



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 25/2014 Juni 2014

Zur Verfassungsbeschwerde der A. A. und F. GmbH sowie zur Verfassungsbeschwerde der D. W., E. + K. Ferien GmbH 1 BvR 2222/12 und 1 BvR 1106/13

Mitglieder des Verfassungsrechtsausschusses

RA Prof. Dr. Christian Kirchberg, Vorsitzender
RA Dr. Christian-Dietrich Bracher
RA Prof. Dr. Christofer Lenz
RA Dr. Michael Moeskes
RA Prof. Dr. Michael Quaas
RA Dr. h.c. Gerhard Strate
RA und Notar Prof. Dr. Bernhard Stür
RA Prof. Dr. Michael Uechtritz (Berichterstatter)

RA Frank Johnigk, Bundesrechtsanwaltskammer

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 163.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme

A. Sachverhalt

Die Beschwerdeführerin im Verfahren 1 BvR 2222/12, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts Augsburg und einen Nichtzulassungsbeschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs sowie gegen einen Beitragsbescheid der Industrie- und Handelskammer Schwaben, mit dem die Beschwerdeführerin zu einem Kammerbeitrag durch die Industrie- und Handelskammer Schwaben herangezogen worden war. Das Verwaltungsgericht Augsburg hat die Klage gegen diesen Bescheid abgewiesen. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat den Antrag auf Zulassung der Berufung gegen dieses Urteil zurückgewiesen.

Im Beschwerdeverfahren 1 BvR 1106/13 wendet sich die Beschwerdeführerin, eine GmbH im Bereich der IHK Kassel, die auf dem Gebiet der Touristik tätig ist, gegen einen Beitragsbescheid der Industrie- und Handelskammer Kassel, gegen ein Urteil des VG Kassel, mit dem die Klage gegen den Beitragsbescheid abgewiesen wurde sowie gegen einen Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, mit dem der Antrag der Beschwerdeführerin auf Zulassung der Berufung gegen das klagabweisende Urteil des VG Kassel zurückgewiesen wurde. Im Einzelnen:

1. Im Verfahren 1 BvR 2222/12 wurde die Beschwerdeführerin, die als Gesellschaft mit beschränkter Haftung Mitglied der Industrie- und Handelskammer Schwaben ist, durch Beitragsbescheid vom 27. Februar 2009 zu Kammerbeiträgen für die Jahre 2006, 2007 und 2009 in Höhe von insgesamt EUR 189,30 herangezogen. Gegen den Beitragsbescheid erhob die Beschwerdeführerin fristgerecht Klage mit dem Begehren, den Beitragsbescheid aufzuheben. Das Verwaltungsgericht Augsburg wies die Klage durch Urteil vom 5. Mai 2011 zurück. Die Klägerin sei Zugehörige der im Ausgangsverfahren beklagten Industrie- und Handelskammer Schwaben. Der Bescheid könne auf § 2 Abs. 1, § 3 Abs. 2 und Abs. 3 IHKG i.V.m. der Beitragsordnung und der Wirtschaftssatzung der Industrie- und Handelskammer Schwaben gestützt werden. Die Klägerin sei Zugehörige der Beklagten und unterliege der Beitragspflicht, da sie gem. § 13 Abs. 3 GmbH-Gesetz Handelsgesellschaft sei und eine Betriebsstätte im Bezirk der Industrie- und Handelskammer Schwaben unterhalte sowie zur Gewerbesteuer veranlagt werde. Die Zwangsmitgliedschaft der Beschwerdeführerin bei der Industrie- und Handelskammer Schwaben sei mit höherrangigem Recht vereinbar. Sie verstieße weder gegen Art. 9 und 12 GG, noch Art. 2 Abs. 1 GG. Auch Bedenken gegen die Grundsätze der Wahl zur Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer Schwaben seien nicht begründet. In der Rechtsprechung der deutschen Verwaltungsgerichte sei im Übrigen allgemein anerkannt, dass die Zwangsmitgliedschaft eines in Deutschland ansässigen Gewerbetreibenden in einer deutschen Industrie- und Handelskammer auch im Hinblick auf das Recht der europäischen Gemeinschaft bzw. europäischen Union unbedenklich sei. Das Bundesverfassungsgericht habe diese Einschätzung in einer Entscheidung im Jahr 2002 bestätigt. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin sei seitdem auch keine wesentliche Veränderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse eingetreten.

Da das Verwaltungsgericht Augsburg die Berufung gegen sein Urteil nicht zugelassen hatte, stellte die Beschwerdeführerin beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof den Antrag auf Zulassung der Berufung, den dieser am 30. Juli 2012 zurückwies. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils bestünden nicht. Die Zwangsmitgliedschaft der Beschwerdeführerin sei nicht am Maßstab des Art. 9 Abs. 1 GG zu prüfen. Mit Art. 12 Abs. 1 GG sei die Zwangsmitgliedschaft vereinbar. Entsprechendes gelte im Hinblick auf den Maßstab des Art. 2 Abs. 1 GG. Auch gegen die Höhe der Beitragsforderung bestünden keine Bedenken. Der IHK stehe das Recht zur Bildung angemessener Rücklagen zu.

2. Im Verfahren 1 BvR 1106/13 wurde die Beschwerdeführerin als Pflichtmitglied der Industrie- und Handelskammer Kassel durch Bescheid vom 12. März 2010 für das Jahr 2010 zu einem Beitrag in Höhe von (vorläufig) EUR 200,00 herangezogen. Gegen diesen Bescheid legte die Beschwerdeführerin Widerspruch ein und beantragte vorsorglich Wiedereinsetzung in die evtl. versäumte Widerspruchsfrist. Die im Ausgangsverfahren beklagte IHK Kassel gewährte die Wiedereinsetzung und wies den Widerspruch mit Bescheid vom 17. Dezember 2010 zurück. Die fristgerecht erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht Kassel mit Urteil aufgrund mündlicher Verhandlung vom 4. April 2012 zurück. Der angefochtene Beitragsbescheid finde seine Rechtsgrundlage in § 3 Abs. 2 und 3 IHKG i.V.m. der Beitragsordnung und der Wirtschaftssatzung der beklagten IHK Kassel. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die gesetzlich angeordnete Zugehörigkeit der Beschwerdeführerin zur IHK bestünden nicht. Art. 9 Abs. 1 GG sei als Prüfungsmaßstab nicht einschlägig. Mit Art. 2 Abs. 1 GG sei die Pflichtzugehörigkeit vereinbar. Das Bundesverfassungsgericht habe dies zuletzt im Jahr 2001 bestätigt. Die Beschwerdeführerin habe keine veränderten Umstände aufgezeigt, die nunmehr Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Mitgliedschaft in der IHK begründen könnten. Demokratische Defizite bei der Wahl der Organe der IHK seien nicht feststellbar. Auch ein Verstoß gegen Unionsrecht, insbesondere gegen die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 ff. AEUV läge nicht vor. Gegen die Höhe der Beiträge bestünden keine Bedenken. Dies gelte auch insoweit, als die im Ausgangsverfahren beklagte IHK Rücklagen gebildet habe.

Gegen die Entscheidung des VG Kassel, die Berufung nicht zuzulassen, stellte die Beschwerdeführerin fristgerecht den Antrag auf Zulassung der Berufung, den der Hessische Verwaltungsgerichtshof durch Beschluss vom 5. Februar 2013 zurückwies. Nach Auffassung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des VG Kassel. Ausdrücklich billigt der VGH Kassel die Ausführung des Verwaltungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Pflichtzugehörigkeit der Beschwerdeführerin zur IHK. Das Urteil des Verwaltungsgerichts sei auch nicht hinsichtlich der Beitragshöhe und der Rücklagenbildung rechtsfehlerhaft. In Übereinstimmung mit dem Verwaltungsgericht verwies der Hessische Verwaltungsgerichtshof auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2001.

