

L e i t s ä t z e

zum Beschluss des Ersten Senats vom 12. Juli 2017

- 1 BvR 2222/12 -

- 1 BvR 1106/13 -

1. Das Recht, nicht durch Pflichtmitgliedschaft von „unnötigen“ Körperschaften in Anspruch genommen zu werden, ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 GG, nicht aus Art. 9 Abs. 1 GG. Das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG schützt auch davor, zu einem Kammerbeitrag herangezogen zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist.

2. In der Organisation einer Körperschaft der funktionalen Selbstverwaltung muss sich die Binnenpluralität der Interessen niederschlagen, denen diese dient.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 2222/12 -

- 1 BvR 1106/13 -

IM NAMEN DES VOLKES

**In den Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

I. der A... GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dominik Storr,
Industriestraße 12, 95466 Weidenberg -

1. unmittelbar gegen

a) den Beschluss des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs vom 11. September
2012 - 22 ZB 12.1843 -,

b) den Beschluss des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs vom 30. Juli 2012 -
22 ZB 11.1518 -,

c) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 5. Mai 2011 -
Au 2 K 09.743 -,

d) den Bescheid der Industrie- und Handelskammer Schwaben vom 27. Februar
2009 - ... -,

2. mittelbar gegen

§ 2 Abs. 1, § 3 Abs. 2, Abs. 3 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des
Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) vom 18. Dezember 1956
(BGBl I S. 920)

- **1 BvR 2222/12** -,

II. der D... GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Dr. Hoppe & Coll.,
Zentgrafenstraße 128, 34130 Kassel -

1. unmittelbar gegen

a) den Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 5. Februar 2013
- 8 A 1190/12.Z -,

b) das Urteil des Verwaltungsgerichts Kassel vom 20. April 2012 - 3 K 1741/
10.KS -,

c) den Bescheid der Industrie- und Handelskammer Kassel vom 12. März 2010 -
... -,

2. mittelbar gegen

§ 2 Abs. 1, § 3 Abs. 2, Abs. 3 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des
Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) vom 18. Dezember 1956
(BGBl I S. 920)

- 1 BvR 1106/13 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,

Eichberger,

Schluckebier,

Masing,

Paulus,

Baer,

Britz,

Ott

am 12. Juli 2017 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Mit ihren Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführerinnen geltend,
die von der jeweiligen Industrie- und Handelskammer erhobenen Beiträge entbehrten

1

einer verfassungsgemäßen Grundlage, weil die im Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dezember 1956 (BGBl I S. 920, IHKG) normierte Pflichtmitgliedschaft nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei.

I.

1. Die funktionale Selbstverwaltung im Gewerbe hat in Deutschland Tradition. Sie bildete sich in Orientierung an den in Frankreich bereits 1596 durch Gesetz begründeten Chambres oder Conseils de Commerce aus; ab 1830 wurden auf Initiative der Wirtschaft Handelskammern zur Selbstverwaltung eingerichtet. Im 18. Jahrhundert entwickelten sich in der Traditionslinie mittelalterlicher Gilden zudem Interessenvertretungen der Kaufleute in „Kommerzdeputationen“, „Kommerzkollegien“ und „Handlungskollegien“; sie wurden 1848 in Preußen durch die Königliche Verordnung über die Errichtung von Handelskammern für die östlichen Provinzen auf eine einheitliche Grundlage gestellt. Die Handelskammern napoleonischer Prägung waren freiwillige Zusammenschlüsse, die preußischen Kaufmannschaften aus dem Staat ausgegliederte Institutionen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter Heranziehung der beteiligten Kreise, mit einem starken Element der Selbstverwaltung (vgl. Hendl, in: Kluth, Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 2 Rn. 10; Mann, in: HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 146 Rn. 4 m.w.N.). In der Zeit des Nationalsozialismus verloren die Kammern ihre Selbständigkeit und gingen in den „Gauwirtschaftskammern“ auf. Nach dem 8. Mai 1945 wurden in den Ländern der westlichen Besatzungszonen wieder Industrie- und Handelskammern errichtet, in unterschiedlicher und teils auch unklarer Organisationsform (vgl. BVerfGE 15, 235 f.). Der Wunsch nach bundesrechtlicher Vereinheitlichung mündete 1956 - mit einem Gesetzentwurf aus der Mitte des Bundestags - im Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern.

2

2. Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen Bescheide zur Heranziehung von Beiträgen, mittelbar gegen § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 2 und 3 IHKG. Die Regelungen wurden in dem für die Beitragserhebung maßgeblichen Zeitraum geändert. § 2 Abs. 1 IHKG lautete ursprünglich:

3

(1) Zur Industrie- und Handelskammer gehören, sofern sie zur Gewerbesteuer veranlagt sind, natürliche Personen, Handelsgesellschaften, andere nicht rechtsfähige Personenmehrheiten und juristische Personen des privaten und des öffentlichen Rechts, welche im Bezirk der Industrie- und Handelskammer entweder eine gewerbliche Niederlassung oder eine Betriebsstätte oder eine Verkaufsstelle unterhalten (Kammerzugehörige).

Ihre auch heute geltende Fassung erhielt die Norm durch das Zweite Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft vom 7. September 2007, BGBl I S. 2246 mit Wirkung vom 14. September 2007. Sie lautet jetzt:

4

(1) Zur Industrie- und Handelskammer gehören, sofern sie zur Gewerbesteuer veranlagt sind, natürliche Personen, Handelsgesellschaften, andere Personenmehrheiten und juristische Personen des privaten und des öffentlichen Rechts, welche im Bezirk der Industrie- und Handelskammer eine Betriebsstätte unterhalten (Kammerzugehörige).

§ 3 Abs. 2 und Abs. 3 IHKG lautete in seiner ab 1. Januar 2004 geltenden Fassung (Drittes Gesetz zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften vom 24. Dezember 2003, BGBl I S. 2934):

5

(2) ¹Die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Industrie- und Handelskammer werden, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, nach Maßgabe des Haushaltsplans durch Beiträge der Kammerzugehörigen gemäß einer Beitragsordnung aufgebracht. ²Der Haushaltsplan ist jährlich nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen aufzustellen und auszuführen.

(3) ¹Als Beiträge erhebt die Industrie- und Handelskammer Grundbeiträge und Umlagen. ²Der Grundbeitrag kann gestaffelt werden; dabei sollen insbesondere Art, Umfang und Leistungskraft des Gewerbebetriebes berücksichtigt werden. ³Kammerzugehörige, die nicht im Handelsregister oder im Genossenschaftsregister eingetragen sind und deren Gewerbeertrag nach dem Gewerbesteuergesetz oder, soweit für das Bemessungsjahr ein Gewerbesteuermessbetrag nicht festgesetzt wird, deren nach dem Einkommensteuergesetz ermittelter Gewinn aus Gewerbebetrieb 5.200 Euro nicht übersteigt, sind vom Beitrag freigestellt. ⁴Die in Satz 3 genannten Kammerzugehörigen sind, soweit sie natürliche Personen sind und in den letzten fünf Wirtschaftsjahren vor ihrer Betriebseröffnung weder Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbstständiger Arbeit erzielt haben, noch an einer Kapitalgesellschaft mittelbar oder unmittelbar zu mehr als einem Zehntel beteiligt waren, für das Haushaltsjahr der Betriebseröffnung und für das darauf folgende Jahr von der Umlage und vom Grundbeitrag sowie für das dritte und vierte Jahr von der Umlage befreit, wenn ihr Gewerbeertrag oder Gewinn aus Gewerbebetrieb 25.000 Euro nicht übersteigt. ⁵Wenn nach dem Stand der zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Haushaltssatzung vorliegenden Bemessungsgrundlagen zu besorgen ist, dass bei einer Industrie- und Handelskammer die Zahl der Beitragspflichtigen, die einen Beitrag entrichten, durch die in den Sätzen 3 und 4 genannten Freistellungsregelungen auf weniger als 55 vom Hundert aller ihr

zugehörigen Gewerbetreibenden sinkt, kann die Vollversammlung für das betreffende Haushaltsjahr eine entsprechende Herabsetzung der dort genannten Grenzen für den Gewerbeertrag oder den Gewinn aus Gewerbebetrieb beschließen. ⁶Wird für das Bemessungsjahr ein Gewerbesteuermeßbetrag festgesetzt, ist Bemessungsgrundlage für die Umlage der Gewerbeertrag nach dem Gewerbesteuergesetz, andernfalls der nach dem Einkommensteuer- oder Körperschaftsteuergesetz ermittelte Gewinn aus Gewerbebetrieb. ⁷Bei natürlichen Personen und bei Personengesellschaften ist die Bemessungsgrundlage um einen Freibetrag in Höhe von 15 340 Euro zu kürzen. ⁸Die Kammerzugehörigen sind verpflichtet, der Kammer Auskunft über die zur Festsetzung der Beiträge erforderlichen Grundlagen zu geben, soweit diese nicht bereits nach § 9 erhoben worden sind; die Kammer ist berechtigt, die sich hierauf beziehenden Geschäftsunterlagen einzusehen. ⁹Gewerbetreibenden, die einer Industrie- und Handelskammer mehrfach angehören (zum Beispiel mit Tochtergesellschaften), kann von dieser ein ermäßigter Grundbeitrag eingeräumt werden.

§ 3 Abs. 2 und Abs. 3 IHKG wurde durch das Zweite Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft vom 7. September 2007, BGBl I S. 2246, mit Wirkung vom 14. September 2007 und 1. Januar 2008 wie folgt geändert und blieb in dieser Fassung bis 31. Juli 2013 in Kraft:

6

(2) ¹Die Kosten der Errichtung und Tätigkeit der Industrie- und Handelskammer werden, soweit sie nicht anderweitig gedeckt sind, nach Maßgabe des Wirtschaftsplans durch Beiträge der Kammerzugehörigen gemäß einer Beitragsordnung aufgebracht. ²Der Wirtschaftsplan ist jährlich nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung unter pfleglicher Behandlung der Leistungsfähigkeit der Kammerzugehörigen aufzustellen und auszuführen.

(3) ¹Als Beiträge erhebt die Industrie- und Handelskammer Grundbeiträge und Umlagen. ²Der Grundbeitrag kann gestaffelt werden; dabei sollen insbesondere Art, Umfang und Leistungskraft des Gewerbebetriebes berücksichtigt werden. ³Natürliche Personen und Personengesellschaften, die nicht in das Handelsregister eingetragen sind, und eingetragene Vereine, wenn nach Art oder Umfang ein in kaufmännischer Weise eingerichteter Geschäftsbetrieb nicht erforderlich ist, sind vom Beitrag freigestellt, soweit ihr Gewerbeertrag nach dem Gewerbesteuergesetz oder soweit für das Bemessungsjahr ein Gewerbesteuermessbetrag nicht festgesetzt wird, ihr nach dem Einkommensteuergesetz ermittelter Gewinn aus Gewerbebetrieb 5 200 Euro nicht übersteigt. ⁴Die in Satz 3 genannten na-

türlichen Personen sind, soweit sie in den letzten fünf Wirtschaftsjahren vor ihrer Betriebseröffnung weder Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit erzielt haben, noch an einer Kapitalgesellschaft mittelbar oder unmittelbar zu mehr als einem Zehntel beteiligt waren, für das Geschäftsjahr einer Industrie- und Handelskammer, in dem die Betriebseröffnung erfolgt, und für das darauf folgende Jahr von der Umlage und vom Grundbeitrag sowie für das dritte und vierte Jahr von der Umlage befreit, wenn ihr Gewerbeertrag oder Gewinn aus Gewerbebetrieb 25 000 Euro nicht übersteigt. ⁵Wenn nach dem Stand der zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Wirtschaftssatzung vorliegenden Bemessungsgrundlagen zu besorgen ist, dass bei einer Industrie- und Handelskammer die Zahl der Beitragspflichtigen, die einen Beitrag entrichten, durch die in den Sätzen 3 und 4 genannten Freistellungsregelungen auf weniger als 55 vom Hundert aller ihr zugehörigen Gewerbetreibenden sinkt, kann die Vollversammlung für das betreffende Geschäftsjahr eine entsprechende Herabsetzung der dort genannten Grenzen für den Gewerbeertrag oder den Gewinn aus Gewerbebetrieb beschließen. ⁶Wird für das Bemessungsjahr ein Gewerbesteuermaßbetrag festgesetzt, ist Bemessungsgrundlage für die Umlage der Gewerbeertrag nach dem Gewerbesteuergesetz, andernfalls der nach dem Einkommensteuer- oder Körperschaftsteuergesetz ermittelte Gewinn aus Gewerbebetrieb. ⁷Bei natürlichen Personen und bei Personengesellschaften ist die Bemessungsgrundlage um einen Freibetrag in Höhe von 15 340 Euro zu kürzen. ⁸Die Kammerzugehörigen sind verpflichtet, der Kammer Auskunft über die zur Festsetzung der Beiträge erforderlichen Grundlagen zu geben, soweit diese nicht bereits nach § 9 erhoben worden sind; die Kammer ist berechtigt, die sich hierauf beziehenden Geschäftsunterlagen einzusehen. ⁹Kapitalgesellschaften, deren gewerbliche Tätigkeit sich in der Funktion eines persönlich haftenden Gesellschafters in nicht mehr als einer Personenhandelsgesellschaft erschöpft, kann ein ermäßigter Grundbeitrag eingeräumt werden, sofern beide Gesellschaften derselben Kammer zugehören. ¹⁰Gleiches gilt für Gesellschaften mit Sitz im Bezirk einer Kammer, deren sämtliche Anteile von einem im Handelsregister eingetragenen Unternehmen mit Sitz in derselben Kammer gehalten werden.

3. Die Industrie- und Handelskammern (IHK) sind nach § 3 Abs. 1 IHKG als Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert, an die Kammermitglieder Beiträge zahlen müssen. Die Bestimmungen über die Beitragsbemessung sind im Laufe der Jahre mehrfach modifiziert und die Beiträge in den letzten Jahren auch abgesenkt worden. Der Kammerbeitrag dient der Finanzierung der gesamten Kammertätigkeit; er ist ver-

7

wendungsneutral, also nicht auf bestimmte Einzelaufgaben bezogen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 2015 - 10 C 6.15 -, juris, Rn. 15).

