Pflichtmitgliedschaft in den Kammern

Seit dem 2. Juli 2017 hat das Bundesverfassungsgericht bekräftigt, dass die an die Pflichtmitgliedschaft in Industrie- und Handelskammern gebundene Beitragspflicht verfassungsgemäß ist. Dies gilt analog für die Beitragspflicht der Mitglieder der Heilberufe-Kammern.

Siehe beigefüge Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts.

Bundesverfassungsgericht

Verfassungsbeschwerden gegen die Beitragspflicht für Pflichtmitglieder der Industrie- und Handelskammern erfolglos

Pressemitteilung Nr. 67/2017 vom 2. August 2017

Beschluss vom 12. Juli 2017
1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13

Die an die Pflichtmitgliedschaft in Industrie- und Handelskammern gebundene Beitragspflicht ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dies hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit heute veröffentlichtem Beschluss bekräftigt und Verfassungsbeschwerden von zwei Kammermitgliedern zurückgewiesen. Diese machten geltend, dass die gesetzlich normierte Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern und die daraus resultierende Beitragspflicht nicht mit dem Grundgesetz vereinbar seien.

Sachverhalt:

Die Industrie- und Handelskammern sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert, an die die Kammermitglieder Beiträge zahlen müssen. Pflichtmitglied ist, wer im Bezirk der jeweils regional zuständigen Industrie- und Handelskammer einen Gewerbebetrieb betreibt. Auch die beiden Beschwerdeführerinnen wurden zu einem Kammerbeitrag herangezogen und haben gegen die Beitragsbescheide erfolglos geklagt. Mit ihren Verfassungsbeschwerden wenden sie sich gegen die Beitragsbescheide und gegen die Bestimmungen des Gesetzes über die Industrie- und Handelskammer (IHKG) zur Pflichtmitgliedschaft. Diese verletze sie in ihren Rechten aus Art. 9 Abs. 1 GG, jedenfalls aber aus Art. 2 Abs. 1 GG.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

1. Der Prüfungsmaßstab für den Schutz vor Pflichtmitgliedschaften in „unnötigen" Körperschaften ergibt sich aus dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), nicht aus dem Grundrecht der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG). Denn Art. 9 Abs. 1 GG zielt auf freiwillige Zusammenschlüsse zu frei gewählten Zwecken, während eine gesetzliche Eingliederung in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft private Akteure für öffentliche Aufgaben in Anspruch nimmt.

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

a) Die Einbindung in die Industrie- und Handelskammern im Wege der Pflichtmitgliedschaft ist gerechtfertigt. Die in § 1 IHKG normierten Aufgaben entsprechen der für die wirtschaftliche Selbstverwaltung typischen Verbindung von Interessenvertretung, Förderung und Verwaltungsaufgaben, die vom Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach als legitimer Zweck für die Pflichtmitgliedschaft angesehen wurde. Gerade die Pflichtmitgliedschaft sichert, dass alle regional Betroffenen ihre Interessen einbringen können und diese fachkundig vertreten werden. Dies ist auch mit Blick auf die weiteren Aufgaben der Industrie- und Handelskammern, Prüfungen abzunehmen und Bescheinigungen zu erteilen, gefragt.

b) Die Regelungen zur Pflichtmitgliedschaft sind geeignet, diese Zwecke zu erreichen, und damit eine taugliche Grundlage für die Erhebung von Beiträgen. Zwar könnte der Gesetzgeber sich auch für ein Konzept freiwilliger Mitgliedschaft bei Erhalt der Kammern im Übrigen entscheiden. Doch steht das Grundgesetz nicht entgegen, wenn mit der Pflichtmitgliedschaft aller Gewerbetreibenden eines Bezirks die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, ein Gesamtinteresse zu ermitteln, das tatsächlich alle Betriebe und Unternehmen berücksichtigt. Die an die

Pflichtmitgliedschaft gebundene Beitragspflicht trägt dazu bei, den Kammern - bei angemessener Höhe und ordnungsgemäßer Verwendung - die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Der Gesetzgeber darf sich auch für die Organisation in Bezirken entscheiden. Die Einschätzung, dass auch in einer europäisierten und globalisierten Wirtschaft wichtige Handlungsimpulse von der lokalen oder regionalen Ebene kommen können und sollen, stößt auf keine durchgreifenden Bedenken.

c) Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Beschwerdeführerinnen erscheint unter Berücksichtigung des weiten Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers erforderlich. Es ist nicht ersichtlich, dass den Industrie- und Handelskammern Aufgaben zugewiesen wurden, die unnötige Kosten nach sich ziehen, oder dass es andere Möglichkeiten gebe, finanzielle Mittel mit geringerer Eingriffswirkung gleichermaßen verlässlich von den Betroffenen zu erheben. Eine freiwillige Mitgliedschaft ist keine verfassungsrechtlich eindeutig weniger belastende Alternative. Die Zielsetzung des Gesetzgebers, das Gesamtinteresse der regionalen Wirtschaft zu erfassen, ist notwendig mit einer möglichst vollständigen Erfassung der Gewerbetreibenden und ihrer Interessen verbunden, die nach § 1 Abs. 1 IHKG „abwägend und ausgleichend" zu berücksichtigen sind.

d) Die Pflichtmitgliedschaft ist auch zumutbar, um die legitimen Ziele des Gesetzgebers zu erreichen, und kann die Beitragspflicht tragen. Die Belastung der Betriebe durch die nach dem Gewerbeertrag gestaffelte Beitragspflicht und die Pflichtmitgliedschaft in einer regionalen Industrie- und Handelskammer wiegen nicht sehr schwer. Bundesweit hat sich die Beitragspflicht in den letzten Jahren auch eher verringert als erhöht. Zudem verleiht die Pflichtmitgliedschaft den Kammerzugehörigen Rechte zur Beteiligung und Mitwirkung an den Kammeraufgaben. Bereits dieser Vorteil aus den Mitgliedschaftsrechten berechtigt zur Erhebung der Kammerumlage. Die Pflichtmitgliedschaft zwingt insbesondere nicht dazu, es hinnehmen zu müssen, wenn der Pflichtverband und seine Organe die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben überschreiten; dagegen kann jedes Mitglied fachgerichtlich vorgehen.

Die Wahrnehmung des Gesamtinteresses gelingt allerdings nur, wenn abweichende Interessen einzelner Mitglieder oder grundlegende Interessenkonflikte, die für einzelne Mitglieder von erheblicher Bedeutung sind, in den Industrie- und Handelskammern berücksichtigt werden. § 1 Abs. 1 IHKG beinhaltet ein Abwägungsgebot und gerade nicht die Aufgabe der reinen Interessenvertretung. Daraus folgt auch ein Minderheitenschutz. Abweichende Interessen oder grundlegende Interessenkonflikte dürfen nicht unterschlagen werden. Das kann es erforderlich machen, unterschiedliche Positionen in der Darstellung des Abwägungsmaterials zu benennen, diese ausführlich auszuweisen oder auch ein echtes Minderheitenvotum zu ermöglichen.

3. Die Beitragspflicht auf der Grundlage der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern ist auch mit den Anforderungen des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) vereinbar.

a) Die Wahrnehmung der Aufgaben der Industrie- und Handelskammern ist hinreichend demokratisch legitimiert. Sie nehmen in einem abgegrenzten Bereich eigenverantwortlich öffentliche Aufgaben wahr, indem sie private Interessen gebündelt zur Geltung bringen, zielen aber nicht auf Eingriffe in Rechte Dritter und mit Ausnahme der Erhebung der Beiträge auch nicht auf Eingriffsbefugnisse zu Lasten der Mitglieder. Die Anforderungen sind in den gesetzlichen Regelungen in der fachrechtlichen Auslegung hinreichend vorgeprägt. Das gilt im Zusammenspiel mit der Rechtsaufsicht für die Beitragsordnung auch für die Beitragspflicht.

b) Darüber hinaus ergeben sich aus dem Demokratieprinzip keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Binnenverfassung der Industrie- und Handelskammern.

Nach den Regelungen zu den Wahlen zur Vollversammlung der Kammern werden die betroffenen Interessen durch ausreichende institutionelle Vorkehrungen angemessen berücksichtigt. Es ist im Lichte der Aufgabenstellung der Kammern vom politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, zur Spiegelung der Wirtschaftsstruktur des Kammerbezirks die Gruppenwahl vorzugeben. Sie modifiziert zwar den Zählwert einer Stimme, dient aber legitimen Zielen, da so versucht wird, eine Bevorzugung von Partikularinteressen zu verhindern und die Betriebe im Verhältnis zu ihrer wirtschaftlichen Bedeutung im Bezirk zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber regelt die wesentlichen Fragen insbesondere mit der Zuordnungsregel des § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG in hinreichendem Maße selbst, und dazu kommt die Rechtsaufsicht (§ 11 IHKG). Im Übrigen gilt für die Industrie- und Handelskammern auch im Lichte des Demokratieprinzips das Gebot, schutzwürdige Interessen der Verbandsmitglieder nicht willkürlich zu vernachlässigen.