3. Mit den Verfassungsbeschwerden verfolgen die Beschwerdeführer – in beiden Verfahren im Wesentlichen übereinstimmend – weiter die Rügen, die sie bereits in den jeweiligen verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren geltend gemacht hatten. Die Annahmeveraussetzungen seien gegeben. Den Verfassungsbeschwerden komme grundsätzliche Bedeutung i.S.d. § 93a Abs. 2 lit. a BVerfGG zu, weil sie verfassungsrechtliche Fragen betreffen, die noch nicht durch die verfassungsrechtliche Rechtsprechung gelöst bzw. jedenfalls durch die veränderten Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden seien. Die Verfassungsbeschwerde sei wegen einer Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG begründet. Eine Zwangsmitgliedschaft sei nur zulässig,

wenn der Verband legitime öffentliche Aufgaben erfülle. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht dies noch im Jahr 2001 für die Zwangsmitgliedschaft in der IHK bejaht. In dieser Entscheidung habe das Bundesverfassungsgericht aber die ständige Prüfung gefordert, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation noch bestünden. Das Bundesverfassungsgericht habe dem Bundesgesetzgeber also eine ständige Prüfungspflicht auferlegt, die missachtet worden sei. Aufgrund der rasanten Entwicklung der letzten 15 Jahre (genannt werden die Stichworte Erweiterungen und Fortentwicklungen des europäischen Binnenmarktes, vorschreitende Globalisierung der Märkte, zunehmende Auflösung der regionalen Wirtschaftsräume, weltweite Finanzkrise 2008, Eurokrise 2010, Lissabonner Vertrag, ESM und Fiskalpakt sowie die voraussehbare Entwicklung der EU zu einem EU-Superstaat) könne nicht davon ausgegangen werden, dass die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen noch dieselben seien. Sie hätten sich vielmehr grundlegend verändert. Jedenfalls aktuell sei die Zwangsmitgliedschaft der Beschwerdeführer in der jeweiligen IHK unverhältnismäßig. Als regionale Interessenvertretung seien die Industrie- und Handelskammer nicht mehr in der Lage, die Interessen der Unternehmen innerhalb des Mehrebenengeflechts der Europäischen Union angemessen zu vertreten. Die Pflichtmitgliedschaft sei also nicht geeignet, dem Ziel, mit dem diese Zwangsmitgliedschaft gerechtfertigt werde, die Förderung des Gesamtinteresses der Wirtschaft, zu dienen. Darüber hinaus sei die Errichtung der gegenwärtigen IHKs zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele auch nicht (mehr) erforderlich. In diesem Zusammenhang wird die fehlende demokratische Legitimation der Organe der IHK gerügt. Sie genüge nicht den Maßstäben, die der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2002 in seinen Beschlüssen zum Lippeverbandsgesetz und zu dem Emschergenossenschaftsgesetz aufgestellt habe. Die Bildung der Organe innerhalb der Industrie- und Handelskammern erfolge nicht nach demokratischen Grundsätzen. Es gebe keine institutionellen Vorkehrungen, damit die Beschlüsse der IHKs nicht so gefasst würden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt würden. Gerügt wird das Fehlen einer Fachaufsicht. Im Ergebnis folgern die Beschwerdeführer, für eine Zwangsmitgliedschaft mit einer unzureichend legitimierten Selbstverwaltungskörperschaft mit akzessorischer Beitragspflicht könne es unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten keine juristische Legitimation geben. In Anbetracht *dieser „großen Summe von legitimatorischen Mängeln“* sei auch die Grenze der Zumutbarkeit der Zwangsmitgliedschaft überschritten, wodurch die Beschwerdeführerinnen in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt würden.

Ergänzend wird ein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 1 GG, ein Eingriff in die Gewissensfreiheit des Art. 4 Abs. 1 GG, eine Verletzung der negativen Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) sowie eine Verletzung der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG reklamiert.

4. Letztlich wird auch ein Verstoß gegen Unionsrecht geltend gemacht. Die Verwaltungsgerichte, jedenfalls der letztinstanzlich entscheidende Verwaltungsgerichtshof, hätte im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft mit der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV eine Vorlage an den Europäischen Gerichtshof vornehmen müssen. Die sich insoweit stellenden unionsrechtlichen Fragen seien bisher nicht abschließend geklärt. Gleichfalls ungeklärt sei die Frage, ob und inwieweit die deutsche Zwangsmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern mit der Zielvorgabe des Art. 28 AEUV (Binnenmarkt) und dem Beihilfeverbot kompatibel sei. Letztlich sei auch ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip der Europäischen Union gegeben.

B. Verfassungsrechtliche Würdigung

Nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer bestehen bereits durchgreifende Zweifel am Vorliegen der Annahmeveraussetzung des § 93a BVerfGG. Jedenfalls ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet.

I. Fehlende Annahmeveraussetzungen gemäß § 93a BVerfGG

Nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer erfüllen die vorliegenden Verfassungsbeschwerden nicht die Annahmeveraussetzung des § 93a BVerfGG. Weder kommt den Verfassungsbeschwerden grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zu, noch ist die Annahme zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt.

1. Keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung

- a) Die Annahmeveraussetzung der **grundsätzlichen Bedeutung** ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt. Eine grundsätzliche Bedeutung ist nur gegeben, wenn die Verfassungsbeschwerde eine verfassungsrechtliche Frage aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lässt und noch nicht durch die verfassungsrechtliche Rechtsprechung geklärt oder durch veränderte Verhältnisse erneut klärungsbedürftig geworden ist. Über die Beantwortung der verfassungsrechtlichen Frage müssen also ernsthafte Zweifel bestehen.

BVerfGE 90, 22, 24 f.

Auch die Beschwerdeführer verkennen nicht, dass das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach mit der Frage der Verfassungskonformität der Pflichtmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer befasst war. Das Gericht hat diese bejaht.

BVerfGE 15, 235; siehe auch BVerfGE 38, 281 (Arbeitnehmerkammern).

Zuletzt wurde diese Auffassung in einer Entscheidung der 2. Kammer des 1. Senats vom 7. Dezember 2001 bekräftigt.

BVerfG (2. Kammer des 1. Senats), NVwZ 2002, 335.

Auch wenn die Frage nach einer hinreichenden Klärung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich nur auf Basis der Entscheidungen der Senate und nicht auf Basis der Kammerbeschlüsse zu beantworten ist,

Lenz/Hansel, BVerfGG, § 93a Rn. 34

ist vorliegend eine hinreichende Klärung gegeben. Hierfür ist die Kammerentscheidung aus dem Jahr 2001 nicht konstitutiv. Diese Entscheidung bestätigt nur die Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der maßgeblichen verfassungsrechtlichen Frage – jedenfalls noch im Jahr 2001.

- b) Die Beschwerdeführer machen zur Begründung ihrer gegenteiligen Auffassung geltend, die Verhältnisse hätten sich gegenüber der letzten Kammerentscheidung im Jahr 2001

grundlegend geändert. Die Frage der Verfassungskonformität der Pflichtmitgliedschaft in der IHK sei daher erneut klärungsbedürftig geworden. Dieser Einschätzung kann nicht gefolgt werden. Anhaltspunkte zur Beantwortung der Frage, ob im Hinblick auf geänderte Verhältnisse ein neuer Klärungsbedarf aufgetreten ist, sind eine kontroverse Diskussion in der Fachliteratur oder eine unterschiedliche Beantwortung in der Rechtsprechung.

BVerfGE 90, 22, 24.

Unter Berücksichtigung dieser Parameter kann eine Klärungsbedürftigkeit nicht bejaht werden:

- c) Die Verfassungsbeschwerde bezeichnet als klärungsbedürftig die Frage, ob die beitragspflichtige Pflichtmitgliedschaft in einer funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft mit der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG vereinbar sei, soweit
- die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe der IHK nicht in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt seien;
 - soweit eine Fachaufsicht durch eine staatliche Aufsichtsbehörde gänzlich fehle;
 - soweit die Wahlen nicht dem im Grundgesetz verankerten Demokratieprinzip unterworfen seien und diesem auch nicht entsprechen und
 - soweit der Gesetzgeber nicht sichergestellt habe, dass institutionelle Vorkehrungen getroffen würden, damit die Beschlüsse innerhalb der Kammer so gefasst würden, dass nicht einzelne Interessen bevorzugt würden.