Rechtsgrundlage für die Erhebung der Beiträge ist § 3 Abs. 3 IHKG in Verbindung mit der nach § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG zu erlassenden Beitragsordnung. Sie wird nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 IHKG von der Vollversammlung beschlossen und bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde nach § 11 Abs. 2 Nr. 3 IHKG. Der Beitrag setzt sich nach § 3 Abs. 3 Satz 1 IHKG aus einem Grundbeitrag und einer Umlage zusammen. Dazu enthält das Gesetz weitere Maßgaben. So kann der Grundbeitrag nach § 3 Abs. 3 Satz 2 IHKG gestaffelt werden, was auch regelmäßig geschieht; er richtet sich nach der Art, Umfang und Leistungskraft des Gewerbebetriebes. Die Umlage wird nach § 3 Abs. 3 Satz 6 IHKG prozentual für den jeweiligen Gewerbeertrag nach dem Gewerbesteuerrecht oder den Gewinn aus Gewerbebetrieb nach dem Einkommensteuergesetz im Veranlagungszeitraum bestimmt. Wer einen bestimmten Ertrag oder Gewinn unterschreitet, ist nach § 3 Abs. 3 Satz 3 und 4 IHKG von der Beitragspflicht freigestellt oder befreit.

8

Neben den Beiträgen ergeben sich Einnahmen der Kammern aus nach § 3 Abs. 5 IHKG erhobenen Sonderbeiträgen und Gebühren sowie aus einem nach § 3 Abs. 6 IHKG verlangten Auslagenersatz. Von Bedeutung sind insbesondere die Nutzungsgebühren für Einrichtungen oder für der Kammer zugewiesene Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung wie die Abnahme von Prüfungen und die Erteilung von Zeugnissen und Bescheinigungen. Dazu kommen Zins-, Beteiligungs- und Wertpapiererträge sowie außerordentliche Erträge und staatliche Mittelzuweisungen.

9

Die Aufgaben der Industrie- und Handelskammern ergeben sich zunächst aus § 1 Abs. 1 IHKG. Danach ist es Aufgabe der Kammern,

10

„das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen; dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten sowie für Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns zu wirken.“

Neben dieser allgemeinen Aufgabenzuweisung sind in § 1 Abs. 2 und 3 IHKG einzelne Aufgaben hervorgehoben. In § 1 Abs. 4 IHKG wird die Übertragung weiterer Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung vorbehalten; sie finden sich unter anderem im Berufsbildungsgesetz (BBiG), der Gewerbeordnung sowie nach § 1 Abs. 3a und 3b, § 12 IHKG im Landesrecht. Nicht zu ihren Aufgaben gehört nach § 1 Abs. 5 IHKG die Wahrnehmung sozialpolitischer und arbeitsrechtlicher Interessen.

11

Die Binnenverfassung der Industrie- und Handelskammern richtet sich nach den §§ 4 bis 8 IHKG. Höchstes Entscheidungsgremium ist danach jeweils die Vollversamm-

12

lung; sie beschließt nach § 4 Abs. 1 Satz 2 IHKG insbesondere die Ordnungen für die Wahlen sowie für Beiträge und Gebühren. Die Mitglieder der Vollversammlung werden nach § 5 Abs. 1 IHKG von den Kammerzugehörigen gewählt. Wahlberechtigt für die unmittelbare Wahl ist nach § 2 Abs. 1 IHKG das Mitglied, wobei jedes Mitgliedsunternehmen, das eine juristische Person ist, eine Stimme hat. Die Wahl ist nach § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG eine Gruppenwahl. Dazu werden die Kammerzugehörigen nach § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG entsprechend der wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks sowie der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Gewerbegruppen in Wahlgruppen eingeteilt und die Zahl der diesen zugeordneten Sitze in der Vollversammlung bestimmt. Das Nähere über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts, über die Durchführung der Wahl sowie über Dauer und vorzeitige Beendigung der Mitgliedschaft zur Vollversammlung wird nach § 5 Abs. 3 Satz 1 IHKG jeweils in einer Satzung bestimmt. Der Dachverband des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) stellt dazu eine Musterwahlordnung zur Verfügung. In den Wahlordnungen wird häufig auch eine Zuwahl von Mitgliedern der Vollversammlung durch die Vollversammlung selbst ermöglicht (Kooptation). Diese muss sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts an den Anforderungen an die Gruppenwahl aus § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG orientieren (BVerwGE 152, 204 <209 f. Rn. 28>). Die Zuwahl wird in einigen Satzungen der Kammern zahlenmäßig begrenzt, so in der Wahlordnung der IHK Schwaben vom 14. Juni 2007 auf bis zu zehn von insgesamt bis zu 107 durch die Regionalversammlung gewählten Mitgliedern und in der Wahlordnung der IHK Kassel-Marburg vom 4. Juni 2013 auf bis zu zehn Mitglieder bei 77 direkt gewählten Mitgliedern der Vollversammlung.

Die Industrie- und Handelskammern unterliegen einer nur teilweise bundesrechtlich geregelten Staatsaufsicht. Nach § 11 Abs. 1 IHKG sind die Kammern einer Rechtsaufsicht unterworfen, die in der Verbandskompetenz des Landes liegt. Insbesondere Beschlüsse der Vollversammlung über Beiträge und die Wahlordnung müssen gemäß § 11 Abs. 2 IHKG von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden; nach § 12 Abs. 1 Nr. 7 IHKG können die Länder ergänzende Vorschriften über die Prüfung des Jahresabschlusses und nach § 12 Abs. 1 Nr. 4 IHKG ergänzende Vorschriften über Aufsichtsmittel verabschieden. Die Sitzländer der Kammern, deren Mitglieder hier Verfassungsbeschwerden führen, haben nicht einzelne Aufsichtsmittel normiert. Sie räumen der Aufsichtsbehörde allerdings die Möglichkeit ein, die Vollversammlung aufzulösen (§ 1 Abs. 2 des Bayerischen Gesetzes zur Ergänzung und Ausführung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 25. März 1958, GVBl 1958, S. 40; § 2 Abs. 2 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 6. November 1957, GVBl 1957, S.147). Schließlich können die Kammern nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 135, 100) nach Landesrecht der Kontrolle der Landesrechnungshöfe unterstellt werden, was in Bayern der Fall ist.

13

4. Derzeit gibt es in der Bundesrepublik Deutschland 79 unterschiedlich große In-

14

dustrie- und Handelskammern. Die Zahl der Mitglieder bewegt sich zwischen vier und fünf Millionen. Der durchschnittliche jährliche Beitragssatz aller registrierten Mitglieder liegt bei 190 €; allerdings zahlen bundesweit über 40 % der Mitgliedsbetriebe keinen IHK-Beitrag (vgl. Deutscher Bundestag, Abschlussbegründung der Petition 24793; Pet 1-17-09-7001-037837). Deutschlandweit und in den hier betroffenen Bezirken sanken zudem die Durchschnittsbeiträge der im Handelsregister eingetragenen Unternehmen ausweislich der öffentlich verfügbaren Informationen in den letzten Jahren, bei der IHK Schwaben von 504 € im Jahr 2007 auf 410 €, bei der IHK Kassel-Marburg von 647 € im Jahr 2007 auf 520 €. Die Wahlbeteiligung zu den Vollversammlungen der IHK lag zuletzt zwischen 5 % (IHK Hannover) und 21 % (IHK Bremerhaven), bei der IHK Schwaben bei 11 % und bei der IHK Kassel-Marburg bei 10 % (www.ihk.de), bei der Wahl zur Handelskammer Hamburg 2017 lag die Wahlbeteiligung bei 17,6 % (Pressemitteilung der Handelskammer Hamburg vom 17. Februar 2017).

II.

1. Die Beschwerdeführerin im Verfahren 1 BvR 2222/12 ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung und betreibt in Memmingen und damit im Bezirk der Industrie- und Handelskammer Schwaben (IHK Schwaben) einen Vertrieb von Sonderaufbauten für Nutzfahrzeuge. Sie wird zur Gewerbesteuer veranlagt. 15

a) Mit Bescheid vom 27. Februar 2009 veranlagte die IHK Schwaben die Beschwerdeführerin für das Jahr 2006 zu einem Kammerbeitrag von 0 €, für das Jahr 2007 von 178,50 € abzüglich bereits gezahlter 153 € und für das Jahr 2009 von 163,80 €, insgesamt 189,30 €. Ihre gegen den Beitragsbescheid erhobene Klage war ebenso wie der Antrag auf Zulassung der Berufung und die Anhörungsrüge erfolglos. 16

b) Mit der fristgemäß erhobenen Verfassungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin unmittelbar gegen die Heranziehung zu Beiträgen der Industrie- und Handelskammer und insoweit gegen den Bescheid der IHK, gegen das Urteil in erster Instanz und gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs über die Nichtzulassung der Berufung, sowie mittelbar gegen die Bestimmungen des Gesetzes über die Industrie- und Handelskammern, welche die Beschwerdeführerin der Mitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer unterwerfen und ihr die Verpflichtung auferlegen, durch Beiträge an der Deckung der Kosten der Kammertätigkeit mitzuwirken. Sie rügt eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1 GG. 17

aa) Zwangsverbände wie die Industrie- und Handelskammern seien am Maßstab von Art. 2 Abs. 1 GG nur zu rechtfertigen, wenn sie legitimen öffentlichen Aufgaben dienen und ihre Errichtung insoweit verhältnismäßig sei. Mittlerweile fehle es schon an der legitimen öffentlichen Aufgabe. Davon sei das Bundesverfassungsgericht zwar noch in der Entscheidung einer Kammer im Jahr 2001 ausgegangen (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de). Es habe dem Gesetzgeber jedoch gleichzeitig die Pflicht aufer- 18

legt, ständig zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskooperation auch bei einer Änderung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen noch bestünden. Weder der Bericht der Bundesregierung im Jahr 2002 (BTDrucks 14/9175) noch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von 2004 (BTDrucks 15/3265) belegten, dass der Gesetzgeber seine Prüfpflicht erfüllt habe. In diesen Äußerungen liege keine substantielle Befassung des Bundestages, sondern nur der Bundesregierung. Auch der vom Verwaltungsgerichtshof angeführte Antrag von 2007 (BTDrucks 16/6357, 16/12883) beschäftige sich nur mit gesetzgeberischem Handlungsbedarf nach dem Zweiten Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse vom 1. September 2007 (BGBl I S. 2246). Den Änderungen des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern seit 1998 liege keine Neubewertung der Notwendigkeit einer Zwangsmitgliedschaft in den Kammern zugrunde. Um die vom Bundesverfassungsgericht auferlegte Prüfpflicht zu erfüllen, müsse der Gesetzgeber jedoch die Veränderung der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen in Europa und in der innerdeutschen Verbandslandschaft eruieren und dann prüfen und beschließen, ob die Voraussetzungen für den Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit durch eine Zwangsmitgliedschaft in einer Industrie- und Handelskammer noch vorlägen.

Ohne Erfüllung der Prüfpflicht sei der Eingriff nicht geeignet, um legitime Ziele zu erreichen. Zudem hätten sich die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Erweiterung und Fortentwicklung des Europäischen Binnenmarktes, die Globalisierung der Märkte, die Auflösung regionaler Wirtschaftsräume, die weltweite Finanz- (2008) und Eurokrise (2010), den Lissabonner Vertrag, den ESM, den Fiskalpakt fundamental verändert. Daneben habe sich das Verbandswesen in den letzten zehn Jahren so weit entwickelt, dass es faktisch alle den Kammern zugewiesenen Aufgaben erfülle. Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts von 2001, wonach die Übertragung der Aufgaben auf Private den Zweck der Zwangskooperation verfehlen würde und damit nicht gleich geeignet sei, dürfte heute nicht mehr zutreffen. Dazu komme der heute fast vollständige Verlust der gesellschaftlichen Akzeptanz der Industrie- und Handelskammern. Das zeige die niedrige Beteiligung an den Wahlen zu den Vollversammlungen sowie die Tatsache, dass jährlich etwa 120.000 Mitglieder die Beiträge nicht zahlen wollten.

Die Errichtung der Kammern sei für das gesetzgeberische Ziel nach den Grundsätzen zu funktionalen Selbstverwaltungskörperschaften nicht erforderlich. Zwar sei das Demokratiegebot grundsätzlich für andere, vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt offen. Doch müsse fehlende personell-demokratische Legitimation durch eine besonders ausgestaltete sachlich-inhaltliche Legitimation und durch fachaufsichtsrechtliche Kontrolle kompensiert werden. Das ergebe sich aus dem Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern nicht. Die Industrie- und Handelskammern seien personell nicht demokratisch legitimiert und sie unterlägen auch inhaltlich keinen ministeriellen Wei-

19

20

sungen. Das könne nicht kompensiert werden und sei auch nicht allein durch den Gründungsakt zu bewirken. Das Parlament könne nicht über seine Kontrollkompetenz disponieren. Die von den Kammerzugehörigen zu finanzierenden Aufgaben müsse ein Parlamentsgesetz ausreichend bestimmen. Anders als bei den Wasserverbänden fehle es daran, denn § 1 Abs. 1 IHKG sei eine weite Aufgabenklausel mit unbestimmten Rechtsbegriffen. Das „Gesamtinteresse der Gewerbetreibenden“ oder „die Förderung der gewerblichen Wirtschaft“ seien nicht geeignet, ein sachlich-inhaltliches Legitimationsniveau zu sichern. Die Weite der Aufgabenklausel berge die Gefahr, dass die Mitglieder zur Finanzierung kammerfremder Aufgaben herangezogen würden. Auch aus § 1 Abs. 4 IHKG ergebe sich nicht mehr, denn die weitere Aufgabenübertragung durch Gesetz oder Rechtsverordnung betreffe Einzelaufgaben hoheitlicher Natur, bei deren Erledigung die Kammern nicht in Selbstverwaltung, sondern als eine Art Sonderverwaltungsbehörde tätig würden. Das könne eine Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht nicht rechtfertigen. Anders als das Gesetz für die Wasserverbände habe der Gesetzgeber für die Kammern keine Fachaufsicht geregelt. Die bloße Rechtsaufsicht sei nicht geeignet, das Fehlen lückenloser personeller Legitimation der Organe zu kompensieren.

Die Organe der Industrie- und Handelskammern seien nicht nach demokratischen Grundsätzen gebildet. Das weite Ermessen des Gesetzgebers bei der Bildung von Organisationseinheiten und der Auswahl der zu übertragenden Aufgaben finde seine Grenze im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip. Der Gesetzgeber müsse sicherstellen, dass sich die verbindlich und autonom gesetzten Regelungen mit Eingriffscharakter als Ergebnis eines demokratischen Willensbildungsprozesses im Innern darstellen; er müsse institutionelle Vorkehrungen treffen, damit Beschlüsse so gefasst würden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt würden. Die in § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG vorgesehene Gruppenwahl widerspreche dem in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 GG verankerten, streng differenzierungsfeindlichen demokratisch-formalen Gleichheitsgrundsatz bei Wahlen. Die Gruppenwahl und die sich anschließende, im Gesetz nicht vorgesehene Kooptation von Vollversammlungsmitgliedern verdeutlichen, dass der Gesetzgeber keine Vorkehrungen zugunsten interessenneutraler Beschlüsse ohne Bevorzugung einzelner Interessen getroffen habe. Vielmehr würden einseitig die Interessen der Großindustrie, der Bauwirtschaft und des Großhandels bevorzugt und den kleinen und mittleren Betrieben die wirtschaftliche Bedeutung abgesprochen.

