Abgabenaufkommen muss dann auch gruppennützig verwendet werden (BVerfGE 75, 108 [147 f.]; 55, 274 [305 ff.]; 67, 256 [275 ff.]; 82, 159 [179 ff.]). Gemessen an diesen Grundsätzen würde eine Sonderabgabe aller Unternehmer zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft verfassungswidrig sein, da es sich bei der Gesamtheit der Unternehmer nicht um eine homogene Gruppe handelt, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht.

Sämtliche Aufgaben, die der Beschwerdeführer finanzieren muss, kommen auch Arbeitnehmern, Auszubildenden und allen anderen Zweigen zugute, die vom Wachstum der Wirtschaft profitieren. Hierzu zählen im Übrigen auch die Rentner und Erwerbslosen. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, warum nur der Beschwerdeführer und die anderen Unternehmer zur Finanzierung der Förderung der Wirtschaft herangezogen werden. Die vorliegende Zwangsmitgliedschaft mit der verbundenen Beitragspflicht verletzt den Beschwerdeführer daher in seinem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG, ohne sachlich gerechtfertigt zu sein.

IV.

Verletzung von Art. 4 Abs. 1 GG

Der Beschwerdeführer lässt vortragen, dass die Regelungen des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern über die Heranziehung des Klägers zur Zwangsmitgliedschaft bei den Industrie- und Handelskammern (§ 2 Abs. 1 IHKG) und die damit verknüpfte Heranziehung zu Beiträgen (§ 3 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 3 IHKG), auf welche die angegriffenen öffentlichen Akte gestützt werden, in Anbetracht der fehlenden staatsvermittelten personellen und der stark reduzierten materiellen Legitimation sowie der Nichtanwendbarkeit des Demokratieprinzips bei den Wahlen der Industrie- und Handelskammer (siehe oben) einen unverhältnismäßigen Eingriff in seine Gewissensfreiheit darstellen (Art. 4 Abs. 1 GG).

Wenn der Beschwerdeführer in einer freiheitlichen und demokratischen Grundordnung gesetzlich dazu verpflichtet wird, einer Vereinigung beizutreten, die nicht ansatzweise ausreichend demokratisch legitimiert und deren Willensbildungsprozess nicht dem Anwendungs- und Geltungsbereich des Demokratieprinzips unterworfen ist, was den Überzeugungen des Beschwerdeführers, der sich als lupenreiner Demokrat

versteht, zutiefst widerspricht, und aufgrund dieses Beitritts eine absolut undemokratische Zwangskorporation durch Beiträge unterstützen muss, so geht dies deutlich über das hinaus, was zur Herstellung eines angemessenen Ausgleichs zwischen widerstreitenden Interessen erforderlich ist, und steht in keinem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Grundrecht auf Gewissensfreiheit „eine wertentscheidende Grundsatznorm (...) höchsten verfassungsrechtlichen Ranges“ darstellt (vgl. BVerfGE 23, 127/134). Die Gewissensfreiheit ist nicht nur vorbehaltlos gewährleistet, sondern ist überdies ein Grundrecht, das als Teil der Glaubensfreiheit „auf die in Art. 1 Abs.1 GG garantierte Würde des Menschen bezogen“ ist, „die als oberster Wert das ganze grundrechtliche Wertesystem beherrscht“ (vgl. BVerfGE 32, 108). Aus diesem Grund muss ein Konflikt zwischen dem Grundrecht der Gewissensfreiheit und dem Schutz anderer verfassungsrechtlich garantierter Rechtsgüter nach Maßgabe der grundgesetzlichen Wertordnung und unter Berücksichtigung der Einheit dieses grundrechtlichen Wertesystems durch Verfassungsauslegung situationsgebunden nach dem Grundsatz des schonendsten Ausgleichs gelöst werden (vgl. Zusammenfassung der Rspr. des BVerfG durch das BVerwG, NVwZ 1998, 854).

Diese Konfliktlösung nach dem Grundsatz des schonendsten Ausgleichs steht noch aus. Bisher hat sich das Bundesverfassungsgericht noch nicht damit befasst, wie die Zwangsmitgliedschaft in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, der eine fehlende staatsvermittelte personelle Legitimation sowie eine stark reduzierte materielle Legitimation zugrunde liegt und deren Wahlen nicht dem Geltungs- und Anwendungsbereich des Demokratieprinzips unterworfen sind und auch nicht entsprechen (siehe oben), und die somit durchaus totalitäre Strukturen aufweist, im Hinblick auf Art. 4 Abs. 1 GG gerechtfertigt sein kann. Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, dass dieser Eingriff in seine Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG) nicht gerechtfertigt ist.



V.

Verletzung von Art. 5 Abs. 1 GG

Der Beschwerdeführer macht mit dieser Verfassungsbeschwerde auch eine Verletzung der negativen Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) durch die angegriffenen Akte der öffentlichen Gewalt geltend.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts scheidet eine Verletzung der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) im vorliegenden Fall aus (BVerwG, Urteil vom 21.7.1998, a.a.O., Rn. 25).