Insoweit ist anzumerken: Die maßgebenden gesetzlichen Regelungen des IHK-Gesetzes, deren konkrete Ausgestaltung nach Auffassung der Beschwerdeführer die vorstehend wiedergegebenen Grundsatzfragen aufwerfen sollen, existierten bereits im Jahr 2001, als das Bundesverfassungsgericht auf Basis dieser gesetzlichen Regelungen die grundsätzliche Verfassungskonformität der Pflichtmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer bejaht hat. Unabhängig von der Frage, in welcher Intensität die einzelnen Gesichtspunkte, die von den Beschwerdeführern in ihrer Verfassungsbeschwerde thematisiert werden, im Beschluss aus dem Jahr 2001 ausdrücklich erörtert werden, liegt dieser Entscheidung zweifelsfrei die Annahme der Verfassungskonformität der damals und heute geltenden Regelungen zu Grunde.

- d) Die Beschwerdeführer wollen eine grundsätzliche Bedeutung auch in der Frage sehen, inwieweit die Pflichtmitgliedschaft in der IHK den Schutzbereich des Art. 9 GG berührt.

Auch insoweit gilt: Die generelle Frage, ob Art. 9 Abs. 1 GG vor einer gesetzlich angeordneten Eingliederung in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft schützt, hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt erörtert und im Ergebnis verneint. Auch im Beschluss aus dem Jahr 2001 wird diese Rechtsfrage nochmals ausdrücklich behandelt.

BVerfG, NVwZ 2002, 335, 336.

Die ständige Rechtsprechung ist in dieser Entscheidung – nochmals – bestätigt worden. Die Beschwerden zeigen keine neuen rechtlichen Gesichtspunkte auf, die seitdem in der

Diskussion um die Reichweite des Schutzbereichs des Art. 9 Abs. 1 GG aufgetaucht bzw. geltend gemacht worden wären.

- e) Die Frage, inwieweit die Verpflichtung zu einer beitragspflichtigen Mitgliedschaft in einer Industrie- und Handelskammer mit **Unionsrecht** vereinbar ist, betrifft keine verfassungsrechtliche Frage, die im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde klärungsfähig wäre. Unionsrecht ist nicht Maßstab der Prüfung im Verfassungsbeschwerdeverfahren und kann daher auch nicht die Annahmenvoraussetzung der Rechtsgrundsätzlichkeit begründen.
- f) Auch die Annahme der Beschwerdeführer, die maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse hätten sich seit dem Jahr 2001 grundlegend geändert, trifft nicht zu. Zu Recht haben bereits die Verwaltungsgerichte, die in den jeweiligen Verfahren mit diesem Vorbringen der Beschwerdeführer konfrontiert waren, Entsprechendes verneint.
 - aa) In den Verfassungsbeschwerden wird betont, das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2001 den Gesetzgeber ausdrücklich zu einer ständigen Prüfung verpflichtet, ob die Voraussetzungen für eine öffentlich-rechtliche Zwangskorporation noch bestünden. Im Einzelnen wird in den Verfassungsbeschwerden dargelegt, warum der Gesetzgeber dieser Verpflichtung nicht nachgekommen sei. Eine vertiefte Befassung mit diesem Vorbringen ist entbehrlich. Die Frage, ob sich die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse, die zur Rechtfertigung der Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammer maßgeblich sind, seit dem Jahr 2001 geändert haben, ist objektiv zu beurteilen. Die Erfüllung oder Nicht-Erfüllung der dem Gesetzgeber obliegenden Prüfpflicht ist für die Beantwortung dieser Frage irrelevant.
 - bb) Eine wesentliche Änderung der Verhältnisse wollen die Beschwerdeführer im Fortschreiten des europäischen Integrationsprozesses sehen. Nach deren Auffassung habe sich im Jahr 2001 „*noch nicht so deutlich wie heute*“ abgezeichnet, dass die Europäische Union ein integraler Bestandteil eines ausdifferenzierten, mehrstufigen Gesamtsystems von einer beinahe autarken Staatlichkeit in Europa werde. Im Anschluss hieran wird die Frage nach der Problemlösungsfähigkeit „*von regionalen Wirtschaftskammern in diesem komplexen Mehrebenengeflecht*“ formuliert. Es bestehe gesetzgeberischer Klärungsbedarf, ob die heutigen Selbstverwaltungsbehörden wirtschaftliche Interessen (oder gar ein Gesamtinteresse) in diesem komplexen Gesamtgefüge noch vermitteln könnten und welche Unterscheidungskraft diese Einrichtungen gegenüber den unzähligen anderen Institutionen und Verbänden besäßen.

Auch mit diesen Erwägungen ist keine maßgebliche Änderung der tatsächlichen und/oder rechtlichen Verhältnisse dargelegt. Im Jahr 2001 galt bereits Art. 23 Abs. 1 GG, der eine Staatszielbestimmung und den rechtsverbindlichen Auftrag enthält, zur Verwirklichung des vereinten Europas durch Mitwirkung an der Entwicklung der EU beizutragen. Das Bundesverfassungsgericht hat insoweit betont, dass es im Hinblick auf diese Verfassungsnorm nicht im Belieben der deutschen Verfassungsorgane stehe, ob sie sich an der europäischen Integration beteiligen oder nicht.

In tatsächlicher Hinsicht hatte die europäische Integration auch bereits im Jahr 2001 einen Stand erreicht, der im Sinne des Vorbringens der Beschwerdeführer als ausdifferenziertes, mehrstufiges Gesamtsystem von Staatlichkeit bezeichnet werden kann. Eine entscheidende Vertiefung der europäischen Integration, insbesondere die Entwicklung zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, ist schon durch den Vertrag von Maastricht eingeleitet worden, der bereits zum 1. November 1993 in Kraft getreten ist.

Zum damaligen Integrationsstand und der Determinierung des deutschen Rechts durch das Unionsrecht BVerfGG 89, 155, 172 f.

Die tatsächliche und rechtliche Entwicklung ist seit dem Jahr 2001 im Sinne des durch die Verfassung vorgegebenen Staatsziel **vorangeschritten**, ohne dass eine **qualitative Veränderung** der maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse eingetreten ist.

Unabhängig hiervon verdient die Annahme der Beschwerdeführer Widerspruch, im Zuge der europäischen Integration seien regionale Wirtschaftskammern auf Grund ihrer begrenzten Problemlösungsfähigkeit gewissermaßen obsolet geworden. Im Kern läuft diese Argumentation darauf hinaus, dass jegliche Übertragung staatlicher Aufgaben auf regionale Einheiten im Sinne einer Dezentralisierung im Hinblick auf die Europäische Union verfehlt sei, da auf diese Weise eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung nicht (mehr) gewährleistet sei. Bereits in den verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren ist – zutreffend – darauf verwiesen worden, die durch den Lissabonner Vertrag vereinbarte einheitliche Wirtschaftspolitik der europäischen Union müsse nicht zwingend zu einer Neubewertung und Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft führen. Ebenso wäre es legitim, den Vertretungs- und Beratungsaufgaben der Kammern angesichts dieser Entwicklung eine höhere Bedeutung beizumessen.

So das VG Augsburg in seiner Entscheidung vom 5. Mai 2011, Urteilsgründe, S. 10.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Bedeutung der funktionalen Selbstverwaltung generell die der Industrie- und Handelskammern im europäischen Integrationsprozess bereits im Jahr 2001 gesehen und betont wurde, so hat etwa *Kluth*

NVwZ 2002, 298, 301

schon im Jahr 2002 betont, die Träger der funktionalen Selbstverwaltung müssten als Wegbereiter der Integration von Unionsbürgern in den mitgliedstaatlichen Verwaltungsaufbau erkannt werden. *Kluth* verweist auf das Weißbuch Europäisches Regieren der EU-Kommission

KOM (2001 428 enwg. v. 25.07.2001)

in dem als eines der übergeordneten Ziele angeführt werde, „*dass das Verhältnis zu den regionalen und lokalen Körperschaften sowie zur Zivilgesellschaft ... interaktiver gestaltet werden (muss)*“. Anders formuliert: Dem Träger der funktionalen

Selbstverwaltung, also auch der Industrie- und Handelskammer, wird eine aktive Mitwirkungsrolle im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses zugemessen. Lediglich ergänzend ist anzumerken, dass die Annahme einer mangelnden Problemlösungsfähigkeit regionaler Körperschaften in fundamentaler Weise dem Subsidiaritätsgedanken widerstreitet, der zu den Grundprinzipien der Europäischen Union zählt.