Für die Selbstverwaltung durch die Industrie- und Handelskammer gebe es keine verfassungsrechtliche Grundlage. Dies sei aber, wie bei den Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG oder den Hochschulen in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, zwingend notwendig. Der einfache Gesetzgeber könne nicht Zonen definieren, in denen auf eine vom Gesamtvolk hergeleitete, nur von den jeweils Betroffenen ausgehende, fragmentierte personelle Legitimation verzichtet werden könne. Eine solche Betroffenheitsdemokratie sei mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

21

22

Die Ausgliederung der IHK-Selbstverwaltung aus dem gesamtstaatlichen Legitimationszusammenhang sei auch mit dem Demokratieprinzip der Europäischen Union nicht vereinbar. Soweit die funktionale Selbstverwaltung als Ausprägung des Demokratieprinzips des Art. 20 Abs. 2 GG zu verstehen sei, dürfe der Gesetzgeber öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten die Rechtsetzungsbefugnis nicht zur völlig freien Verfügung lassen. Das Bundesverfassungsgericht habe 2001 hervorgehoben, dass es für die wirtschaftliche Selbstverwaltung der „Mitwirkung aller Unternehmen“ bedürfe; dagegen stehe die geringe Wahlbeteiligung bei den Wahlen zur Vollversammlung. 23

Die Anordnung der Pflichtmitgliedschaft sei gemessen an dem angestrebten Zweck zudem nicht zumutbar. Das ergebe sich schon aus den Legitimationsmängeln. Die Grenze der Zumutbarkeit der Zwangsmitgliedschaft sei spätestens mit der Unterwerfung der Beschwerdeführerin unter ein System undemokratischer Wahlen überschritten. 24

bb) Die Zwangsmitgliedschaft mit akzessorischer Beitragspflicht verletze auch Art. 9 Abs. 1 GG. Dessen Schutzbereich sei entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch bei einem öffentlich-rechtlichen Zwangszusammenschluss eröffnet. Auch wenn dem demokratischen Gesetzgeber zugestanden werde, bestimmte „öffentliche Aufgaben“ als solche in eigene „öffentlich-rechtliche“ Organisationsgewalt zu nehmen, dürfe er damit nicht den Anforderungen an den Schutz der Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG ausweichen. Der Gesetzgeber könne durch die Wahl der Organisationsform nicht darüber disponieren, ob Art. 9 Abs. 1 GG Anwendung finde oder nicht. Das Grundrecht enthalte ein wesentliches Prinzip „freiheitlicher Staatsgestaltung“, womit das Ermessen des Staates, öffentliche Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft wahrnehmen zu lassen, eingeschränkt werde. Die Industrie- und Handelskammern stünden in etlichen Bereichen in echter Konkurrenz zu frei gegründeten Verbänden und sogar zu ihren eigenen Zwangsmitgliedern. 25

cc) Die Zwangsmitgliedschaft mit Beitragspflicht verletze die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG. Es sei kein sachlicher Grund ersichtlich, warum ausgerechnet die Beschwerdeführerin zur Finanzierung der Förderung der Wirtschaft herangezogen werde. Die Konstruktion einer Beitragspflicht über die Zwangsmitgliedschaft dürfe nicht dazu führen, dass die strengen Voraussetzungen für die Rechtfertigung nichtsteuerlicher Abgaben umgangen würden. Die Unternehmerschaft sei keine homogene Gruppe, die eine Abgabepflicht rechtfertige; die Herstellung eines Gesamtinteresses im Sinne des § 1 Abs. 1 IHKG als von den Pflichtmitgliedern zu finanzierende Aufgabe sei in der Praxis - wenn überhaupt - nur sehr eingeschränkt möglich. Dann bliebe nur noch die Förderung der gewerblichen Wirtschaft, doch profitierten davon alle, nicht nur die Beschwerdeführerin. 26

dd) Es liege eine Verletzung der negativen Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG vor. Da der Willensbildungsprozess innerhalb der Kammer nicht dem Demokratie- 27

prinzip entspreche, sei es unzumutbar, die Stellungnahmen der Kammer mitzutragen.

2. Die Beschwerdeführerin im Verfahren 1 BvR 1106/13 ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Sitz in Kassel. Sie ist als Reiseveranstalterin tätig und betreibt ein Reisebüro. 28

a) Mit Bescheid vom 12. März 2010 zog die damalige Industrie- und Handelskammer Kassel (IHK Kassel) die Beschwerdeführerin zu einem Beitrag von vorläufig 200 € heran. Widerspruch, Klage und Antrag auf Zulassung der Berufung waren erfolglos. Die Verfassungsbeschwerde wendet sich gegen den Beitragsbescheid und die dazu ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen sowie mittelbar gegen dessen Rechtsgrundlagen in § 2 Abs. 1 IHKG und § 3 Abs. 2 und 3 IHKG. 29

b) Die Rüge einer Verletzung von Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1 GG entspricht in weiten Teilen dem Vortrag aus der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 2222/12. Ergänzend rügt die Beschwerdeführerin, Art. 2 Abs. 1 GG sei darüber hinaus auch verletzt, weil sie zu überhöhten Beiträgen herangezogen werde. Die Kammer habe zu hohe Rücklagen nicht nur geschont, sondern weiter erhöht. Die Zwangsmitgliedschaft verletze sie auch in ihrer Gewissensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG, denn als Teil der demokratischen Gesellschaft müsse sie ihren Überzeugungen widersprechend eine „absolut undemokratische“ Zwangskorporation mit ihren Beiträgen unterstützen. Aufgrund der „durchaus totalitären Züge des IHK-Systems“ fühle sie sich auch in ihrer Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG verletzt. 30

Dazu komme eine Verletzung in ihren Rechten aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Gerichte wären verpflichtet gewesen, dem Gerichtshof der Europäischen Union den Rechtsstreit nach Art. 267 AEUV vorzulegen. Es hätte geklärt werden müssen, ob die unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV einer Pflichtmitgliedschaft entgegenstehe, ob es mit dem Beihilfeverbot aus Art. 107 AEUV vereinbar sei, wenn zwangsweise erhobene Mitgliedsbeiträge einzelne Gewerbezweige förderten, die mit anderen Mitgliedsunternehmen in Wettbewerb stünden, und ob die Pflichtmitgliedschaft mit dem Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes aus Art. 26, 27 AEUV in Einklang stehe, denn es gebe diese nur in wenigen Mitgliedstaaten. Jedenfalls verstoße die Pflichtmitgliedschaft gegen die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV, namentlich auch wegen Art. 16 Abs. 2 Buchst. b Dienstleistungsrichtlinie RL 2006/123/EG. Verletzt sei auch das unionsrechtliche Demokratieprinzip, namentlich durch die gesetzlich vorgesehene Gruppenwahl und die Möglichkeit der Kooptation weiterer Mitglieder in die Vollversammlung, auch schon wegen der niedrigen Beteiligung an den Wahlen. Die Binnenstruktur der Kammer sei undemokratisch, weil die Vollversammlung keinen direkten Einfluss auf den Hauptgeschäftsführer und den Präsidenten habe. Eine „Betroffenendemokratie“ sei unvereinbar mit dem Demokratieprinzip. 31

III.

Zu den Verfassungsbeschwerden Stellung genommen haben die Bundesregierung, 32

das Bundesverwaltungsgericht, für die Länder Bayern und Hessen die Staatskanzleien, das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg und das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern, die Beklagten der Ausgangsverfahren, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, die Bundesrechtsanwaltskammer, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Deutsche Anwaltverein und das Institut für Kammerrecht e.V. Sie halten die Verfassungsbeschwerden bereits für unzulässig oder jedenfalls für unbegründet. Einzig zu prüfendes Grundrecht sei das Freiheitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG. Die Kammern genügten den Anforderungen des Demokratieprinzips. Differenzierend äußerten sich der Bundesverband der Deutschen Industrie, der Deutsche Gewerkschaftsbund und der Bundesverband der mittelständischen Wirtschaft. Allein der Bundesverband für freie Kammern e.V. hält die Verfassungsbeschwerden uneingeschränkt für begründet.

1. Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Die Verletzung einer Prüfpflicht führe nicht zur Verfassungswidrigkeit der Norm. Dazu komme es nur, wenn sich die Norm bezogen auf Änderungen des zu regelnden Lebenssachverhaltes oder wegen neuer rechtlicher Rahmenbedingungen als unverhältnismäßig erweise. Dazu fehlten jedoch plausible Darlegungen. Der Hinweis auf die Europäisierung des Wirtschaftsrechts helfe nicht, weil sich die Verwaltungsaufgaben der Kammern in ihrem Schwerpunkt nicht auf den Zentralstaat oder die Europäische Union bezögen, sondern gegenüber jeder Form dezentralisierter Staatsgewalt wahrzunehmen seien. Die höhere Komplexität einer international ausgerichteten Wirtschaft könne ein Indiz für eine größere Bedeutung der Beratung durch die Kammern für Staat und Wirtschaft sein. Die Änderung des Gesetzes im Jahr 2007 bejahe implizit den Fortbestand der Legitimationsgrundlage der Wirtschaftskammern. In letzter Zeit seien den Kammern zudem mehrere neue Aufgaben spezialgesetzlich zugewiesen worden; auch das bestätige, dass der Gesetzgeber keine Zweifel an der Legitimation des Systems der Wirtschaftskammern gehabt habe. Das Argument, private Verbände seien vorzugswürdig, sei weder neu noch valide. Private Verbände seien Grundrechtssubjekte, die Kammern bezögen ihre Legitimation demgegenüber aus ihrer öffentlich-rechtlichen Verfassung als Selbstverwaltungskörperschaft.

33

Das Gesetz über die Industrie- und Handelskammern sei mit dem Demokratieprinzip vereinbar. Die Organe der Kammern seien personell nach für die funktionale Selbstverwaltung modifizierten Grundsätzen hinreichend legitimiert. Die funktionale Selbstverwaltung sei als organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen verfassungsrechtlich anerkannt. Insbesondere seien historische Inpflichtnahmen von Bürgerverbänden für öffentliche Aufgaben verfassungsrechtlich unbedenklich.

34

Das Wahlrecht der Kammern sei mit dem Grundgesetz vereinbar, insbesondere die in § 5 Abs. 3 IHKG vorgesehene Gruppenwahl. Da die Gruppen unterschiedlich groß seien, hätten die Stimmen der wahlberechtigten Kammermitglieder zwar nicht dasselbe Gewicht. Doch gelte hier nicht die Vorgabe der Gleichheit der Wahl. Das sei sachlich begründet, denn in den Wirtschaftskammern seien verschiedene Berufsgruppen zusammengefasst, die zur Wahrnehmung des Gesamtinteresses ausglei-

35

chend berücksichtigt werden müssten, was die Gruppenbildung ermögliche.

Hinsichtlich der Rüge einer Verletzung des Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG bestünden Zweifel an der Zulässigkeit. Soweit eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter geltend gemacht werde, bedürfe es einer Gehörsrüge in entsprechender Anwendung von § 152a VwGO. Ohne sie sei der Rechtsweg nicht erschöpft. Jedenfalls sei die Rüge unbegründet.

36

2. Der 8. Revisionssenat des Bundesverwaltungsgerichts hat mitgeteilt, er sei mehrfach mit § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 2 und 3 IHKG befasst gewesen. Er habe sich an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1962 gebunden gesehen und dessen Auffassung geteilt. Die Annahme, es sei eine legitime öffentliche Aufgabe der Industrie- und Handelskammern, die staatlichen Organe und Behörden in wirtschaftlichen Fragen zu unterstützen und ihnen verlässliche Grundlagen für Entscheidungen auf diesem Gebiet zu liefern, treffe nach wie vor zu. Sollten die Kammern über ihnen zugewiesene Aufgaben hinaus tätig werden, könnten Mitglieder auf Unterlassung klagen. Die Pflichtmitgliedschaft sei zumutbar. Sie eröffne für die Mitglieder eine Chance zur Mitwirkung, ohne sie zu erzwingen. Die grundsätzliche Bedeutung der Frage der Vereinbarkeit mit Unionsrecht sei dem Bundesverwaltungsgericht in mehreren Verfahren nicht prozessordnungsgemäß dargelegt worden.

37

3. Die Bayerische Staatskanzlei hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Die Errichtung öffentlich-rechtlicher Verbände mit Pflichtmitgliedschaft sei zulässig, sofern sie legitimen öffentlichen Aufgaben diene und ihre Errichtung für die Aufgaben verhältnismäßig sei. Aufgabe der Industrie- und Handelskammern sei nicht die reine Interessenvertretung, wie sie auch durch Wirtschaftsverbände wahrgenommen werden könne; nach § 1 Abs. 1 IHKG müssten sie das Gesamtinteresse ausdrücklich unter Abwägung und Ausgleich von Einzelinteressen ihrer Mitglieder wahrnehmen. Die Kammern übernähmen rund 60 öffentlich-rechtliche Aufgaben im Bereich der Wirtschaftsverwaltung, die ansonsten der Staat wahrnehmen müsste. Bayern habe ihnen in den letzten Jahren zusätzlich weitere Aufgaben durch Landesgesetz übertragen. Der Gesetzgeber habe keine Prüfpflicht verletzt. Der Bundestag habe sich von der Bundesregierung über die Pflichtmitgliedschaft und die Entwicklung der Kammern umfassend berichten lassen, und das Gesetz sei seit 2001 mehrfach geändert worden.

38

Das Demokratiegebot sei gewahrt. Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zum Lippeverbands- und Emschergenossenschaftsgesetz (BVerfGE 107, 59) könnten nicht ohne Weiteres übertragen werden. Die Industrie- und Handelskammern seien nicht in vergleichbarer Form zu Entscheidungen gegenüber Nichtmitgliedern ermächtigt und ihre Tätigkeit nicht mit Auswirkungen auf die Allgemeinheit oder ihre Mitglieder verbunden, die den Wasserverbänden vergleichbar wären. Daher genüge hier eine Rechtsaufsicht. Die Wahl zur Vollversammlung sei verfassungsgemäß, denn außerhalb politisch-parlamentarischer Wahlen könne der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit eingeschränkt werden.