Danach seien die Pflichtmitglieder

*„nicht gezwungen, Stellungnahmen einer Kammer mitzutragen, wenn sie von der eigenen Meinung abweichen. (...) Mehrheitsentscheidungen schließen es ein, dass Mitglieder überstimmt werden können. Dadurch werden sie nicht in der eigenen Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) verletzt. Die in Stellungnahmen der Kammern vertretenen Meinungen sind nicht dem einzelnen Mitglied persönlich zuzurechnen. Es bleibt ihnen unbenommen, ihre Meinung eigenständig zu äußern.“*

In Anbetracht der in dieser Verfassungsbeschwerde ausführlich erläuterten Tatsache, dass der Willenbildungsprozess innerhalb der Industrie- und Handelskammern nicht dem Geltungs- und Anwendungsbereich des Demokratieprinzips unterworfen ist und diesem auch nicht entspricht (siehe oben), sowie angesichts all der übrigen oben ausführlich dargestellten erheblichen Legitimationsdefizite, ist es dem Beschwerdeführer nicht zuzumuten, die Stellung-

nahmen seiner Kammer mitzutragen. Es leuchtet ein, dass sich das Bundesverwaltungsgericht angesichts der undemokratischen Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte (siehe oben) nicht auf eine Kompensation aufgrund von Mehrheitsentscheidungen hätte berufen dürfen. Auch übersieht das Bundesverwaltungsgericht, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG neben der positiven Meinungsfreiheit auch die negative Meinungsfreiheit schützt, d.h. die Freiheit, seine Meinung zu verschweigen (vgl. BVerfG, 15.12.1983, 1 BvR 209/83, BVerfGE 65, 1 [40]).

Der Beschwerdeführer ist somit auch in seinem Grundrecht auf Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) verletzt.

## VI.

### Verletzung von Art. 1 Abs. 1 GG

Der Beschwerdeführer lässt vortragen, dass er sich durch die Zwangsgliedschaft in einer, wie oben dargelegt, undemokratischen Zwangskorporation auch in seiner Würde verletzt sieht (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Bundesrepublik Deutschland hat sich zu einer demokratischen und freiheitlichen Grundordnung bekannt. Wie soll es mit der Würde eines Menschen vereinbar sein, wenn dieser in eine Zwangskorporation eingliedert wird, die eine Enklave innerhalb dieser demokratischen und freiheitlichen Grundordnung darstellt? Die Würde des Menschen ist nicht verwirkbar und nicht verzichtbar, über sie kann nicht verfügt werden (BVerfGE 45, 228). Damit entscheidet sich das Grundgesetz gegen die Vorstellung vom unbedingten Primat des Staates. Dies beinhaltet eine klare Absage an den Totalitarismus (vgl. Seifert/Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage, Art. 1, Rn. 2).

Nun kann aber festgestellt werden, dass die Industrie- und Handelskammern in Anbetracht der fehlenden staatsvermittelten personellen und der stark reduzierten materiellen Legitimation (siehe oben), der Nichtanwendbarkeit des Demokratieprinzips bei deren Wahlen (siehe oben) sowie aufgrund der dadurch bedingten zuweilen internen Auswüchse, die nun ganz allmählich ans Tageslicht kommen, durchaus totalitäre Züge aufweist. Durch diesen Totalitarismus, der im bestehenden System der Industrie- und Handelskammern nicht wegdiskutiert werden kann, kommt es zu einer Herabwürdigung des Beschwerdeführers zum bloßen Objekt staatlichen Handelns, was den Kernbereich der Menschenwürde betrifft.

Die vorliegende Zwangsmitgliedschaft verletzt daher das Grundrecht der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) des Beschwerdeführers.

F.

#### Zusammenfassung

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, begründet und zur Entscheidung anzunehmen. Die vom Bundesverfassungsgericht angeordnete fortlaufende Überprüfung der Voraussetzungen einer Zwangsmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer durch den Gesetzgeber hat nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Art und Weise stattgefunden, so dass davon auszugehen ist, dass mittlerweile ein verfassungswidriger gesetzlicher Zustand eingetreten ist. Den tatsächlichen Hintergrund der sonst aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen bildet die Organstruktur der Industrie- und Handelskammern, die sich auch in der Industrie- und Handelskammer Schwaben, die in den Ausgangsverfahren beklagt war, wiederfindet. Eine ausreichende demokratische Legitimation der auf Ebene

# DOMINIK STORR

## Rechtsanwalt

---

der Industrie- und Handelskammern Handelnden ist nicht sichergestellt. Die demokratische Ausgestaltung der Industrie- und Handelskammern ist mit Blick auf Art. 20 Abs. 2 GG absolut unzureichend. In Anbetracht der insoweit in großer Summe auftretenden, erheblichen legitimatorischen Mängel ist die Grenze der Zumutbarkeit der Zwangmitgliedschaft überschritten, wodurch der Beschwerdeführer durch die angegriffenen Akte der öffentlichen Gewalt zumindest in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt wird.

G.

Sollte das Bundesverfassungsgericht eine rechtlich nachteilhafte Entscheidung beabsichtigen, so wird um vorherige Gewährung rechtlichen Gehörs gebeten, also um einen Hinweis und um Einräumung einer Gelegenheit zur Ergänzung der rechtlichen Ausführungen.

Die Verfassungsbeschwerde wird zunächst ausschließlich im Original eingereicht. Soweit für den weiteren Fortgang des Verfahrens Mehranfertigungen dieses Schriftsatzes erforderlich sein sollten, wird um einen entsprechenden Hinweis gebeten.

Die Originalvollmacht liegt bei.

Dominik Storr

Rechtsanwalt