Im Übrigen verkennen die Beschwerdeführer, dass die Aufgabe regionaler Selbstverwaltungskörperschaften im Mehrebenensystem der Europäischen Union nicht darin liegen kann, „Probleme zu lösen“, die sich für die gesamte Wirtschaft auf Unionsinteresse stellen. Vielmehr geht es darum, die spezifischen regionalen Belange zu bündeln, den Meinungsbildungsprozess auf dieser Ebene zu strukturieren und in den Diskurs, der im Mehrebenensystem der Europäischen Union zwischen den verschiedenen Akteuren zu führen ist, einzubringen.

- cc) Auch der Verweis auf allgemeinen wirtschaftliche Entwicklungen, die die Beschwerdeführer mit den Schlagworten „Globalisierung“, „Finanzkrise“ und „Eurokrise“ umschreiben, belegt zwar einerseits die Dynamik des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels, liefert aber andererseits keine Rechtfertigung für die Annahme, durch diese Entwicklungen seien die Gründe, die den Gesetzgeber zur Einrichtung der Industrie- und Handelskammern veranlasst haben, inzwischen entfallen. In der Entscheidung aus dem Jahr 2001 hat das Bundesverfassungsgericht – unter Rückgriff auf vorangegangene Senatsentscheidungen – als wesentliche Aufgabenkomplexe der Industrie- und Handelskammern die „Vertretung der gewerblichen Wirtschaft“ und die „Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet“ benannt und beide nochmals als legitime öffentliche Aufgaben eingeordnet. Es hat angenommen, die Organisation der Wirtschaftssubjekte in einer Selbstverwaltungskörperschaft solle Sachverstand und Interessen bündeln, sie strukturiert und ausgewogen in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess einbringen und gleichzeitig den Staat in der Wirtschaftsverwaltung entlasten.

BVerfG, NVwZ 2001, 335, 336.

Es ist nicht erkennbar, warum das Bedürfnis zur Erfüllung dieser Aufgaben in Zeiten von Globalisierung, Finanz- und Eurokrise an Bedeutung verloren hätte oder wieso diese Entwicklungen aufgezeigt hätten, dass regionale Industrie- und Handelskammern nicht (mehr) geeignet seien, die ihnen insoweit obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Eher dürfte das Gegenteil der Fall sein: Die wachsenden Probleme und zusätzlichen Aufgaben, die sich der staatlichen Wirtschaftspolitik im Zuge der geschilderten Entwicklungen stellen, bedingen – auch und gerade in Erkenntnis der begrenzten Problemlösungsfähigkeiten der Nationalstaaten – die Bündelung und Integration des Sachverstandes der Wirtschaftssubjekte um deren Fachkunde in den Entscheidungsfindungsprozess der staatlichen Instanzen zu integrieren.

- g) Zu berücksichtigen ist weiter, dass die rechtliche Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern in der Fachgerichtsbarkeit seit dem Jahr 2001 keine Veränderung erfahren hat. Die hier mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen verwaltungsgerichtlichen Ausgangsentscheidungen entsprechen der durchgängigen verwaltungsgerichtlichen Judikatur. Diese hat, auch un-

ter Berücksichtigung der rechtlichen und wirtschaftlichen Entwicklung seit dem Jahr 2001, keine Veranlassung gesehen, die Verfassungskonformität der Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern in Frage zu stellen.

Vgl. insoweit nur aus der umfänglichen Judikatur BVerwGE 120, 255, OVG Koblenz, LKRZ 2010, 477 und BVerwG, NVwZ-RR 2010, 882 sowie die umfassenden Nachweise auch zur erstinstanzlichen verwaltungsgerichtlichen Judikatur in den mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Ausgangsentscheidungen; zum aktuellen Meinungsstand in der Literatur vgl. nur Kluth, Handbuch des Kammerrechts, 2. Aufl. 2011, § 5, S. 106 ff.

Auch unter Berücksichtigung dieses Meinungsstandes verbietet sich die Annahme, die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen zur Beantwortung der maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen hätten sich seit dem Jahr 2001 wesentlich geändert.

2. Keine Annahme zur Durchsetzung der Rechte aus § 90 Abs. 1 BVerfGG

Die Annahme einer Verfassungsbeschwerde ist gemäß § 93a Abs. 2 lit. b) BVerfGG zur Durchsetzung der als verletzt bezeichneten Verfassungsrechte angezeigt, wenn die geltend gemachte Verletzung von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten besonderes Gewicht hat oder die Beschwerdeführer in existenzieller Weise betrifft. Besonders gewichtig ist eine Grundrechtsverletzung, die auf eine generelle Vernachlässigung von Grundrechten hindeutet oder wegen ihrer Wirkung geeignet ist, von der Ausübung von Grundrechten abzuhalten. Eine geltend gemachte Verletzung hat ferner dann besonderes Gewicht, wenn sie auf einer groben Verkennung des durch ein Grundrecht gewährten Schutzes oder einem geradezu leichtfertigen Umgang mit grundrechtlich geschützten Positionen beruht oder rechtsstaatliche Grundsätze krass verletzt. Eine existenzielle Betroffenheit des Beschwerdeführers kann sich vor allem aus dem Gegenstand der angegriffenen Entscheidung oder der aus ihr folgenden Belastung ergeben.

BVerfGE 90, 22, 25 und 96, 245, 248.

In der Literatur wird betont, dass das Merkmal „zur Durchsetzung angezeigt“ einen Bezug zum Erfolg der Verfassungsbeschwerde herstellt. In der Praxis der Kammern des BVerfG sei die fehlende Erfolgsaussicht zum zahlenmäßig vorherrschenden Nichtannahmegrund für Fälle geworden, in denen die grundsätzliche Bedeutung der Sache verneint werde und daher nur noch die Durchsetzungsannahme in Betracht kommt.

Vgl. z.B. *Gehle*, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl., § 93a Rn. 93.

Auch nach diesen Maßstäben scheidet eine Annahme der Verfassungsbeschwerde aus. Es ist weder erkennbar noch wird es von den Beschwerdeführern dargelegt, dass durch die Mitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern und der darauf basierenden Beitragspflicht (auch unter Berücksichtigung der konkreten Höhe der streitgegenständlichen Beitragsforderungen in Höhe von 189,30 Euro für drei Jahre – 1 BvR 2222/12 – bzw. vorläufig 200 Euro für ein Jahr – 1 BvR 1106/13)) eine existenzielle Betroffenheit der Beschwerdeführer in Betracht kommt.

Auch wenn man berücksichtigt, dass die Durchsetzungsannahme nach § 93a Abs. 2 lit. b) BVerfGG auch der Wahrung des objektiven Verfassungsrechts dient,

Lenz/Hansel, *BVerfGG*, § 93a Rn. 93

kommt eine Annahme vorliegend nicht in Betracht. Dies deshalb, weil die Verfassungsbeschwerde keine Aussicht auf Erfolg hat. Hierauf wird sogleich unter Ziff. II näher eingegangen.

II. Unbegründetheit der Verfassungsbeschwerden

Die Verfassungsbeschwerden sind nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer jedenfalls unbegründet.