39

Art. 3 Abs. 1 GG sei nicht verletzt. Sonderabgaben und Beiträge seien nicht vergleichbar. Erstere dienten der Verwirklichung besonderer Sachaufgaben und seien nicht Gegenleistung für besondere Leistungen; Beiträge seien demgegenüber Abgaben zur Finanzierung der Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Körperschaft durch ihre Mitglieder, die damit den besonderen Vorteil des sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Nutzens abgelten sollten. 40

Eine Verletzung der unionsrechtlichen Grundfreiheiten sei mangels grenzüberschreitenden Bezugs nicht ersichtlich. Ein Verstoß gegen das Beihilfeverbot sei weder substantiiert noch abstrakt justiziabel; etwaige Verstöße könnten lediglich die Aufsicht auslösen. 41

4. Die Hessische Staatskanzlei hält die Verfassungsbeschwerden für teilweise unzulässig, jedenfalls für unbegründet. Sie zeigten nicht auf, was eine Änderung der verfassungsgerichtlichen und der ganz einheitlichen fachgerichtlichen Rechtsprechung gebieten könnte. Das Land habe den Industrie- und Handelskammern zusätzliche Aufgaben übertragen. Die Kammern seien hinreichend demokratisch legitimiert, denn das Gesetz verleihe über die Beitragspflicht hinaus keine Befugnisse zu verbindlichen Entscheidungen. Andere Rechtsgrundlagen im Zusammenhang mit besonderen Aufgabenzuweisungen seien nicht angegriffen. 42

Die Gründe für die Errichtung und die Aufgaben der Industrie- und Handelskammern rechtfertigten das Wahlverfahren. Für die Ausgestaltung der Wahlen sei die Aufgabe der funktionalen Selbstverwaltung bestimmend. Der Auftrag sei nicht die Repräsentation von Gleichen, sondern die Ermittlung, Gewichtung und gemeinwohlorientierte, sachgerechte Vertretung divergierender Interessen im staatlich verfassten Raum. Daher sei eine Differenzierung des Stimmengewichts bei den Wahlen zur Vollversammlung sowohl nach der wirtschaftlichen Bedeutung des Kammerbezirks wie nach der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Gewerbegruppen sachlich geboten. 43

Die Pflichtmitgliedschaft sei sachgerecht. Stünde der Beitritt im Belieben der in Betracht kommenden Mitglieder, würden die Kammern zu bloßen Interessenverbänden. Die mit der Pflichtmitgliedschaft verbundene Beschränkung der Freiheitsrechte sei wegen ihrer geringen Belastungswirkung auch im engeren Sinne verhältnismäßig. Die Beitragspflicht werde durch die Vorteile aufgewogen, die ein Mitglied aus den Beratungs- und sonstigen Dienstleistungen der Kammer ziehen könne. Es sei nicht erkennbar, dass die Beitragsbemessungsregeln oder der Jahresbeitragssatz von 200 € zu gewichtigen Belastungen führten. Im Übrigen werde der Unterschied zwischen Sonderabgaben und Beiträgen verkannt. 44

Die Rüge einer Verletzung von Unionsrecht sei unzulässig. Hinsichtlich der Rüge von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG sei der Rechtsweg nicht erschöpft, da die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache gegenüber dem Verwaltungsgerichtshof nicht hinreichend dargelegt worden sei. 45

5. Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg hält die Kammern für verfassungsrechtlich legitimiert und beschreibt die ihnen landesrechtlich zugewiesenen Aufgaben.

6. Das Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern hält die Pflichtmitgliedschaft sowohl in den Industrie- und Handelskammern als auch in den Handwerkskammern für wirtschaftspolitisch unverzichtbar. Gerade die kleinen und mittleren Unternehmen bedürften dieser Unterstützung und Hilfestellung.

47

7. Die Beklagten der Ausgangsverfahren halten die Verfassungsbeschwerden teilweise für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. An die Erfüllung der Prüfpflicht des Gesetzgebers dürften weder zeitlich noch qualitativ überzogene Anforderungen gestellt werden. Der Deutsche Bundestag habe die Bundesregierung berichten lassen und Abgeordnete hätten Anfragen gestellt; der Gesetzgeber habe das Gesetz fortlaufend reformiert und damit konkludent die Erforderlichkeit der Kammern als Selbstverwaltungskörperschaften mit gesetzlicher Mitgliedschaft der Gewerbetreibenden bestätigt. Die Industrie- und Handelskammern erfüllten die Anforderungen an die hinreichende demokratische Legitimation. Ihre Aufgaben seien gesetzlich hinreichend vorgegeben. Die Vollversammlung werde von den Mitgliedern gewählt und die Gruppenwahl sei verfassungsrechtlich unbedenklich, denn in der funktionellen Selbstverwaltung gebe es kein Gebot der formal gleichen Wahl. Die satzungsrechtliche Möglichkeit der Kooptation diene der möglichst repräsentativen Abbildung der Wirtschaftsstruktur der Kammerbezirke in der Vollversammlung. Mit der Rechtsaufsicht der Aufsichtsbehörde des Landes wirke ein organisatorisch-personell demokratisch legitimierter Amtswalter. Es gebe neben der Genehmigung wesentlicher Beschlüsse der Vollversammlung nach § 11 Abs. 2 IHKG wirksame Aufsichtsmittel bis hin zur Auflösung der Vollversammlung. Eine Fachaufsicht sei verfassungsrechtlich nicht geboten und mit dem Ziel der Selbstverwaltung auch nicht vereinbar.

48

Soweit die Beschwerdeführerin im Verfahren 1 BvR 1106/13 eine Heranziehung zu überhöhten Beiträgen rüge, betreffe dies nicht spezifisches Verfassungsrecht. Es komme weder eine Verletzung der Gewissensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG noch eine Verletzung der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG in Betracht, denn einzelne Mitglieder müssten sich die öffentlichen Äußerungen der jeweiligen Kammer nicht als eigene zurechnen lassen.

49

Mit Blick auf das Unionsrecht sei Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nicht verletzt. Die gesetzliche Mitgliedschaft eines in Deutschland ansässigen Gewerbetreibenden in einer Industrie- und Handelskammer sei mit den Grundfreiheiten vereinbar.

50

8. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) als Dachverband der Kammern und Teil der 1958 gegründeten „Association of European Chambers of Commerce and Industry“ (Eurochambres) hält die Verfassungsbeschwerden für teilweise unzulässig, im Übrigen jedenfalls für offensichtlich unbegründet.

51

Die Kammern nähmen nach § 1 Abs. 1 IHKG das Gesamtinteresse der Wirtschaft in

52

ihrem Bezirk nach wie vor als legitime Aufgabe wahr. Dies sei weder die Summe oder Potenzierung der Einzelinteressen noch deren kleinster gemeinsamer Nenner, sondern die Ermittlung und Abwägung der Einzelinteressen und der Versuch eines Ausgleichs. Das könne zwar im Widerspruch zu den Interessen einzelner kammerzugehöriger Unternehmen, Branchen oder Wirtschafts- oder Fachverbänden stehen. Doch sichere nur die Pflichtmitgliedschaft die breite Erfahrungsgrundlage und die Möglichkeit, wirklich alle wirtschaftlichen Interessen zu erfassen. Das Gesamtinteresse werde in einem durch das Gesetz und die Satzungen ausgestalteten Verfahren ermittelt; in der Praxis geschähe dies in umfänglichen Konsultationsprozessen.

Die Kammern nähmen zahlreiche wichtige Aufgaben wahr. Dazu gehörten nicht nur die nach § 1 Abs. 4 IHKG übertragenen hoheitlichen Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung. Zentral seien die duale Ausbildung neben dem Einsatz für Berufsorientierung an den Schulen und für Migranten und schwächere Jugendliche sowie Aufgaben in der beruflichen Fortbildung, der Abnahme von Prüfungen und die Arbeit für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Förderung älterer Beschäftigter, von Menschen mit Behinderung und ausländischen Arbeitskräften und Auszubildenden. Die Offenheit der Aufgabendefinition folge der tatsächlichen Entwicklung, denn die Förderung der Wirtschaft ändere sich mit dem Bedarf der Unternehmen.

53

Die Industrie- und Handelskammern genügten den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Vorgaben zur demokratischen Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung. Eine lückenlose personelle Legitimation sei nicht gefordert. Die Aufgaben seien gesetzlich ausreichend bestimmt. Die Generalklausel des § 1 Abs. 1 IHKG genüge für Aufgaben ohne Eingriffsbefugnisse wie die Wahrnehmung des Gesamtinteresses, die Beratung und die Förderung der gewerblichen Wirtschaft. Auch die Organisationsstruktur der Kammern entspreche den Anforderungen an die demokratische Legitimation. Wesentliche Entscheidungen würden von den durch alle Unternehmen gewählten ehrenamtlichen Mitgliedern der Vollversammlung getroffen. Die gesetzlich vorgesehene Gruppenwahl sei erforderlich, damit die Vollversammlung als Spiegelbild der jeweiligen Wirtschaftsstruktur repräsentativ zusammengesetzt werden könne. Die Wahlordnungen und die Musterwahlordnung folgten nun der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Dazu komme die Rechtsaufsicht als für die Kammern geeignete Aufsichtsform.

54

Die angegriffenen Regelungen seien mit Unionsrecht vereinbar. Es liege kein grenzüberschreitender Sachverhalt vor. Die gesetzliche Mitgliedschaft sei nicht diskriminierend, da alle ansässigen Unternehmen gleich behandelt würden.

55

9. Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Die Verhältnisse hätten sich nicht grundlegend geändert. Die Vertretung und Beratung durch die Kammern sei heute eher von größerer Bedeutung als früher. Die Pflichtmitgliedschaft sei nach wie vor verhältnismäßig. Rein private Verbände könnten die Aufgaben der Kammern mangels Gemeinwohlbindung nicht wahrnehmen. Das Demokratieprinzip sei nicht verletzt, denn die Kammern unterlägen mit

56

ihren allgemeinen Aufgaben geringeren Legitimationsanforderungen als Verbände mit Eingriffsbefugnissen. Die allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze seien hier nicht anwendbar.

10. Das Institut für Kammerrecht e.V. (ifk) betont die demokratische Legitimation von funktionalen Selbstverwaltungskörperschaften. Private Verbände und Kammern mit Pflichtmitgliedschaft seien grundverschieden. Unionsrecht sei nicht Prüfungsgegenstand. 57

11. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) hält die Verfassungsbeschwerden für unzulässig und unbegründet. Die effektive Aufgabenwahrnehmung durch die Kammern setze voraus, dass die Mitgliedschaft gesetzlich geregelt sei; das ergänze die Interessenverbände. Das Gesetz gewährleiste, dass die Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie geachtet würden. 58

12. Der Verfassungsrechtsausschuss des Deutschen Anwaltvereins (DAV) hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Die Aufgaben der Kammern seien hinreichend bestimmt geregelt. An der Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts von 2001 sei festzuhalten. Allerdings müssten sich die Kammern auf diese Aufgaben konzentrieren und ihre Tätigkeit nicht auf Bereiche ausweiten, die keinen sachlichen Bezug zum Kammerauftrag hätten. Die Geeignetheit könne aber nicht für einzelne Aufgaben isoliert geprüft werden. 59

13. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) weist auf unterschiedliche Einschätzungen seiner Mitglieder hin. 60

14. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) sieht Defizite der demokratischen Legitimation. Die weite Klausel des § 1 Abs. 1 IHKG wecke Zweifel; die Aufgabenbeschreibung in § 91 Abs. 1 HwO sei sehr viel spezifischer. Zudem sei die Arbeitnehmerbeteiligung zu verankern. Die Ungleichbehandlung zwischen dem Handwerk, wo die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer vorgegeben sei, und Industrie und Handel, wo eine solche Vorgabe fehle, sei sachgrundlos. Die fehlende Vertretung von Arbeitnehmerinteressen verletze auch die Anforderungen an eine hinreichende demokratische Legitimation. 61

15. Der Bundesverband mittelständische Wirtschaft e.V. (BMWV) hält die Verfassungsbeschwerden für begründet, soweit die Zwangsmitgliedschaft der Vertretung eines Gesamtinteresses dienen solle, nicht aber für die Verwaltungsaufgaben. Die Herstellung eines bundesweiten Gesamtinteresses gehe an der deutschen und europäischen wirtschaftspolitischen Realität vorbei. Die Kammern seien regionale und lokale Einrichtungen; das Gesamtinteresse der Wirtschaft sei aber, wenn es denn bestehe, durch die gesamtstaatliche Sicht bestimmt. Das Beitragssystem müsse reformiert werden; es sei nicht transparent. 62

16. Der Bundesverband für freie Kammern e.V. (bfffk) unterstützt die Verfassungsbeschwerden. Sie verstießen gegen Unionsrecht und gegen Verfassungsrecht. 63

Die Herstellung eines Gesamtinteresses der Wirtschaft sei aus dem Aufgabenkreis der Industrie- und Handelskammern herauszunehmen. Dann fehle es an der zentralen Voraussetzung für eine Zwangsmitgliedschaft. Die Kammern seien nicht hinreichend legitimiert. Das Gruppenwahlrecht stehe in Widerspruch zum Grundsatz der gleichen Wahl. Nicht jedes Unternehmen habe eine Stimme, sondern große Unternehmen könnten ohne Weiteres mehrfach vertreten sein. Es fehlten Vorgaben zur Wahrung von Minderheitenrechten. Diese würden bei der Besetzung von Ausschüssen und Präsidien ausgegrenzt, selbst wenn sie in Gruppenstärke in die Vollversammlung gewählt seien. Auch die überregionalen Arbeitsgemeinschaften führten dazu, dass die Grundrechte der Zwangsmitglieder strukturell auf der Strecke blieben. Die personelle demokratische Legitimation sei für die Interventionsbefugnisse im Wirtschaftsverwaltungsrecht nicht ausreichend. Die Vorstellung, einfache Mitglieder oder Mitglieder der Vollversammlung könnten mögliche Rechtsverletzungen jeweils gerichtlich unterbinden, sei lebensfremd, denn das Risiko, die Dauer und die Kosten des Verfahrens seien unkalkulierbar.