1. Kein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG

- a) Die Beschwerdeführer machen – im Ausgangspunkt zutreffend – geltend, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Prüfungsmaßstab für den Schutz gegen die Inanspruchnahme als Mitglied einer Zwangskorporation Art. 2 Abs. 1 GG ist. Derartige Verbände und die Anordnung einer Pflichtmitgliedschaft sind nur dann zulässig, wenn sie öffentlichen Aufgaben dienen und ihre Einrichtung, gemessen an diesen Aufgaben verhältnismäßig ist. Speziell in Bezug auf die Industrie- und Handelskammern hat das Bundesverfassungsgericht unter Bestätigung seiner bisherigen Rechtsprechung das Vorliegen dieser Voraussetzungen in der bereits mehrfach zitierten Kammerentscheidung aus dem Jahr 2001 nochmals bekräftigt.

NVwZ 2002, 335, 336.

Diese Bewertung entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Vgl. BVerwGE 107, 169; BVerwGE 120, 255 und BVerwG, NVwZ-RR 2010, 882.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer haben sich die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen für das Tätigwerden der IHKs seit dem Jahr 2001 nicht in einer derartig gravierenden Weise geändert, dass heute, im Jahr 2014, eine abweichende Bewertung angezeigt wäre. Insoweit kann zunächst auf die oben (I) gemachten Ausführungen Bezug genommen werden.

- b) Zu den – vermeintlich – neuen Gesichtspunkten, die nach Auffassung der Beschwerdeführer nunmehr die Unverhältnismäßigkeit der Anordnung einer Pflichtmitgliedschaft in der IHK begründen sollen, ist anzumerken:
- aa) Grundvoraussetzung für die Verhältnismäßigkeit der Etablierung eines Zwangsverbandes ist es, dass dieser **legitime öffentliche Aufgaben** erfüllt.

Jarass/Pieroth, GG, 12. Auflage 2012, Art. 20 Rn. 23.

§ 1 IHK weist den Kammern die Aufgaben der Wirtschaftsförderung zu. Das Bundesverfassungsgericht hat als unterscheidbare Aufgabenkomplexe die Vertretung der gewerblichen Wirtschaft und die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet benannt.

BVerfG, NVwZ 2002, 335, 336.

Es erschließt sich nicht, warum dies (nunmehr) keine legitime öffentliche Aufgabe darstellen sollte. Die Verfassungsbeschwerden erörtern in diesem Zusammenhang ausführlich die Frage, ob der Gesetzgeber der vom Bundesverfassungsgericht postulierten Verpflichtung entsprochen habe, ständig zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine öffentliche Zwangskorporation noch (fort)bestehen. Es liegt aber auf der Hand, dass die Erfüllung oder Nichterfüllung dieser Verpflichtung nichts mit der Frage zu tun hat, ob es sich bei den Aufgaben der Kammern um „legitime öffentliche Aufgaben“ handelt.

- bb) Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in Art. 2 Abs. 1 GG begegnet keinen Bedenken im Hinblick auf die **Geeignetheit des Mittels**. Gesetzgeberisches Ziel der Errichtung der Industrie- und Handelskammern mit Pflichtmitgliedschaft ist die Bündelung des Sachverstands und der Interessen der Wirtschaft insgesamt. Die Etablierung einer entsprechenden Selbstverwaltungskörperschaft strukturiert den Willensbildungsprozess und erleichtert die Einbringung des entsprechenden Sachverstandes bei der Aufgabenwahrnehmung, wodurch gleichzeitig der Staat in der Wirtschaftsverwaltung entlastet wird. Im Anschluss an seine ständige Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht im Kammerbeschluss aus dem Jahr 2001 mit Blick auf die Industrie- und Handelskammer betont, die Geeignetheit (als erste Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung) eines Mittels sei bereits dann zu bejahen, wenn mit dessen Hilfe der gewünschte Erfolg **gefördert** werden könne, wobei es nicht zulässig sei, aus dem Gesamtzusammenhang der Aufgaben einzelne herauszugreifen, die – isoliert betrachtet – auch von privaten Verbänden oder von staatlichen Behörden wahrgenommen werden könnten.

NVwZ 2002, 335, 337.

Die Verfassungsbeschwerde zeigt nicht auf, dass seitdem eine Entwicklung eingetreten ist, die eine Revision dieser Einschätzung gebieten würde. In den Verfassungsbeschwerden wird – wie bereits ausgeführt – insoweit auf den fortschreitenden Integrationsprozess mit der Tendenz zu einer „*beinahe autarken Staatlichkeit in Europa*“ verwiesen. Hieraus werden dann Zweifel abgeleitet, ob die Industrie- und Handelskammern als *regionale* Interessenvertretung noch in der Lage seien, die Interessen der Unternehmen innerhalb dieses (europäischen) Mehrebenengeflechts angemessen zu vertreten. Bereits oben wurde dargelegt, warum dieser Einschätzung nicht gefolgt werden kann. Abgesehen davon, dass die fortschreitende wirtschaftliche Integration auf Ebene der europäischen Union, insbesondere im Hinblick auf die Fortentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion, nicht bedeutet, dass für „die Wirtschaft“ nur noch Entscheidungen auf gesamteuropäischer Ebene anstehen, bleibt es auf nationaler Ebene dabei, dass eine Selbstverwaltungseinrichtung der gesamten Wirtschaft geeignet ist, die spezifischen regionalen Interessen zu erfassen und zu bündeln, um deren Berücksichtigung auch bei Entscheidungen, die auf nationaler oder europäischer Ebene getroffen werden, sicherzustellen.

Als weiteres Argument gegen die Geeignetheit der Pflichtmitgliedschaft machen die Verfassungsbeschwerden geltend, bei rechtskonformer Auslegung des Unionsrechts wäre die gesamte Gruppe ausländischer Dienstleister in den Kammern vom Kammerzwang zu befreien, wodurch es an der zentralen Voraussetzung (dem Zusammenschluss *aller* Gewerbetreibenden im Kammerbezirk) zur Ermittlung des sogenannten „Gesamtinteresses“ fehle. Für diese Einschätzung berufen sich die Beschwerdeführer auf eine schriftliche Stellungnahme der Kommission aus dem Jahr 2012.

Auch mit dieser Erwägung sind keine durchgreifenden Zweifel an der Geeignetheit des Mittels (Pflichtmitgliedschaft in einer Industrie- und Handelskammer) dargetan. Zum einen geht die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung – soweit ersichtlich – praktisch einhellig von der Annahme aus, die gesetzliche Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern sei mit Unionsrecht, speziell mit der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV vereinbar.

Vgl. nur SächsOVG, SächsVBI 2008, 191; OVG Rheinland-Pfalz, LKRZ 2010, 477 und BayVGH, Beschl. v. 22.10.2009, 22 ZB 09.2314; zum Meinungsstand in der Literatur vgl. nur Kluth, in: ders., Handbuch des Kammerrechts, 2. Auflage 2011, § 5 Rn. 2366; die Anforderungen, die der EuGH an eine strenge Verhältnismäßigkeitsüberprüfung einer nur punktuellen grenzüberschreitenden Dienstleistung aufgestellt hat (vgl. nur EuGH, RsC-55/94, Slg. 1995, I-4165, 4197 f. – Gebhard und EuGH, NVwZ 2001, 182 – Corsten), können nicht in gleicher Weise auf innerstaatliche Normen übertragen werden, die die Anordnung von Pflichtmitgliedschaften in Selbstverwaltungskörperschaften anordnen, wenn das entsprechende ausländische Unternehmen eine Niederlassung in Deutschland gegründet hat; hierzu auch Kluth, NVwZ 2002, 298, 301.

Zum anderen wäre selbst bei der nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer nicht gebotenen Herausnahme von EU-Ausländern aus der Pflichtmitgliedschaft das Ziel, das „Gesamtinteresse der Wirtschaft“ zu bündeln und zum Ausdruck zu bringen, nicht grundlegend in Frage gestellt. Auch die Nicht-Erstreckung der Pflichtmitgliedschaft auf EU-Ausländer ändert nichts daran, dass eine sparten- und branchenübergreifende Bündelung der Interessen und der Sichtweisen zahlreicher Wirtschaftssubjekte, die das Einbringen unterschiedlicher Sichtweisen und Interessen gewährleistet, durch die Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern gefördert wird.

- cc) Die Errichtung von Körperschaften mit Pflichtmitgliedschaft, konkret die Etablierung der Industrie- und Handelskammern, ist auch für die Erreichung des damit verfolgten gesetzgeberischen Ziels **erforderlich**. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Kammerentscheidung im Jahr 2001 angenommen, rein private Verbände seien mangels Gemeinwohlbildung nicht in der Lage, die Aufgaben wahrzunehmen, die die Industrie- und Handelskammern mit Hilfe der Pflichtmitgliedschaft zu erfüllen befähigt seien. Wegen des Gemeinwohlauftrags der Industrie- und Handelskammern und ihrer vielfältigen Wirtschaftsverwaltungsaufgaben sei ein alle Branchen und Betriebsgrößen umfassender Mitgliederbestand vonnöten. Für die wirtschaftliche Selbstverwaltung bedürfe es der Mitwirkung aller Unternehmen, ge-

rade auch der mittleren und kleinen, damit die Kammern ihre Aufgabe umfassend erfüllen könnten.

Im Rahmen der Darlegung der grundsätzlichen Maßstäbe zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit hat das Bundesverfassungsgericht weiter betont, die Erforderlichkeit fehle nur dann, wenn die sachliche Gleichwertigkeit zur Zweckerreichung eines alternativen, weniger eingreifenden Mittels in jeder Hinsicht eindeutig feststehe.

BVerfGE 30, 292, 319 und BVerfGE 81, 70, 90.

Auch insoweit zeigen die Verfassungsbeschwerden nicht auf, warum nunmehr eine hiervon abweichende Bewertung angezeigt sein sollte. Unter dem Stichwort der (vermeintlich) fehlenden Erforderlichkeit des Eingriffs befassen sich die Verfassungsbeschwerden primär mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Lippeverbandsgesetz und dem Emschergenossenschaftsgesetz.

BVerfGE 107, 59.

Thematisiert werden die Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an die demokratische Legitimation von Organen der funktionalen Selbstverwaltung aufgestellt hat. Im Anschluss hieran wird dann eine defizitäre demokratische Legitimation der Industrie- und Handelskammern konstatiert. Weder sei das Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugnisse gewährleistet, noch gäbe es – kompensatorisch – eine sachlich-inhaltlich hinreichende Legitimation, da dem IHK-Gesetz keine ausreichende Aufschlüsselung der von den Kammerzugehörigen wahrzunehmenden (und zu finanzierenden) Aufgaben entnommen werden könne.

Insoweit ist anzumerken:

Im Ausgangspunkt geht es bei der Frage der Erforderlichkeit des Eingriffs primär um die vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung aus dem Jahr 2001 thematisierte Frage, inwieweit die Aufgaben der Industrie- und Handelskammern und die Ziele, die der Gesetzgeber mit deren Etablierung verfolgt, nicht ebenso durch rein private Verbände erfüllt werden können. Hierzu enthalten die Verfassungsbeschwerden keine Darlegungen. Soweit die allgemeinen Zweifel der Beschwerdeführer an der Möglichkeit, ein Gesamtinteresse der Wirtschaft zu ermitteln und dieses in den politischen Prozess einzubringen, als Kritik an der Erforderlichkeit der Industrie- und Handelskammern zu verstehen sein sollte, gilt jedenfalls, dass in Bezug hierauf keine Veränderungen seit dem Jahr 2001 zu konstatieren sind.

Im hier vorliegenden Zusammenhang bedarf es auch keiner vertieften Befassung mit der Frage, wie im Einzelfall die Grenzziehung für das Handeln der Industrie- und Handelskammern auszusehen hat, damit die Vertretung des *Gesamtinteresses* der Mitglieder gewährleistet ist.

Vgl. insoweit BVerfGE 112, 69, 74 (Beteiligung einer IHK an einer Flugplatzgesellschaft) und BVerfGE 112, 107, 110 (Stellungnahmen der IHK zu allgemeinpolitischen Themen); zur Problematik näher auch Kluth, in: (ders.) Handbuch des Kammerrechts; § 11 Rn. 14 ff.

Selbst wenn die Grenzziehung für die zulässige Aufgabenwahrnehmung bei einzelnen verwaltungsgerichtlichen Judikaten den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vollumfänglich Rechnung tragen sollte, begründet dies allenfalls einen punktuellen Korrekturbedarf hinsichtlich einzelner Aktivitäten der Kammern. Die grundsätzliche Erforderlichkeit der Zielstellung, dass die Kammern das Gesamtinteresse der Mitglieder ihres Bezirkes wahrzunehmen haben, wird hierdurch nicht in Zweifel gezogen.

Auf die Kritik der Beschwerdeführer an der fehlenden hinreichenden demokratischen Legitimation der Ausübung staatlicher Gewalt durch die Industrie- und Handelskammern ist – da insoweit nicht die Erforderlichkeit als Bestandteil der Verhältnismäßigkeitsprüfung in Rede steht - an dieser Stelle nicht einzugehen. Eine Auseinandersetzung mit dem entsprechenden Vorbringen in der Verfassungsbeschwerde erfolgt unten unter Ziff. II.2.

- dd) Die Bundesrechtsanwaltskammer verkennt nicht, dass die Frage nach der Erforderlichkeit der Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern im Hinblick auf die Heterogenität der hier verpflichteten Mitglieder sowie des im Sinne einer „Selbstverwaltung“ stark beschränkten Aufgabenbereichs der Industrie- und Handelskammern weniger klar zu beantworten ist als dies bei anderen Selbstverwaltungskörperschaften der Fall ist. Dies wird deutlich, wenn man die Aufgaben der Industrie- und Handelskammern und deren Befugnisse im Verhältnis zu deren Pflichtmitgliedern mit der Selbstverwaltung der Anwaltschaft vergleicht. Bei dieser besteht schon im Hinblick auf die Homogenität der Mitglieder (Entsprechendes gilt auch für die Selbstverwaltungen der Steuerberater, Wirtschaftsprüfer, Notare, Ärzte und Apotheker) schwerlich ein Zweifel daran, dass die entsprechenden Kammern ein Gesamtinteresse der Mitglieder ermitteln und dieses in den politischen Meinungsbildungsprozess einbringen können. Hinzu kommen die Befugnisse der Rechtsanwaltskammern zur Selbstverwaltung im Sinne von Zulassung zur Anwaltschaft und Widerruf der Zulassung sowie der Aufstellung, Überprüfung und Sanktionierung der Berufspflichten der Rechtsanwälte. Insoweit dürfte unstrittig sein, dass die funktionale Selbstverwaltung der Anwaltschaft (basierend auf einer Pflichtmitgliedschaft aller Rechtsanwälte in den Kammern) verfassungsrechtlich nicht nur *rechtfertigungsfähig* ist, sondern verfassungsrechtlich geboten ist – wegen des Umstandes, dass die freie staatsferne Advokatur nach der Rechtsstaatskonzeption des Grundgesetzes essentiell für die Justizgewährung ist und insofern gewichtige verfassungsrechtliche Belange für die Etablierung einer funktionalen Selbstverwaltung mit Kammerpflichtmitgliedschaft sprechen.

Vgl. hierzu nur Gaier, in: Gaier/Wolf/Göcken (Hrsg.), *Anwaltliches Berufsrecht 2010*, Art. 12 GG, Rn. 60 ff. und Jaeger, *NJW* 2004, 1; siehe auch *Griga*, *Verfassungsrechtliche Grundlagen der selbstverwalteten Anwaltschaft*, 2014, S. 161 ff.