64

Die Annahme eines Gesamtinteresses der Kammermitglieder sei eine lebensfremde Fiktion. Dieses sei in einer heute heterogenen Wirtschaft nicht feststellbar. So fühlten sich große Teile der Branche erneuerbarer Energien von den Kammern nicht vertreten, da die Kammern die Positionen branchenspezifischer Verbände konterkarierten. Noch grundsätzlicher werde der Dissens, wenn Betriebe wie die Weltläden zur Mitgliedschaft verpflichtet würden, die sich zum fairen Handel und gegen Gewinnmaximierung auf Kosten anderer verpflichteten; dagegen stellten sich die Kammern, nach deren Auffassung die Außenwirtschaftspolitik nicht durch Politikziele wie Verbraucher- und Umweltschutz überfrachtet werden dürften. Auch die Stellungnahme des Dachverbandes in diesem Verfahren erfolge ohne Mandat der Kammern. Die Vorstellung eines Gesamtinteresses sei insofern absurd, als die „braune Wirtschaft“ mit der erschreckenden Fülle rechtsradikaler gewerblicher Tätigkeiten in Form von Verlagen, Konzertveranstaltern, Gaststätten, Plattenlabeln oder Versandhandel vertreten werde, was aber beispielsweise Menschen jüdischen Glaubens oder auch demokratisch gesinnten Unternehmerinnen und Unternehmern kaum zugemutet werden könne.

65

Die Zwangsmitgliedschaft sei jedenfalls nicht erforderlich. Die Verbändelandschaft in Deutschland sei in den letzten Jahren erheblich gewachsen und ausdifferenziert. Die Diskussion um eine Fusion von BDI, BDA und DIHK im Jahr 2006 habe gezeigt, dass die Unterschiede zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Zusammenschlüssen nur noch marginal seien. Die Vorstellung, dass sich ohne Zwangsmitgliedschaft keine freiwilligen Mitglieder engagierten, sei unzutreffend, was der Organisationsgrad in den Handwerksinnungen, den Kammern mit freiwilliger Mitgliedschaft in den europäischen Nachbarländern sowie die zahlreichen Mitgliedschaften deutscher Unternehmen in privaten Wirtschaftsverbänden zeigten.

66

17. Unaufgefordert eingegangene Stellungnahmen schildern über den Einzelfall hinausgehende Probleme bestimmter Wirtschaftszweige wie der Alternativwirtschaft

67

und bestimmter Organisationsformen wie dem Genossenschaftswesen. Die Aufgabe der Wahrnehmung eines Gesamtinteresses sei reine Fiktion und tatsächlich unmöglich. Die Kammern würden durch die konventionellen Wirtschaftsinteressen majorisiert. Weiter heißt es, die Gruppenwahlen seien undemokratisch, da sie Holdings und Großkonzerne bevorzugten. Andere tragen vor, dass sie durch Doppelmitgliedschaften in den Kammern sowie in eigenen Einrichtungen belastet würden. Das gelte für die Pflegekammern und für Genossenschaften, die in ihren Prüfungsverbänden nach § 54 und § 54a des Genossenschaftsgesetzes Mitglied sein müssen. Auch wird beanstandet, dass der Gleichstellungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG in den Kammern nicht beachtet werde. So habe es im Jahr 2011 bei 80 Industrie- und Handelskammern nur eine einzige Präsidentin gegeben; dagegen sei der Frauenanteil in den Führungsgremien der Innungen als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit überwiegend freiwilliger Mitgliedschaft höher.

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig, soweit sie eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1 GG rügen. 68

I.

Die Beschwerdeführerinnen können sich als juristische Personen des Privatrechts gegen eine mögliche Verletzung in ihren Grundrechten durch eine Beitragsbelastung, die auf einer Pflichtmitgliedschaft beruht, mit der Verfassungsbeschwerde zur Wehr setzen. Sie können eine Verletzung von Grundrechten geltend machen, weil sie zu einem Pflichtmitgliedsbeitrag herangezogen werden. Das gilt unabhängig davon, ob dies dem Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) oder der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) zuzuordnen ist (dazu unten C I, II; Rn. 78 ff.). Beide Grundrechte sind ihrem Wesen nach insoweit auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar (Art. 19 Abs. 3 GG). Hier setzt die Erhebung eines Beitrags, gegen den sich die Beschwerdeführerinnen in den Ausgangsverfahren wehren, die Pflichtmitgliedschaft in Gestalt der Kammerzugehörigkeit nach § 2 Abs. 1 IHKG voraus. Gesetzlich angeordnet ist die Pflichtmitgliedschaft der juristischen Person des Privatrechts als Gewerbebetrieb; der Beitragsbescheid stützt sich damit auch auf § 3 Abs. 2 und 3 IHKG in Verbindung mit der Beitragsordnung der jeweiligen Kammer. Die Beitragsbescheide und die sie bestätigenden verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen sind daher nur dann mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu vereinbaren, wenn auch die Pflichtmitgliedschaft verfassungsgemäß ist. 69

II.

Soweit die Verfassungsbeschwerden eine eigenständige Verletzung des Rechts auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG durch die Erhebung eines Kammerbeitrags geltend machen, sind sie nicht hinreichend im Sinne der § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG substantiiert. Es ist nicht erkennbar, zwischen welchen konkreten Vergleichsgruppen eine konkret nachteilig wirkende Ungleichbehandlung bestehen soll; 70

dabei wäre auch auf nahe liegende Gründe für und gegen die angegriffene Differenzierung einzugehen (vgl. BVerfGE 131, 66 <82>). Desgleichen fehlen Ausführungen zur Rechtfertigung des Beitrages als nichtsteuerliche Abgabe (vgl. zuletzt BVerfGE 137, 1 <20 ff. Rn. 47 ff.>; zu den Beiträgen der Industrie- und Handelskammern BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1990 - 1 C 45.87 -, Rn. 16 ff.; GewArch 1990, S. 398 <399 f.>).

Zwar bedarf die Erhebung von Pflichtbeiträgen als Sonderlast vor Art. 3 GG einer Rechtfertigung, weil die Kammermitglieder gegenüber der Gesamtheit der Steuerpflichtigen mit besonderen Abgaben belegt werden. Ungeachtet der Frage, wie der Kammerbeitrag abgabenrechtlich zu qualifizieren ist, wird die Kammerumlage jedenfalls für einen individuellen Vorteil erhoben. Dieser besteht allerdings nicht aus den eventuellen Vorteilen, die das jeweilige Kammermitglied aus den einzelnen Maßnahmen, Prüfungen oder Bescheinigungen seiner Kammer erhält - ansonsten wäre die Umlage nur dann und nur insoweit gerechtfertigt, wie dem einzelnen Kammermitglied im laufenden Haushaltsjahr tatsächlich ein von ihm individuell nutzbarer Vorteil angeboten worden wäre. Vielmehr liegt der stets gegebene Vorteil für ein Pflichtmitglied in den Mitgliedschaftsrechten mit der stets gebotenen rechtlichen Möglichkeit, die eigenen Interessen in das Kammergeschehen einzubringen, etwa an Abstimmungen mitzuwirken oder Anträge zu stellen. Dieser Vorteil aus dem bloßen Mitgliedschaftsrecht berechtigt bereits zur Erhebung einer Kammerumlage, die der Finanzierung der gesamten Kammertätigkeit im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs dient. Des Nachweises eines zusätzlichen besonderen Vorteils in jedem Umlagejahr für jedes einzelne Kammermitglied bedarf es nicht. Zudem lässt sich der „Beitrag“ nach § 3 IHKG mit dem Grundbeitrag (§ 3 Abs. 3 Satz 2 IHKG) und der grundsätzlich nach dem Gewerbebeitrag bemessenen Umlage (§ 3 Abs. 3 Satz 6 IHKG) nach der Leistungsfähigkeit oder einer abgestuften Finanzierungsverantwortlichkeit differenzieren (vgl. BVerfGE 97, 332 <344 f.>).

71

Dazu verhalten sich die Verfassungsbeschwerden ebenso wenig wie zur Ausgestaltung der Beitragspflicht dem Grunde und der Höhe nach. Die pauschale Behauptung, jede gesetzeswidrige Rücklagenbildung sei in jedweder Höhe zu beanstanden, genügt ohne Auseinandersetzung mit den Rechtsgrundlagen, dazu ergangenen fachgerichtlichen Entscheidungen und ohne Auseinandersetzung mit der angegriffenen Praxis nicht den Anforderungen.

72

III.

Die Rüge einer Verletzung der in Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Meinungsfreiheit ist unzulässig. Die Verfassungsbeschwerden richten sich im Ausgangspunkt gegen Beitragsbescheide. Ungeachtet der Frage der Zurechenbarkeit von Äußerungen, die im Namen einer Kammer abgegeben werden, wird kein konkreter Sachverhalt geschildert, wodurch ein Gewerbebetrieb als Mitglied der Industrie- und Handelskammer beeinträchtigt sein könnte. Kommt es zu Konflikten um Äußerungen einer Kammer, steht der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen; hier kann auch im Eilrechts-

73

schutz etwaigen Überschreitungen der Kompetenzen einzelner Kammerorgane entgegengetreten werden.

Eine Beeinträchtigung in Rechten aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 GG ist ebenfalls nicht erkennbar. 74

IV.

Die Rüge einer Verletzung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG durch eine unterbliebene Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union als gesetzlichem Richter für Unionsrechtsfragen durch die Beschwerdeführerin im Verfahren 1 BvR 1106/13 ist ebenfalls unzulässig, da der Grundsatz der Subsidiarität nicht gewahrt ist. 75

V.

Die im Verfahren 1 BvR 1106/13 vorgelegte Vollmacht für die Verfassungsbeschwerde genügt den Anforderungen des § 22 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG. Nach dessen Wortlaut bedarf es einer Vollmachtsurkunde, die sich auf die Verfassungsbeschwerde bezieht (BVerfGE 12, 33 <35>). Der Gegenstand des Verfahrens muss eindeutig bestimmbar sein. Nach Wortlaut und Zweck des § 22 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG genügt es nicht, eine Vollmacht allgemein für eine nicht näher bezeichnete Verfassungsbeschwerde zu erteilen. Dies ist hier auch nicht der Fall. 76

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind nicht begründet. Die Heranziehung zu Beiträgen an die Industrie- und Handelskammern, die in der Pflichtmitgliedschaft wurzelt, beruht mit § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 2 und 3 IHKG auf gesetzlichen Grundlagen, die mit den Anforderungen aus Art. 2 Abs. 1 GG vereinbar sind. 77

I.

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

liche Aufgaben auch unter kollektiver Mitwirkung privater Akteure zu erledigen (vgl. BVerfGE 10, 89 <102>; 38, 281 <297 f.>; vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de, Rn. 29). In Art. 9 GG findet dagegen das Prinzip freier sozialer Gruppenbildung zu selbst definierten Zwecken seinen grundrechtlichen Niederschlag (vgl. BVerfGE 38, 281 <303>; 50, 290 <353>; zur Koalitionsfreiheit BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 11. Juli 2017 - 1 BvR 1571/15 u.a. -, www.bverfg.de, Rn. 132). Das beide Zusammenschlüsse verbindende Element ist zwar das Kollektiv, doch unterliegen Zweck und Gehalt nach Art. 9 GG der Selbstbestimmung, was die Vereinigung erheblich von einer gesetzlich geschaffenen Körperschaft unterscheidet. Art. 9 Abs. 1 GG enthält insbesondere das Recht, in einer Distanz zum Staat und zu politischen Parteien eigene Vereinigungen zu gründen oder ihnen fernzubleiben. Das weitere Recht, nicht durch Pflichtmitgliedschaft von „unnötigen“ Körperschaften in Anspruch genommen zu werden, ergibt sich demgegenüber aus Art. 2 Abs. 1 GG (BVerfGE 38, 281 <298>; unten C II 1 Rn. 81).

Dieses Verständnis von Art. 9 Abs. 1 GG wird durch die Entstehungsgeschichte bestätigt. Schon im Verfassungskonvent von Herrenchiemsee wurde der Vorschlag abgelehnt, die grundrechtliche Garantie der Vereinigungsfreiheit um eine Regelung zu ergänzen, dass niemand gezwungen werden dürfe, sich einer Vereinigung anzuschließen. Es sollte insbesondere auch künftig möglich sein, Angehörige bestimmter Berufe in öffentlich-rechtlichen Organisationen verpflichtend zusammenzufassen (vgl. Deutscher Bundestag/Bundesarchiv <Hrsg.>, Der Parlamentarische Rat. 1948-1949. Akten und Protokolle, Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher, 1981, Dok. Nr. 14, S. 514 f., sowie bereits BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de, Rn. 31). Der Parlamentarische Rat befasste sich mit der Reichweite von Art. 9 Abs. 1 GG in Kenntnis der damals schon lange bestehenden Kammern und ähnlicher Körperschaften. Er wollte diese mit dem Grundrecht der Vereinigungsfreiheit nicht abschaffen. Maßgeblich war der Unterschied zwischen der freiwilligen Bildung einer Vereinigung im Unterschied zur Bindung an öffentlich-rechtliche Körperschaften: So betonte das Mitglied des Parlamentarischen Rates Zinn, dass sich der Staat in Bildung und Organisation freiwilliger Zusammenschlüsse nicht einmischen dürfe, während er durch Gesetz mit öffentlich-rechtlichen Vereinigungen auch Institutionen schaffen könne, für die der zwangsweise Zusammenschluss wesentlich sei (Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 1948/49, S. 570). Das Mitglied des Rates Seebohm führte ausdrücklich aus, der Grundsatz der Freiwilligkeit gelte „nach altem Brauch“ bei Industrie- und Handelskammern nicht, weshalb speziellere Regeln zum Vereinigungszwang in Art. 9 GG nicht gefordert seien; die Frage der Notwendigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft bleibe ohne spezielle Regelung der freien Entwicklung überlassen (Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 1948/49, S. 570). Insofern unterscheidet sich Art. 9 Abs. 1 GG von der Vereinigungsfreiheit in anderen Verfassungen (vgl. StGH Liechtenstein, Urteil vom 29. November 2004 -

79

II.