Eine vergleichbare Situation besteht im Hinblick auf die Industrie- und Handelskammern nicht, da bei diesen – schon im Hinblick auf die Heterogenität ihrer Mitglieder und der unterschiedlichen Tätigkeiten, die von diesen ausgeübt werden – eine vergleichbare Etablierung von Gewerbezulassung, Berufspflichten und deren Durchsetzung nicht in Rede steht. Dies ist vielmehr Aufgabe der staatlichen Wirt-

schaftsverwaltung. Hieraus kann aber nicht der Fehl(schluss) gezogen werden, bei Kammern mit Pflichtmitgliedschaften, bei denen kein verfassungsrechtliches Gebot für eine Selbstverwaltung besteht, sei die Erforderlichkeit im Sinne einer Pflichtmitgliedschaft a priori zu verneinen. Allein aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber *verfassungspolitisch* die Möglichkeit hätte, auf die Selbstverwaltungskörperschaft der Industrie- und Handelskammern zu verzichten, folgt nicht, dass die bestehende Rechtslage als verfassungsrechtlich unzulässig eingestuft werden kann. Es steht jedenfalls nicht fest, dass die Erreichung der Ziele, die der Gesetzgeber mit der Etablierung der Industrie- und Handelskammern verfolgt, in gleicher Weise auch durch rein privatrechtliche Zusammenschlüsse einzelner Wirtschaftssubjekte erreicht werden könnte.

- ee) Auch die **Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne** der Anordnung der Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern ist gegeben. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung im Jahr 2001 darauf hingewiesen, die Pflichtmitgliedschaft begründe keine erheblichen Einschränkungen der unternehmerischen Handelsfreiheit. Demgegenüber sei zu berücksichtigen, dass die Pflichtmitgliedschaft den Kammerzugehörigen die Chance zur Beteiligung und Mitwirkung an staatlichen Entscheidungsprozessen eröffne. Sie habe darüber hinaus eine freiheitssichernde und legitimatorische Funktion, weil sie auch dort, wo das Allgemeininteresse einen gesetzlichen Zwang verlange, die unmittelbare Staatsverwaltung vermeide und stattdessen auf die Mitwirkung der Betroffenen setze.

BVerfG, NVwZ 2002, 335, 337.

Den Verfassungsbeschwerden kann keine substantiierte Darlegung entnommen werden, warum die Pflichtmitgliedschaft in der Industrie- und Handelskammer für die Beschwerdeführer eine erhebliche und letztlich unzumutbare Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit begründen sollte. Die Ausführungen, die sich auf das Wahlverfahren und generell auf die vermeintlich fehlende demokratische Legitimation der Industrie- und Handelskammern beziehen, sind nicht geeignet, eine derartige Unzumutbarkeit zu belegen. Die Behauptung, die Grenze der Zumutbarkeit der Pflichtmitgliedschaft sei wegen der „*großen Summe von legitimatorischen Mängeln*“ überschritten, da die Beschwerdeführer zudem einem „*System undemokratischer Wahlen*“ unterworfen seien, basiert zum einen auf einer unzutreffenden Prämisse: Die legitimatorischen Mängel bestehen nicht (dazu sogleich II.2). Zum anderen ist diese Behauptung für die Frage der Intensität der Einschränkung der unternehmerischen bzw. allgemeinen Handlungsfreiheit irrelevant. Wenn diese – wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend angenommen hat – im Hinblick auf die *Pflichten*, die den Beschwerdeführern durch die Pflichtmitgliedschaft aufgebürdet werden, nur in geringem Umfang, die grundrechtliche Freiheitsbetätigung allenfalls in Randbereichen tangierender Weise eingeschränkt wird (die Industrie- und Handelskammern haben – anders als die Rechtsanwaltskammern oder die Ärztekammern – keine Eingriffsbefugnisse in die Berufsfreiheit ihrer Mitglieder zur Durchsetzung von Berufspflichten), folgt aus tatsächlichen oder vermeintlichen legitimatorischen Defiziten nicht eine besondere Schwere des Grundrechtseingriffs.

2. Vereinbarkeit mit den Anforderungen des Demokratieprinzips, Art. 20 Abs. 1 GG

a) Auch wenn die Ausführungen in den Verfassungsbeschwerden zur Unvereinbarkeit der funktionalen Selbstverwaltung durch die Industrie- und Handelskammern mit den Maßstäben, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Lippeverbandsgesetz und dem Emschergenossenschaftsgesetz aufgestellt hat für die Frage der *Verhältnismäßigkeit* der Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit der Beschwerdeführer nicht unmittelbar einschlägig sind, bedarf es im Rahmen der Verfassungsbeschwerde der Prüfung, ob die entsprechenden Rügen durchschlagend sind. Sollte dies zu bejahen sein, so wäre das IHK-Gesetz, das zu Lasten der Beschwerdeführer in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG eingreift, wegen Verstoßes gegen höherrangiges Verfassungsrecht, dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes aus Art. 20 Abs. 1 GG, unwirksam. Die Einschränkung der grundrechtlichen Freiheitssphäre der Beschwerdeführer würde daher der gesetzlichen Grundlage entbehren, so dass unter diesem Gesichtspunkt eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht kommt.

b) Im Ergebnis sind aber die insoweit erhobenen Rügen nicht durchschlagend:

aa) Es bedarf im Rahmen der vorliegenden Verfassungsbeschwerde keiner abschließenden Äußerung zu Voraussetzungen und Grenzen einer funktionalen Selbstverwaltung mit den Vorgaben des Demokratieprinzips des Grundgesetzes. Auch unter Berücksichtigung der legitimatorischen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2002 in seiner Entscheidung zum Lippeverbandsgesetz und dem Emschergenossenschaftsgesetz aufgestellt hat,

BVerfGE 107, 59 ff

erweisen sich die Regelungen des IHK-Gesetzes als verfassungskonform. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich angenommen, dass bei funktionalen Selbstverwaltungen eine personelle Legitimation über eine ununterbrochene Legitimationskette nicht notwendig sei. Ausreichend sei es, wenn die jeweilige Selbstverwaltungskörperschaft über ein parlamentarisch beschlossenes Errichtungsgesetz sachlich-inhaltlich legitimiert sei und durch eine personell legitimierte Rechtsaufsicht überwacht werde. Dabei hängen die Anforderungen an die sachlich-inhaltliche Legitimierung über das parlamentarische Errichtungsgesetz von der *Reichweite der Befugnisse*, die der jeweiligen Selbstverwaltungskörperschaft zugewiesen worden sind, ab. Je intensiver die Organe der Selbstverwaltungskörperschaft in die Freiheitssphäre ihrer (Zwangs)mitglieder eingreifen können, je höher sind die Anforderungen an die materiell-inhaltliche Legitimation. Weitergehende Anforderungen gelten, wenn den entsprechenden Selbstverwaltungskörperschaften sogar hoheitliche Befugnisse gegenüber Externen zustehen.

bb) Vergleicht man anhand dieses Maßstabs die Eingriffsbefugnisse der Industrie- und Handelskammern gegenüber den Kammerzugehörigen mit den Befugnissen, die den Wasserverbänden nach den einschlägigen Gesetzen zustanden, so ergibt sich, dass für die Industrie- und Handelskammern geringere legitimatorische Anforderungen ausreichend sind. Zunächst ist nicht erkennbar, dass den Industrie- und Handelskammern in erheblicher Weise *Eingriffsbefugnisse* gegenüber ihren

Mitgliedern oder gar gegenüber externen Dritten zustünden. Gemäß § 1 IHK-Gesetz haben die Industrie- und Handelskammern die Aufgabe, das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirks wahrzunehmen, für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei die wirtschaftlichen Interessen einzelner Gewerbebezüge oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Dabei obliegt es ihnen insbesondere, durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten. Die Aufgaben der Kammern können also allgemein gesprochen als Interessenvertretung sowie als Beratungs- und Servicefunktion für die ihnen angehörenden Mitglieder umschrieben werden. Auch die Begründung von Anlagen und Einrichtungen, die der Förderung der gewerblichen Wirtschaft oder einzelner Gewerbebezüge dienen und die in der Praxis immer wieder zu Auseinandersetzungen geführt haben,

Kluth, in: (ders.) Handbuch des Kammerrechts, § 11 Rn. 14 ff.

können hierunter subsumiert werden. Unabhängig von der Frage, inwieweit das einzelne Kammermitglied von diesen Maßnahmen profitiert bzw. hierauf angewiesen ist, wird hierdurch *keine Freiheitseinschränkung* bewirkt, aus der sich strenge Anforderungen an die materiell-inhaltliche Legitimation der Kammern ableiten ließen. Im Ergebnis gilt also: Im Hinblick auf die geringe Eingriffsintensität der Befugnisse der Kammern gegenüber ihren (Zwangs)mitgliedern vermittelt das Industrie- und Handelskammergesetz eine – noch – ausreichende demokratische Legitimation.

- cc) Im folgenden Rechtsstreit bedarf es also auch keiner vertieften Erörterung, ob ergänzend zu den Überlegungen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Lippeverbandsgesetz und dem Emsergenossenschaftsgesetz aufgestellt hat, ergänzende oder alternative Legitimationsbegründungen angezeigt oder im Einzelfall erforderlich sind. Dies gilt insbesondere mit Bezug auf die Frage, ob bei der Prüfung der Verfassungskonformität von Einrichtungen der funktionalen Selbstverwaltung die strikte Orientierung an der Ministerialverwaltung als Regelmodell demokratischer Legitimation zu eng ist und ob vielmehr die im Schrifttum vertretene These von der autonomen Legitimation der Träger funktionaler Selbstverwaltung Zustimmung verdient.

Vgl. hierzu grundlegend *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 49 ff und *Kluth*, in: (ders.), § 5 Rn. 74 ff. m.w.N.); zur Problematik auch *Griga*, Verfassungsrechtliche Grundlage der selbstverwalteten Anwaltschaft, 2014, S. 96 ff. und S. 161 ff.

Auch ohne diese ergänzenden Rechtfertigungen kann die Etablierung der funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft durch die Industrie- und Handelskammer auf Basis der tradierten Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts als mit dem Demokratieprinzip vereinbar gewertet werden.

- dd) Im Hinblick darauf, dass die Anforderungen aus dem Demokratieprinzip für die Wahlrechtsgrundsätze nicht 1:1 auf Wahlen zu den Organen einer funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft übertragen werden können, ergibt sich auch, dass die Rügen der Beschwerdeführer im Hinblick auf die Wahlverfahren der Industrie-

und Handelskammern nicht durchschlagend sind. Um dem Ziel einer angemessenen Repräsentation der unterschiedlichen Gruppen von Wirtschaftstreibenden Rechnung zu tragen, ist es nicht zu beanstanden, dass § 5 Abs. 3 Satz 2 IHK-Gesetz und ihm folgend die Wahlordnung der hier beteiligten Kammern die Aufteilung der Kammermitglieder in besondere Wahlgruppen vorschreibt und diesen eine bestimmte Anzahl von Sitzen in der Vollversammlung zuordnet. Darlegungen, warum die konkrete Ausgestaltung die insoweit anzuerkennenden Gestaltungsspielräume der jeweiligen funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft überschreiten könnte, werden in den Verfassungsbeschwerden nicht dargelegt und sind auch im Übrigen nicht erkennbar.

3. **Kein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 1 GG**

Die angefochtenen Entscheidungen verstoßen nicht gegen Art. 9 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass Art. 9 Abs. 1 GG als Prüfungsmaßstab für die Fälle der Pflichtmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden nicht einschlägig ist. Speziell in Bezug auf die Industrie- und Handelskammern hat das Bundesverfassungsgericht dies in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2001 nochmals bekräftigt. Vereinigungen, die ihre Entstehung und ihren Bestand nicht grundrechtsinitiiertem Freiwilligkeit verdanken, unterfallen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von vornherein nicht dem Vereinsbegriff des Art. 9 Abs. 1 GG.

Auch wenn diese Auffassung im juristischen Schrifttum unverändert umstritten ist und teilweise angenommen wird, Art. 9 Abs. 1 GG sei Prüfungsmaßstab für den Schutz gegen die Inanspruchnahme als Mitglied einer Zwangskorporation,

Zum aktuellen Meinungsstand vgl. nur *Löwer*, in: von Münch/Kunig, GG-Kommentar, 6. Auflage 2012, Band 1 Art. 9 Rn. 28; Höfling, in: Sachs, GG, 6. Auflage 2011, Art. 9 Rn. 21.

zeigt die Verfassungsbeschwerde keine neuen Erwägungen auf, die in Fortentwicklung des Diskussions- und Meinungsstand aus dem Jahr 2001 eine Korrektur der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG gegenüber öffentlich-rechtlichen Pflichtmitgliedschaften als erforderlich erscheinen ließen.

4. **Kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 1 Abs. 1 GG**

Auch weitere Grundrechtsverstöße, die in der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden, liegen ersichtlich nicht vor. Da die Annahme diesbezüglicher Grundrechtsverletzungen fernliegend ist, wird insoweit von einer Stellungnahme abgesehen.

III. **Kein Verstoß gegen Art. 101 Satz 2 GG wegen Nichtvorlage an den EuGH**

1. In den Verfassungsbeschwerden finden sich umfangreiche Ausführungen zur Frage der Vereinbarkeit der Pflichtmitgliedschaft in den Industrie- und Handelskammern mit dem europäischen Primärrecht. Da europäisches Recht nicht Prüfungsmaßstab einer Verfassungsbeschwerde ist, bedarf es insoweit keiner Stellungnahme zu diesem Vorbringen der Beschwerdeführer.

2. Der von den Beschwerdeführern geltend gemachte Verstoß gegen europäisches Primärrecht, speziell gegen die Niederlassungsfreiheit des Art. 49 AEUV, das Beihilfeverbot des Art. 107 AEUV, die Zielvorgabe des Art. 28 AEUV (Binnenmarkt) und gegen den Demokratiebegriff des EU-Vertrages wirft aber die Frage auf, ob die *Unterlassung der Vorlage an den Europäischen Gerichtshof* in den jeweiligen Ausgangsverfahren (jedenfalls durch die Verwaltungsgerichtshöfe im Rahmen des Berufungszulassungsverfahrens) einen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG darstellt.

Selbst wenn man vorliegend annehmen wollte, in Bezug auf die von den Beschwerdeführern geltend gemachten Verstöße gegen europäisches Primärrecht habe eine Vorlagepflicht gemäß Art. 267 AEUV bestanden, begründet dies keinen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Zwar kann die Missachtung einer Vorlagepflicht an den EuGH einen Verstoß gegen diese Bestimmung darstellen. Voraussetzung hierfür ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber, dass die Vorlagepflicht an den EuGH unhaltbar gehandhabt worden ist, wenn sie also grundsätzlich verkannt wurde, wenn bewusst von der Rechtsprechung des EuGH abgewichen wurde oder wenn das Unionsrecht in unvertretbarer, offensichtlich unhaltbarer Weise ausgelegt worden ist.

BVerfGE 126, 286, 316 f. und 128, 157, 187 ff.; zur Problematik auch Jarass/Pieroth, GG, Art. 101, Rn. 12 und *Degenhart*, in: Sachs, GG, 6. Auflage, Art. 101 Rn. 19.

Von einer derartigen Verletzung der Vorlageverpflichtungen durch die Verwaltungsgerichte in den Ausgangsverfahren kann keine Rede sein. Im Hinblick auf den Meinungsstand in Rechtsprechung und Schrifttum

OVG Koblenz, LKZ 2010, 477; Rn. 45 ff. (juris); BayVGh, Beschl.v. 22.07.2010, 22 ZB 10.1518; zum Meinungsstand im Schrifttum vgl. *Kluth*, in: ders., Handbuch des Kammerrechts, § 5 Rn. 207 ff.

kommt eine willkürliche Verletzung der Vorlagepflicht nicht in Betracht. Die ganz überwiegende Auffassung in Rechtsprechung und Literatur verneint mit zumindest nachvollziehbarer Begründung, gerade auch unter Hinweis auf die bisher zu dieser Frage ergangene einschlägige Rechtsprechung des EuGH einen Verstoß der Pflichtmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Körperschaften gegen europäisches Primärrecht.

- - -