Die Heranziehung zu Beiträgen an die Industrie- und Handelskammern als Pflichtmitglied in einem öffentlich-rechtlichen Verband berührt die in Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Freiheit, ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt. 80

1. Aus Art. 2 Abs. 1 GG erwächst das Recht, nicht durch Pflichtmitgliedschaft von „unnötigen“ Körperschaften in Anspruch genommen zu werden (vgl. BVerfGE 10, 89 <102>; 38, 281 <298>). Die mit einer Pflichtmitgliedschaft in einem öffentlich-rechtlichen Verband einhergehende Beitragspflicht schränkt die wirtschaftlichen Voraussetzungen individuell selbstbestimmter Betätigungsfreiheit ein (für die Beitragspflicht in der Sozialversicherung vgl. BVerfGE 97, 271 <286>; 115, 25 <42>). Das Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG schützt insofern auch davor, durch die Staatsgewalt mit einem finanziellen Nachteil belastet zu werden, der nicht in der verfassungsmäßigen Ordnung begründet ist (vgl. BVerfGE 19, 206 <215 f.>; 97, 332 <340>; stRspr). 81

Sowohl die Beitragserhebung nach § 3 Abs. 2 und 3 IHKG als auch die Pflichtmitgliedschaft nach § 2 Abs. 1 IHKG sind Eingriffe in die nach Art. 2 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Freiheit. Bereits die Pflichtmitgliedschaft als solche ist nicht lediglich rechtlich vorteilhaft oder eingriffsneutral. Daher ist die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Pflichtkörperschaft, die nicht unmittelbar im Grundgesetz bestimmt ist, nur auf gesetzlicher Grundlage und durch Organisationsakte möglich, die den Vorgaben des Grundgesetzes genügen müssen. 82

2. Die auf der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG beruhenden Regelungen der § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 2 und 3 IHKG genügen den Anforderungen an die Rechtfertigung dieses Eingriffs in Art. 2 Abs. 1 GG. 83

a) Soweit die Beschwerdeführerinnen vorbringen, der Gesetzgeber habe die „ständige Prüfung“ unterlassen, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation noch bestehen, verkennen sie Inhalt und Reichweite dieser Aussage im Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de, Rn. 38. Eine Beobachtungspflicht, die selbständig gerügt werden könnte, ergibt sich daraus nicht. 84

Hier liegt auch kein Fall vor, in dem in der Vergangenheit mit den Anforderungen des Grundgesetzes vereinbare Normen verfassungswidrig geworden wären, weil sich die tatsächlichen Gegebenheiten geändert hätten. Dann trifft zwar den Gesetzgeber die Verantwortung, einen verfassungsgemäßen Zustand herzustellen, was auch rügefähig sein kann (für die Sicherung des Existenzminimums vgl. BVerfGE 125, 175 <224 f.>; 132, 134 <164 ff. Rn. 74, 79> m.w.N.; für die Besoldung zwecks Alimentation vgl. BVerfGE 114, 258 <296 f.>; 117, 330 <355>; 130, 263 <302>; zuletzt BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 22. November 2016 - 1 BvL 6/14 -, www.bverfg.de, Rn. 71). Auch kann es geboten sein, die weitere Entwicklung zu beobachten, die Norm zu überprüfen und sie erforderlichenfalls zu revidieren, falls die 85

tatsächlichen Voraussetzungen oder die Auswirkungen einer Regelung bei ihrem Erlass noch nicht ausreichend zuverlässig beurteilt werden können und die ihr zugrunde liegenden Annahmen nicht mehr zutreffen und sich der nun erreichte Zustand als verfassungswidrig darstellt (vgl. BVerfGE 25, 1 <12 f.>; 49, 89 <130>; 95, 267 <314>). Das gilt unter anderem, wenn komplexe Gefährdungslagen zu beurteilen sind, über die verlässliche wissenschaftliche Erkenntnisse noch nicht vorliegen (vgl. BVerfGE 110, 141 <158>), oder wenn eine Regelung erst im Zusammenwirken mit anderen, für sich genommen geringfügigen Eingriffen in Grundrechte in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führt, die verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbar ist (vgl. BVerfGE 123, 186 <265 f. m.w.N.>). Verfassungswidrig ist das Ausbleiben einer Neuregelung dann nur, wenn die Unterlassung eine Schutzpflicht verletzen würde (vgl. BVerfGE 49, 89 <130>; 88, 203 <309 ff.>; für die Folgen einer Privatisierung BVerfGE 130, 76 <123 f.>). Hier sind weder eine derartige Gefährdung noch eine solche Schutzverantwortung erkennbar.

b) Die mit der Beitragspflicht nach § 3 Abs. 2 und 3 IHKG sowie der Mitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer nach § 2 Abs. 1 IHKG verbundenen Eingriffe in die Handlungsfreiheit der Gewerbetreibenden sind verhältnismäßig. 86

aa) Die Beitragspflicht nach § 3 Abs. 2 und 3 IHKG ist gerechtfertigt, weil die zugrunde liegende Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern nach § 2 Abs. 1 IHKG auf einer legitimen Zwecksetzung beruht. Die Kammern erfüllen „legitime öffentliche Aufgaben“ (vgl. dazu BVerfGE 10, 89 <102>; 15, 235 <241>; 38, 281 <299>; 78, 320 <329>; stRspr). 87

(1) Zu den legitimen öffentlichen Aufgaben gehören Aufgaben, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss (vgl. BVerfGE 38, 281 <299>). Dabei kommt dem Gesetzgeber ein weites Ermessen zu (so auch BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de, Rn. 37); er verfügt bei der Auswahl der Aufgaben, die der Selbstverwaltung übertragen werden sollen, über einen weiten Entscheidungsspielraum. 88

Der Zweck, den der Gesetzgeber mit einer Selbstverwaltungskörperschaft verfolgt, ist aus den gesetzlichen Aufgabenzuweisungen zu ermitteln. Soweit gesetzlich mehrere Aufgaben zugewiesen werden, müssen diese nicht nur pauschal insgesamt, sondern auch je für sich einem legitimen Zweck dienen. Insofern sind die Aufgaben der Vertretung der gewerblichen Wirtschaft gegenüber dem Staat und der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet zu unterscheiden (vgl. BVerfGE 15, 235 <241>). Die Verbindung zwischen unterschiedlichen Aufgaben kann allerdings dazu beitragen, die jeweils andere zu legitimieren, wenn gerade der Koppelung eine eigene Funktion zukommt. Diese kann darin liegen, Wissen ebenso wie wechselseitige Unterstützung zur Verfügung zu stellen und damit auch zu entlas- 89

ten, also eine kostengünstigere Erfüllung von Aufgaben zu ermöglichen.

(2) Die wesentliche Zwecksetzung der Industrie- und Handelskammern ergibt sich aus § 1 Abs. 1 IHKG. Danach hat die Kammer „das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebezüge oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen“. Es obliegt ihr „insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten sowie für Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns zu wirken.“ Nach § 1 Abs. 5 IHKG sollen keine sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Interessen wahrgenommen werden, um einen Konflikt mit den Koalitionen von vornherein zu vermeiden (vgl. BTDrucks 2/2380, S. 2). 90

Das in § 1 Abs. 1 IHKG vorgegebene „Gesamtinteresse“ der gewerblichen Wirtschaft im Bezirk ist das unternehmerische Interesse. Zwar kritisierte die Opposition im Gesetzgebungsverfahren die hier im Unterschied zur Handwerksordnung fehlende Arbeitnehmerbeteiligung; es sei „unmöglich“, Unternehmern oder Unternehmenszusammenschlüssen öffentlich-rechtlichen Charakter zu geben und die ansonsten auch an der Wirtschaft Beteiligten davon auszuschließen, weshalb eine Interessenvertretung der Unternehmen privatrechtlich erfolgen sollte (vgl. BT, Stenographische Protokolle, 2. Deutscher Bundestag, 167. Sitzung, 26. Oktober 1956, S. 9221 <C>, 9237 <A>). Eine Mehrheit entschied sich damals aber für das öffentlich-rechtliche Modell ohne Beteiligung der Beschäftigten. 91

Die Industrie- und Handelskammern sind nach § 1 Abs. 1 IHKG gefordert, die „wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebezüge oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen“. Der Gesetzgeber verlangt eine Bündelung unterschiedlicher Positionen in den Kammern, sowohl durch deren Unabhängigkeit als auch durch die Vollständigkeit der Information, da gerade mit der Pflichtmitgliedschaft die Möglichkeit besteht, auf die Auffassung aller zurückzugreifen (vgl. BVerfGE 15, 235 <242 f.>). Die Industrie- und Handelskammer ist damit zwar eine unternehmerische, aber keine bloß ausgewählte oder einseitige oder gar andere ausschließende Interessenvertretung. Ihre Aufgabe ist es, die Interessen aller Mitglieder im Bezirk durch eine selbstverwaltete Vertretung zusammenzuführen und dabei alle in einem Bezirk relevanten Vorstellungen zu Gehör zu bringen. 92

(3) Die Zwecksetzungen des § 1 IHKG stoßen verfassungsrechtlich nicht auf Bedenken. 93

Die Industrie- und Handelskammern sind nach § 1 Abs. 1 IHKG auf die Vertretung aller im Bezirk vorhandenen wirtschaftspolitischen Perspektiven verpflichtet. Soweit die Beschwerdeführerinnen behaupten, ein Gesamtinteresse lasse sich gar nicht feststellen, da die Unternehmen keine homogene Gruppe seien, liegt dem ein Missverständnis zugrunde. Ziel ist nicht die Artikulation einer einzigen Gesamtauffassung einer homogenen Gruppe. Der Wortlaut des § 1 Abs. 1 IHKG verdeutlicht vielmehr, dass das Gesamtinteresse in diesem Sinne durch Abwägung und Ausgleich auch wi- 94

derstreitender Interessen ermittelt und weitergegeben werden muss.

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

95

Die in § 1 Abs. 1 IHKG des Weiteren vorgegebene, historisch überkommene Aufgabe der Wahrung von „Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns“ beschränkt sich heute im Wesentlichen auf die Bekämpfung von unlauterem Wettbewerb und Korruption. Dazu gehört das in § 1 Abs. 1 IHKG genannte Aufklärungs- und Informationshandeln. Nach § 8 Abs. 3 Nr. 4 UWG hat die Industrie- und Handelskammer auch einen eigenen Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch gegen wettbewerbswidriges Verhalten. Dies entlastet die Mitglieder davon, selbst gegen wettbewerbswidrig handelnde Konkurrenzunternehmen vorgehen zu müssen. Die Aufgabenzuweisung in § 1 Abs. 1 IHKG begegnet damit insgesamt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Darüber hinaus bestehen keine öffentlich-rechtlichen Eingriffsbefugnisse; insbesondere fehlt es anders als in den berufsständischen Kammern an einer Ehrengerichtbarkeit. Notfalls können sich die Mitglieder gegen Aufgabenüberschreitungen der Kammer vor den Fachgerichten wehren.

96

Auch gegen die Aufgabenzuweisung in § 1 Abs. 2 IHKG bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Norm beschreibt seit 1969 unverändert Aufgaben der Wirtschaftsförderung und Berufsbildung, die als solche weder allein im Wege privater Initiative wirksam wahrgenommen werden können noch zu den im engeren Sinn staatlichen Aufgaben zählen, die der Staat selbst durch seine Behörden wahrnehmen muss (vgl. auch die Bewertung in BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de, Rn. 39).

97

Ausgehend von § 1 Abs. 3 bis Abs. 4 IHKG wurden den Industrie- und Handelskammern daneben eine Vielzahl von Wirtschaftsverwaltungsaufgaben spezialgesetzlich übertragen. Sie entstammen zwar der ordnungsrechtlichen Funktion des Wirtschaftsverwaltungsrechts, sind aber nicht mit gewerbeaufsichtlichen Eingriffsbefug-

98

nissen verbunden: Es handelt sich insbesondere um die Ausstellung von Bescheinigungen und die Prüfung von Sachkunde in einer Vielzahl von Gewerbezweigen. Diese Aufgaben sind nicht der unmittelbaren Staatsverwaltung vorbehalten und können daher den insoweit sachnahen Kammern übertragen werden. Sie bringen dort die Expertise der Wirtschaft in die Bewältigung solcher Aufgaben ein.

Die Aufgabenstellungen nach § 1 IHKG entsprechen danach der für wirtschaftliche Selbstverwaltung typischen Verbindung von Interessenvertretung, Förderung und Verwaltungsaufgaben, die auch vom Bundesverfassungsgericht in der Senatsentscheidung im Jahr 1962 (BVerfGE 15, 235) und in der Entscheidung der Kammer im Jahr 2001 (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de) als legitimer Zweck für die Pflichtmitgliedschaft angesehen wurde. Auch gegen die bei Gelegenheit übernommenen Wirtschaftsverwaltungsaufgaben ist verfassungsrechtlich nichts zu erinnern.

99

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

100

bb) Die mittelbar angegriffenen Regelungen zur Pflichtmitgliedschaft sind geeignet, diese Zwecke zu erreichen und damit eine taugliche Grundlage für die Erhebung von Beiträgen. Das ist im verfassungsrechtlichen Sinne schon dann der Fall, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (vgl. BVerfGE 63, 88 <115>; 67, 157 <175>; 96, 10 <23>; stRspr). Die hierzu vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken greifen nicht durch.

101

Die Annahme des Gesetzgebers ist plausibel, dass private Verbände mit freiwilliger Mitgliedschaft nicht im gleichen Maße die Belange und Interessen aller in einer Region tätigen Gewerbetreibenden ermitteln und vertreten können wie eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft und Pflichtbeiträgen, die vielfach gesetzlich, durch ihre innere Organisation und durch Rechtsaufsicht gebunden ist. Zwar könnte der Gesetzgeber die Pflichtmitgliedschaft in der Kammer durch ein Konzept freiwilliger Mitgliedschaft bei Erhalt der Kammern im Übrigen ersetzen. Doch sichert die Pflichtmitgliedschaft aller Gewerbetreibenden eines Bezirks die Voraussetzungen für eine partizipative Ermittlung des Gesamtinteresses nach § 1 Abs. 1 IHKG,

102

bei der tatsächlich alle Betriebe und Unternehmen jedenfalls berücksichtigt werden können. Wäre die Mitgliedschaft freiwillig, bestünde zudem ein Anreiz, als „Trittbrettfahrer“ von den Leistungen der Kammer zu profitieren, ohne selbst Beiträge zu zahlen. Die an die Pflichtmitgliedschaft gebundene Beitragspflicht trägt dazu bei, den Kammern die Erfüllung ihrer Aufgaben - vorbehaltlich der Angemessenheit ihrer Höhe und der ordnungsgemäßen Verwendung - zu ermöglichen.

Auch gegen die Organisation in Bezirken und damit auf der Ebene regionaler Selbstverwaltung zur Erfüllung der benannten Aufgaben bestehen hinsichtlich ihrer Eignung, die legitimen Ziele des Gesetzgebers zu erreichen, keine durchgreifenden Bedenken. Dahinter steht die plausible Einschätzung, dass auch in einer vielfach europäisierten und globalisierten Wirtschaftspolitik Handlungsimpulse von der lokalen oder regionalen Ebene kommen können und sollen. Der Einwand, dass ausländische Gewerbetreibende nicht hinreichend als Mitglieder beteiligt würden und daher ein Gesamtinteresse fehle, greift nicht. Die Pflichtmitgliedschaft in § 2 Abs. 1 IHKG knüpft nicht an die Staatsangehörigkeit an, sondern an die Niederlassung; entscheidend ist die örtliche Verankerung.

103

Die Beschwerdeführerinnen schildern auch keine Entwicklung, die durchgreifende Zweifel an der Eignung der Industrie- und Handelskammern zur Erreichung der legitimen Zwecke begründen würde. Was hier vorgetragen wird, war letztlich auch zur Zeit der letzten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2001 (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de) dargelegt und erkennbar. Aus dem pauschalen Hinweis auf den europäischen Integrationsprozess ergeben sich keine Zweifel, denn Europäisierung bedeutet nicht, dass lokale, regionale oder nationale Wirtschaftspolitik ihre Bedeutung verloren hat. Es kann vielmehr gerade im Umgang mit Europäisierung und Globalisierung besonders wichtig sein, die bezirklichen Perspektiven zur Geltung zu bringen. Das zeigen auch Entscheidungen der Industrie- und Handelskammern selbst und des Gesetzgebers. So gründeten die Kammern bereits im Jahr 1958 den europäischen Zusammenschluss der Eurochambres. Der Gesetzgeber ermöglichte im Jahr 2008 die Übernahme der Aufgabe der Einheitlichen Stelle nach der europäischen Dienstleistungsrichtlinie. Mit Blick auf die regionale Aufgabenerfüllung in der Europäischen Union wurde die Aufgabenübertragung und Bildung öffentlich-rechtlicher Zusammenschlüsse durch die Neufassung von § 10 IHKG und die Änderung von §§ 4, 11 und 12 IHKG verändert (vgl. das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften vom 11. Dezember 2008, BGBl I S. 2418; insbesondere Art. 7). Auch darüber hinaus hat der Gesetzgeber die Aufgabenwahrnehmung in Selbstverwaltung sich verändernden Gegebenheiten angepasst (vgl. das Zweite Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft vom 7. September 2007, BGBl I S. 2246) und zahlreiche Vorschriften des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern mit dem Ziel geändert, „die Effizienz und Transparenz im Kammerwesen weiter zu erhöhen, die Modernisierung der Selbstverwaltung voranzubringen, die Belastungen

104

der Mitglieder auf einem notwendigen Maß zu halten und den Kammern die Möglichkeit einzuräumen, in bestimmten Bereichen noch zielorientierter zu arbeiten“ (BT-Drucks 16/4391, S. 30). Dazu wurden die Voraussetzungen für die Einführung der kaufmännischen Buchführung geschaffen sowie die Befreiungstatbestände für inländische und ausländische Kapitalgesellschaften und Tatbestände zur Beitragsreduzierung vereinheitlicht. Auch insofern sind keine Anhaltspunkte für eine fehlende Eignung zur Zielerreichung erkennbar.

cc) Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Beschwerdeführerinnen durch die Heranziehung zu Beiträgen an die Industrie- und Handelskammern als Pflichtmitglied nach §§ 2 und 3 IHKG erscheint unter Berücksichtigung des weiten Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers auch erforderlich. Daran fehlt es nur, 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, wobei die sachliche Gleichwertigkeit bei Alternativen in jeder Hinsicht eindeutig feststehen muss (vgl. BVerfGE 81, 70 <90> m.w.N.; stRspr). Dafür, dass der Kammer - den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers überschreitend - Aufgaben zugewiesen wurden, die unnötige Kosten nach sich ziehen, oder dass finanzielle Mittel auf andere Weise mit geringerer Eingriffswirkung gleichermaßen verlässlich von den Betroffenen erhoben werden könnten, ist nichts ersichtlich. Die Frage danach wurde vielmehr in der rechtspolitischen Diskussion ausdrücklich gestellt und verneint. So zeigen der Bericht der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag über Beiträge, Aufgaben und Effizienz der Industrie- und Handelskammern vom 29. Mai 2002 (BTDrucks 14/9175) oder auch die Beratung der Petition 24793 zur Reform des Gesetzes über die Industrie- und Handelskammern am 3. Juli 2014 im Deutschen Bundestag, dass die Erforderlichkeit der Aufgabenzuweisung wiederholt diskutiert worden ist. Auch wurden in einer gemeinsamen Studie von Bundesregierung, DIHK, nationalem Normenkontrollrat und Statistischem Bundesamt aus dem Jahr 2011 die Bürokratiekosten der hoheitlichen Aufgaben der Kammern untersucht, um Belastungen für ihre Mitglieder möglichst gering halten zu können (verfügbar unter www.destatis.de). Da die Industrie- und Handelskammer das Interesse der Mitglieder wahrnimmt und ihre wirtschaftliche Tätigkeit fördert, ist nicht ersichtlich, welches mildere Mittel zur Kostentragung als die in § 3 Abs. 2 Satz 1 IHKG geregelte allgemeine, nach der Leistungsfähigkeit gestaffelte Beitragslast eingesetzt werden könnte, unabhängig von der Frage der Zumutbarkeit in der Höhe, der Rechtfertigungsbedürftigen Staffelung und der Verwendung.

Die ebenfalls im Deutschen Bundestag aufgrund entsprechender Gesetzesinitiativen diskutierte Alternative einer freiwilligen Mitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern ist verfassungsrechtlich nicht die eindeutig weniger belastende Alternative zur geltenden Regelung. Nach wie vor lässt sich aus dem aufgrund der Pflichtmitgliedschaft alle Branchen und Betriebsgrößen umfassenden Mitgliederbestand das legitime gesetzgeberische Ziel erkennen, in den Kammern die Teilhabe aller großen, mittleren und kleinen Unternehmen und Betriebe zu sichern. Der Wert der

105

106

Arbeit der Kammern beruht insofern nicht nur auf der Unabhängigkeit vom Staat, sondern auch auf der Vollständigkeit der Informationen, die den Kammern im Bereich der zu beurteilenden Verhältnisse zugänglich sind (vgl. BVerfGE 15, 235 <242 f.>). Eine freiwillige Mitgliedschaft erreicht dies nicht. Die Zielsetzung der Wahrnehmung des Gesamtinteresses ist notwendig mit einer möglichst vollständigen Erfassung der Gewerbetreibenden und ihrer Interessen verbunden, die „abwägend und ausgleichend“ zu berücksichtigen sind (§ 1 Abs. 1 IHKG). In der allgemeinen Mitgliedschaft zeigt sich der Unterschied zwischen selektiver Interessenvertretung und Wahrnehmung des Gesamtinteresses. Eine freiwillige Organisation und die von den Beschwerdeführerinnen angeführte Aufgabenwahrnehmung der Interessenverbände verfolgen andere Ziele.

dd) Die Pflichtmitgliedschaft in § 2 Abs. 1 IHKG ist angemessen, um die angestrebten legitimen Zwecke zu erreichen, und kann auch die daraus abgeleitete Beitragspflicht nach § 3 Abs. 2 und 3 IHKG und nach der Beitragsordnung tragen. Die Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits zeigt, dass die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist, da die Regelungen die Betroffenen nicht übermäßig belasten (zum Maßstab vgl. BVerfGE 83, 1 <19>; 126, 112 <152 f.>; stRspr).

107

Die Belastung der beschwerdeführenden Betriebe durch die nach dem Gewerbebeitrag gestaffelte Beitragspflicht sowie die sie begründende Pflichtmitgliedschaft in der regionalen Industrie- und Handelskammer wiegen nicht sehr schwer. Bundesweit hat sich die Beitragspflicht in den letzten Jahren eher verringert als erhöht. So stellte die Bundesregierung für den Zeitraum von 1998 bis 2001 einen Rückgang der durchschnittlichen Beitragslast um 10,3 % fest (BTDrucks 14/9175, S. 2); der durchschnittliche bundesdeutsche Zahlbetrag liegt bei 190 € (oben A I 4 Rn. 14). Entsprechend sanken, wie sich aus öffentlich verfügbaren Daten ergibt (jeweils aktualisiert unter www.ihk.de), auch in den Bezirken der Beklagten der hiesigen Ausgangsverfahren die Durchschnittsbeiträge der im Handelsregister eingetragenen Unternehmen, bei der IHK Schwaben von 504 € im Jahr 2007 auf 410 €, bei der IHK Kassel-Marburg von 647 € im Jahr 2007 auf 520 €. Weder allgemein noch individuell tragen die Beschwerdeführerinnen überzeugend vor, dass die Beitragslast absolut oder im Verhältnis von Leistung und Gegenleistung unzumutbar sei.

108

Das gilt sowohl für die Mitgliedschaft als auch soweit Mitglieder mit dem Handeln „ihrer“ Industrie- und Handelskammer als Selbstverwaltungskörperschaft in Verbindung gebracht werden. Der Gesetzgeber zwingt mit § 2 Abs. 1 IHKG zwar auch jene in die Kammer, die sich nicht einbringen wollen. Allerdings eröffnet die Pflichtmitgliedschaft den Kammerzugehörigen auch die Möglichkeit der Beteiligung und Mitwirkung an Entscheidungsprozessen, einschließlich der Möglichkeit, sich nicht aktiv zu betätigen (so bereits BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 7. Dezember 2001 - 1 BvR 1806/98 -, www.bverfg.de, Rn. 50). Die Pflichtmitgliedschaft zwingt außerdem nicht dazu, es hinnehmen zu müssen, wenn der Pflichtverband und seine Organe die ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben überschreiten. Dagegen kann je-

109

des Mitglied fachgerichtlich vorgehen, wie dies auch tatsächlich praktiziert wird (aus jüngerer Zeit: VG Düsseldorf, Urteil vom 11. Mai 2016 - 20 K 3417/15 -, juris, VG Hamburg, Urteil vom 25. November 2015 - 17 K 4043/14 -, juris; VG Sigmaringen, Urteil vom 12. Oktober 2011 - 1 K 3870/10 -, juris, vgl. auch BVerwGE 137, 171; 154, 296). Vorliegend stellen sich diesbezügliche Fragen aber nicht. Die Beschwerdeführerinnen zielen vielmehr grundsätzlich darauf, dass die Industrie- und Handelskammern strukturell nicht oder nicht mehr in der Lage seien, auch ihr Interesse in einer Weise abzubilden, in denen sie sich als Gewerbetreibende wiederfinden könnten. Die in der Stellungnahme des Bundesverbandes für freie Kammern e.V. angeführten Beispiele wecken daran jedenfalls in Einzelfällen von Unternehmen der Neuen Energiewirtschaft, der Alternativwirtschaft, Gemeinwirtschaft und der christlichen oder „Eine-Welt“-Wirtschaft Zweifel. Insoweit können sich in einem Kammerbezirk durchaus Fragen stellen, auf die Gewerbetreibende derart unterschiedliche Antworten geben, dass sich diese schwer in eine Gesamtabwägung integrieren lassen. Vermittelt die Industrie- und Handelskammer dann allein das Mehrheitsinteresse als Gesamtinteresse, führt dies zur dauerhaften Beeinträchtigung der Minderheitsinteressen.

Eine Pflichtmitgliedschaft zur Bündelung regionaler wirtschaftlicher Interessen ist vor diesem Hintergrund nur dann nicht zumutbar, wenn die nach § 1 Abs. 1 IHKG gebotene Wahrnehmung des Gesamtinteresses diesen Interessen tatsächlich nicht Rechnung trägt. Die Aufgabennorm des § 1 IHKG stößt insofern nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken. § 1 Abs. 1 IHKG enthält ein Abwägungsgebot und nicht die Aufgabe der reinen Interessenvertretung (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 Rn. 32 ff.>). Daraus ergeben sich Anforderungen an die Argumentation und die Darstellung des Gesamtinteresses, die eine Pflichtmitgliedschaft zumutbar machen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verlangt die notwendige Objektivität eine Argumentation mit sachbezogenen Kriterien. Das zwingt dazu, bei der Wahrnehmung des Gesamtinteresses gegebenenfalls auch eine Minderheitenposition darzustellen; eine Äußerung der Kammer zu besonders umstrittenen Themen muss die geforderte Abwägung auch insoweit erkennen lassen (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 Rn. 33>). Dazu kommen die Vorgaben zur Entscheidungsfindung in den Kammern, denn nach § 4 IHKG müssen grundsätzliche Festlegungen auf jeden Fall durch die Vollversammlung erfolgen (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 f. Rn. 35>).

Die Zumutbarkeit der die Beitragspflicht begründenden Pflichtmitgliedschaft ist durch eine solche Interpretation des § 1 Abs. 1 IHKG zu sichern. Die gebotene Wahrnehmung des Gesamtinteresses gelingt nur, wenn abweichende Interessen einzelner Mitglieder oder grundlegende Interessenkonflikte, die für einzelne Mitglieder von erheblicher Bedeutung sind, berücksichtigt werden. Eine derartige Belastung der unterlegenen Pflichtmitglieder wäre schon vom legitimen Zweck der alle Belange vermittelnden Kammermitgliedschaft nicht gedeckt, jedenfalls aber unzumutbar. Aus dem Abwägungsgebot in § 1 Abs. 1 IHKG folgt insoweit ein Minderheitenschutz. Es hängt vom Einzelfall ab, welche Darstellung jeweils geboten ist, um diesen zu verwirklichen. Das kann von der stichwortartigen Benennung einer Position in der Dar-

110

111

stellung des Abwägungsmaterials über eine ausführliche Ausweisung der Minderheitenposition bis hin zum echten Minderheitenvotum reichen, das unverändert der mehrheitlich getragenen Erklärung hinzuzufügen sein kann.

c) Die Beitragspflicht nach § 3 IHKG auf der Grundlage der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern nach § 2 Abs. 1 IHKG ist mit den Anforderungen des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) vereinbar. 112

aa) Nach dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG bedarf alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter, gleich ob unmittelbar außenwirksam oder nicht, der demokratischen Legitimation. Es muss sich auf den Willen des Volkes als der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger zurückführen lassen und, sofern nicht das Volk selbst entscheidet, ihm gegenüber verantwortet werden. Der notwendige Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft wird vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt, durch den parlamentarischen Einfluss auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt. Für die demokratische Legitimation staatlichen Handelns ist nicht deren Form entscheidend, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau (vgl. BVerfGE 136, 194 <261 Rn. 168> m.w.N.). Insoweit haben die personelle und die sachlich-inhaltliche, über die gesetzliche Steuerung und die staatliche Aufsicht vermittelte Legitimation nicht je für sich Bedeutung, sondern nur in ihrem Zusammenwirken (vgl. BVerfGE 107, 59 <87>; 130, 76 <124, 128>; 136, 194 <261 Rn. 168>). Je intensiver die in Betracht kommenden Entscheidungen etwa Grundrechte berühren, desto höher muss das Legitimationsniveau sein (vgl. BVerfGE 93, 37 <72 f.>; 130, 76 <124>; 135, 155 <221 f. Rn. 157>; 136, 194 <261 Rn. 168>). 113

Außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der sachlich-gegenständlich nicht beschränkten gemeindlichen Selbstverwaltung ist das Demokratiegebot grundsätzlich offen für andere, insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt. Demokratisches Prinzip und Selbstverwaltung stehen unter dem Grundgesetz nicht im Gegensatz zueinander (BVerfGE 107, 59 <92> m.w.N.). Dementsprechend sind für den Bereich der funktionalen Selbstverwaltung von dem Erfordernis lückenloser personeller Legitimation abweichende Formen der Beteiligung von Betroffenen an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben gebilligt worden, wenn dies ausgeglichen wurde durch eine stärkere Geltung der gleichfalls im Gedanken der Selbstbestimmung und damit im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und der Autonomie (vgl. BVerfGE 135, 155 <222 f. Rn. 158>; 136, 194 <262 f. Rn. 169>). Auch außerhalb der funktionalen Selbstverwaltung können im Interesse sachgerechter, effektiver Aufgabenwahrnehmung begrenzte Abweichungen von der Regelanforderung uneingeschränkter personeller Legitimation zulässig sein. Ob und inwieweit Lockerungen einer personellen Legitimation mit dem Demokratieprinzip vereinbar sind, hängt auch 114

davon ab, ob die institutionellen Vorkehrungen eine nicht Einzelinteressen gleichheitswidrig begünstigende, sondern gemeinwohlorientierte und von Gleichachtung der Betroffenen geprägte Aufgabenwahrnehmung ermöglichen und gewährleisten. Die Regelungen über die Organisationsstruktur der Selbstverwaltungseinheiten müssen insoweit auch ausreichende institutionelle Vorkehrungen dafür enthalten, dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (vgl. BVerfGE 37, 1 <27 f.>; 107, 59 <93>). Wo der Gesetzgeber solche Lockerungen vorsieht, müssen zudem die Möglichkeiten parlamentarischer Beobachtung und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung unbeeinträchtigt bleiben (vgl. BVerfGE 135, 155 <222 f. Rn. 158>; 136, 194 <262 f. Rn. 169>, m.w.N.).

bb) (1) Soweit die Beschwerdeführerinnen rügen, dass die Aufgabenwahrnehmung und Organisation der Industrie- und Handelskammern schon grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Demokratieprinzips nicht genügen, haben sie keinen Erfolg. 115

Für die Wahrnehmung der Aufgaben der Industrie- und Handelskammern gibt es ein hinreichendes Legitimationsniveau. Sie haben nach § 1 Abs. 1 IHKG die Aufgabe, „das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebranchen oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen“. Es obliegt ihnen insbesondere, „durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten“, sowie „für Wahrung von Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns zu wirken.“ Damit verdeutlicht der Gesetzgeber, dass die Kammern in einem abgegrenzten Bereich eigenverantwortlich öffentliche Aufgaben wahrnehmen sollen, indem sie private Interessen gebündelt zur Geltung bringen (vgl. BVerfGE 107, 59 <92>). Diese Aufgaben zielen aber nicht auf Eingriffe in Rechte Dritter und mit Ausnahme der Befugnis zur Erhebung von Beiträgen der Mitglieder nach § 3 IHKG und der jeweiligen Beitragsordnung auch nicht auf Eingriffsbefugnisse zu Lasten der Mitglieder. Vielmehr nehmen die Industrie- und Handelskammern nach § 1 Abs. 1 IHKG Selbstverwaltungsaufgaben wahr. 116

Die Regelungen genügen insbesondere in der fachrechtlichen Auslegung (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 f. Rn. 32 ff.>) den Anforderungen an eine hinreichende sachlich-inhaltliche Legitimation dieser Form der Selbstverwaltung in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft. Zur Ermittlung und Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Gewerbetreibenden im Bezirk ist die Kammer nach dem Selbstverwaltungsgedanken nicht zuletzt durch Kommunikation und durch Diskussion der wesentlichen Entscheidungen in der Vollversammlung gehalten, alle Positionen angemessen zu berücksichtigen und erforderlichenfalls auch zu kommunizieren (vgl. oben C II 2 b dd Rn. 110 f., siehe auch unten C II 2 c bb <3> Rn. 126.). 117

(2) Zwar begründet die Befugnis zur Erhebung von Beiträgen nach § 3 IHKG und nach der Beitragsordnung Eingriffsbefugnisse zu Lasten der Mitglieder. Die Ausge- 118

staltung der Beitragspflicht genügt jedoch den insoweit höheren Legitimationsanforderungen an eine grundrechtsrelevante Befugnis einer Selbstverwaltungskörperschaft (vgl. BVerfGE 111, 191 <218>; zu Abgabenbescheiden in der Filmförderung BVerfGE 135, 155 <225 f. Rn. 164 f.>).

Die wesentlichen Vorentscheidungen über Grund und Höhe der Beitragserhebung ergeben sich aus § 3 Abs. 2 bis 8, § 4 Satz 2 Nr. 2 IHKG, also insoweit sachlich-inhaltlich legitimiert. So enthalten § 3 Abs. 3 und Abs. 4 IHKG Vorgaben zur Aufteilung in Grundbeitrag und Umlage, zum Beitragsmaßstab und zum Personenkreis, der für Befreiungstatbestände und Ermäßigungen in Betracht kommt, sowie zu den unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen. Zudem verlangt § 3 Abs. 7 Satz 2 IHKG, dass in der Beitragsordnung der Erlass und die Niederschlagung von Beiträgen zu regeln sind. Die Entscheidung über die Beitragstatbestände ist damit der Beitragsordnung und mithin der Satzungsgewalt der Vollversammlung vorbehalten. Durch die Entscheidung der Vollversammlung ist die Beitragsordnung folglich durch die Betroffenen selbst jedenfalls wesentlich mitbestimmt. Die Satzungsautonomie findet ihren Sinn darin, die Mitglieder zu aktivieren und ihnen gemeinsam die Regelung solcher Angelegenheiten eigenverantwortlich zu überlassen, die sie selbst betreffen und die sie in überschaubaren Bereichen am Sachkundigsten beurteilen können (vgl. BVerfGE 33, 125 <156>; 111, 191 <216>). Darüber hinaus unterliegt der Erlass der Beitragsordnung ebenso wie die Beitragserhebung nach dem Klammerzusatz in § 11 Abs. 1 Satz 1 IHKG der Rechtsaufsicht. Somit ergibt sich aus den gesetzgeberischen Vorgaben ein hinreichendes Legitimationsniveau für den mit den Beiträgen für Pflichtmitglieder einhergehenden Grundrechtseingriff.

119

(3) Darüber hinaus ergeben sich aus den Anforderungen des Demokratieprinzips keine der auf der Pflichtmitgliedschaft beruhenden Beitragserhebung durch die Industrie- und Handelskammern entgegenstehenden verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf deren Binnenverfassung. Die Festsetzung des Maßstabs für die Beiträge und Sonderbeiträge erfolgt nach § 4 Satz 2 Nr. 4 IHKG durch die Vollversammlung. Die gegen die Wahl der Vollversammlung vorgebrachten Bedenken greifen nicht durch.

120

Außerhalb demokratischer Wahlen politisch-parlamentarischer Art kann der Grundsatz, dass aktives und passives Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausgeübt werden können soll, Einschränkungen erfahren (vgl. BVerfGE 39, 247 <254> für Selbstverwaltungsorgane der Hochschulen). Das Grundgesetz erzwingt keine formal gleiche Art der Wahlen aller Art (vgl. BVerfGE 41, 1 <11 f.>). Entscheidend ist, dass gesetzliche Vorgaben für eine autonome Entscheidungsfindung die angemessene Partizipation aller Betroffenen an der Willensbildung gewährleisten (vgl. BVerfGE 76, 171 <186>; 107, 59 <99 f.>). Die Ausgestaltung des Wahlrechts wird daher nur dadurch begrenzt, dass diese mit dem Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung einerseits und effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung andererseits vereinbar sein muss (vgl. BVerfGE 107, 59 <93>). Die Organe müssen nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden (vgl. BVerfGE 33, 125 <157>; 111,

121

191 <217>). Es bedarf ausreichender institutioneller Vorkehrungen dafür, dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (vgl. BVerfGE 37, 1 <27 f.>; 107, 59 <93>; 135, 155 <222 f. Rn. 158>; 136, 194 <263 Rn. 169> m.w.N.).

Diesen Anforderungen werden die Regelungen zu den Wahlen zur Vollversammlung der Industrie- und Handelskammern gerecht. Die Vollversammlung wird nach § 5 Abs. 1 IHKG gewählt. Wahlberechtigt ist das der Kammer zugehörige Mitglied nach § 2 Abs. 1 IHKG, wobei jedes Mitgliedsunternehmen - wie nach § 2 Abs. 2 der Wahlordnung der IHK Kassel-Marburg - eine Stimme hat. Sind in Konzernstrukturen die Teilunternehmen als juristische Personen des Privatrechts jeweils selbst Mitglieder nach § 2 Abs. 1 IHKG, kann der Konzern daher auch mehrere Stimmen auf sich vereinen. Das folgt daraus, dass die Mitgliedschaft nach § 2 Abs. 1 IHKG und im Gewerbesteuerrecht nach § 5 GewStG an die natürliche oder juristische Person anknüpft; insofern werden alle Betriebe formal gleichbehandelt. Die damit aber auch mögliche mehrfache Präsenz eines Konzerns ist zu rechtfertigen, da der Gesetzgeber mit der Anknüpfung an gewerbesteuerpflichtige natürliche und juristische Personen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstellt, die für die Aufgabenstellung der Kammern von erheblicher Bedeutung ist.

122

Gegen die Wahl zur Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer nach § 5 Abs. 3 IHKG als Gruppenwahl bestehen ebenfalls keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Durch die Zuordnung der Mitglieder zu Wahlgruppen wird zwar die Gleichheit des Zählwerts der Stimme modifiziert; für ein Mandat müssen unterschiedlich viele Stimmen gewonnen werden. Doch ist auch diese Abweichung von der Wahlrechtsgleichheit zu rechtfertigen. Die Gruppenwahl dient dem Ziel, eine Bevorzugung von Partikularinteressen oder eine Behinderung der angemessenen Interessenwahrnehmung beitragszahlender Betroffenen zu verhindern (vgl. zu dieser Anforderung BVerfGE 107, 59 <100 f.>), indem sie verhindert, dass die gewerbliche Tätigkeit völlig unabhängig von der wirtschaftlichen Bedeutung im Kammerbezirk berücksichtigt wird. Damit beugt sie einer Zusammensetzung vor, mit der ein Konzern, der eine Branche dominiert, zu große Bedeutung erhält, und kann andererseits vermeiden, dass die Vollversammlung von zahlreichen Einzelinteressen ohne Berücksichtigung wirtschaftlich bedeutender Unternehmen geprägt wird. Insoweit kann sie auch dazu beitragen, konstante Mehrheiten zu vermeiden (vgl. zu dieser Anforderung BVerfGE 10, 89 <106 f.>). Jedenfalls ist es im Lichte der Aufgabenstellung der Kammern vom politischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt, die Gruppenwahl zur Spiegelung der Wirtschaftsstruktur des Kammerbezirks vorzugeben.

123

Der Gesetzgeber hat sich seiner Rechtsetzungsbefugnis hier auch nicht völlig entäußert, sondern regelt die grundrechtlich wesentlichen Fragen in § 5 IHKG in hinreichendem Maße selbst (zu den Anforderungen vgl. BVerfGE 141, 143 <170 Rn. 59> m.w.N.). Insbesondere hat er im Jahr 2007 die Zuordnung von Sitzen in der Vollversammlung zu den jeweiligen Wahlgruppen mit § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG genauer ge-

124

fasst. Danach hat der Satzungsgeber die Möglichkeit, Branchengruppen nach der jeweiligen Wirtschaftsstruktur zu bilden und zu gewichten. Dazu kommt die Rechtsaufsicht nach § 11 IHKG, mit der ein hinreichender staatlicher Einfluss auf den Inhalt der von den Organen der Industrie- und Handelskammern zu erlassenden Normen, zu denen die Wahlordnung gehört, gewährleistet ist.

Es kann dahingestellt bleiben, nach welchen Maßstäben im Einzelnen die Zuwahl von Mitgliedern der Vollversammlung in den Industrie- und Handelskammern den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lässt § 5 IHKG, der anders als § 93 Abs. 4 HwO keine ausdrückliche Regelung zur Kooptation enthält, diese dennoch zu (so BVerwGE 16, 312; anders noch Bremer, Kammerrecht der Wirtschaft, 1960, S. 112; Frentzel/Jäkel, IHKG, 2. Aufl. 1961, § 5 Bem. 2 <S. 182> m.w.N. zur unveröffentlichten Rechtsprechung), wenn diese den für die Gruppenwahl in § 5 Abs. 3 IHKG vorgegebenen Prinzipien folgt (vgl. BVerwGE 152, 204 <208 ff.>). Den Verfassungsbeschwerden und den Stellungnahmen ist nicht zu entnehmen, inwieweit unter diesen Umständen damit konkret im vorliegenden Fall relevante Legitimationsdefizite der Kammern verbunden wären.

Im Übrigen gilt für die Industrie- und Handelskammern auch im Lichte des Demokratieprinzips das Gebot, schutzwürdige Interessen der Verbandsmitglieder nicht willkürlich zu vernachlässigen (vgl. BVerfGE 107, 59 <100 f.>); es darf keine Gruppe „institutionell majorisiert“ werden (BVerfGE 10, 89 <106 f.>). Die Konkretisierung dieser Anforderungen an die Organisationsform der Selbstverwaltung muss sowohl den Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung als auch die öffentliche Aufgabenwahrnehmung effektuieren (vgl. BVerfGE 107, 59 <93>). Daher muss sich insbesondere die Binnenpluralität der wirtschaftlichen Interessen in einem Bezirk niederschlagen. Dies sichert der Gesetzgeber über § 1 Abs. 1 IHKG mit der Vorgabe der Aufgabe der Wahrnehmung des Gesamtinteresses, denn § 1 Abs. 1 IHKG verpflichtet dazu, auch relevante Minderheitsbelange zu ermitteln und darzustellen, gegebenenfalls in einem Minderheitsvotum (vgl. BVerwGE 137, 171 <176 Rn. 32 ff.>).

Kirchhof

Eichberger

Schluckebier

Masing

Paulus

Baer

Britz

Ott

125

126

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Juli 2017 -
1 BvR 2222/12, 1 BvR 1106/13**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 12. Juli 2017 - 1 BvR 2222/
12, 1 BvR 1106/13 - Rn. (1 - 126), [http://www.bverfg.de/e/
rs20170712_1bvr222212.html](http://www.bverfg.de/e/rs20170712_1bvr222212.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2017:rs20170712.1bvr222212