

Abschlussfall zu Art. 9 I GG (Rn 699)

Sachverhalt: Pflichtzugehörigkeit zur IHK¹

Klägerin K betätigt sich in der Rechtsform einer GmbH als Versicherungsmaklerin im Bezirk der beklagten Industrie- und Handelskammer (IHK). Durch Bescheid wurde sie von der IHK zum sog. Kammerbeitrag herangezogen. Hiergegen legte sie form- und fristgerecht Widerspruch ein, der erfolglos blieb. Mit der daraufhin erhobenen Anfechtungsklage macht K geltend, die gesetzliche Zwangsmitgliedschaft (vgl. § 2 I IHKG) und die damit verbundene Beitragspflicht (vgl. 3 II S. 1 IHKG) sei verfassungswidrig. Sie (K) habe keinen Nutzen von der Mitgliedschaft. Außerdem sei sie wegen erzielter Verluste nicht leistungsfähig. Wie wird das Gericht entscheiden?

Lösungsgesichtspunkte:

A. Zulässigkeit/ Sachentscheidungsvoraussetzungen

Da es um die Rechtsbeziehungen zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. § 3 I IHKG) geht, ist nach der modifizierten Subjektstheorie der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 I S. 1 VwGO eröffnet.

Statthafte Klageart könnte nicht – wie von K erhoben – die Anfechtungsklage gem. § 42 I Alt. 1 VwGO sein, sondern die Feststellungsklage gem. § 43 I VwGO, da K letztlich die Feststellung des Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt, nämlich die Feststellung der Nichtzugehörigkeit zu der Kammer bzw. das Nichtbestehen einer Beitragspflicht. Auch das nach § 43 I VwGO erforderliche Feststellungsinteresse läge vor, da über das Bestehen oder Nichtbestehen des streitigen Rechtsverhältnisses eine Ungewissheit besteht. Da sich K aber ausdrücklich gegen den Beitragsbescheid wehrt und sich die statthafte Klageart nach dem Klagebegehren richtet (vgl. § 88 VwGO), ist vorliegend die Anfechtungsklage, gerichtet gegen den Beitragsbescheid, statthaft.

Von der Einhaltung der Klagefrist (§ 74 VwGO) ist auszugehen.

K ist als GmbH auch gemäß § 61 Nr. 1 VwGO beteiligungsfähig.

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen der Klage der K liegen somit vor.

B. Begründetheit

Die Anfechtungsklage der K gegen den Beitragsbescheid der IHK ist begründet, wenn der Beitragsbescheid rechtswidrig ist und K in ihren Rechten verletzt, § 113 I S. 1 VwGO.

Die Rechtmäßigkeit des Beitragsbescheids setzt die Rechtmäßigkeit der Vorschrift des IHKG bezüglich der Zwangsmitgliedschaft (§ 2 I IHKG) voraus. Zweifel an deren Rechtmäßigkeit ergeben sich aus den Grundrechten.

I. Schutz des Art. 9 I GG (Vereinigungsfreiheit)

Art. 9 I GG spricht von dem Recht, Vereinigungen und Gesellschaften zu bilden.

Darunter wird das Recht verstanden, sich mit anderen zusammenzuschließen und Vereine zu gründen. Das schließt auch das Recht ein, über den Zeitpunkt der Gründung, den Zweck, die Rechtsform, den Namen, die Satzung und den Sitz der Vereinigung zu entscheiden. Über den Wortlaut hinaus schützt das Grundrecht auch die Betätigung des Einzelnen im und mit dem Verein und den Verbleib darin (sog. *positive Vereinigungsfreiheit*) sowie den Austritt daraus und das Recht, ihm von vornherein fernzubleiben (sog. *negative Vereinigungsfreiheit*), jedenfalls soweit es sich um privatrechtliche Vereinigungen handelt.

Vorliegend handelt es sich bei der Arbeitnehmerkammer jedoch um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. § 3 I IHKG), mithin um eine öffentlich-rechtliche Vereinigung. Es ist umstritten, ob die negative Vereinigungsfreiheit auch das Recht umfasst, aus den öffentlich-rechtlichen Vereinigungen auszutreten bzw. ihnen fernzubleiben. Teilweise wird die Zulässigkeit der negativen Vereinigungsfreiheit gegenüber öffentlich-rechtlichen Zwangsvereinigungen an Art. 9 I GG gemessen, denn es gehe um die klassische Grundrechtsfunktion: die Abwehr eines staatlichen Zwangsaktes. Diese Schutzfunktion werde auch von der h.M. anerkannt, die Art. 9 I GG immerhin gegen privatrechtliche Zwangszusammenschlüsse schützen lasse. Es sei aber nicht einzusehen, dass Art. 9 I GG gegen privatrechtliche Zwangszusammenschlüsse schützen solle und gegen öffentlich-rechtliche Zwangszusammenschlüsse nicht. Auch geschichtlich habe sich die Vereinigungsfreiheit gegen hoheitliche Zwangszusammenschlüsse wie beispielsweise Zünfte gerichtet. Die negative Vereinigungsfreiheit schütze den Einzelnen daher auch vor dem staatlichen Zwang, einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung beizutreten und ihr fernzubleiben.²

¹ Nach BVerwGE 107, 169 ff. (Pflichtzugehörigkeit zur IHK).

² Vgl. die Nachweise unter Rn 643.

Dagegen sehen die Rspr. und der überwiegende Teil der Lit. Art. 9 I GG für nicht einschlägig an. Öffentlich-rechtliche Körperschaften gehörten nicht zu den Vereinigungen i.S.d. Art. 9 I GG. Sie entstünden durch Rechtssatz, Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag, seien also keine freiwilligen Zusammenschlüsse. Der freiwillige Zusammenschluss sei aber konstitutives Element der (negativen) Vereinigungsfreiheit. Daher sei auch nicht das Recht umfasst, solchen Vereinigungen fernzubleiben.³ Folgt man dieser Auffassung, ist der Schutzbereich des Art. 9 I GG nicht eröffnet.

I. Schutz des Art. 12 I GG (Berufsfreiheit)

Fraglich ist, ob der Schutzbereich des Grundrechts der Berufsfreiheit betroffen ist.

Nach der Rspr. des BVerfG⁴ ist bei der Auferlegung von Abgaben die Berufsfreiheit nur dann thematisch betroffen, wenn sie in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs steht und subjektiv oder objektiv eine **berufsregelnde Tendenz** deutlich erkennen lässt. Sinn der IHK-Beitragspflicht ist es aber gerade nicht, lenkend in die Berufswahl bzw. Berufsausübung einzugreifen. Alleiniger Zweck der Beitragserhebung ist die Finanzierung der Aufgabenerledigung durch die IHK, soweit diese nicht anderweitig sichergestellt ist (§ 3 II S. 1 IHKG). Es fehlt somit an der berufsregelnden Tendenz, mithin an einem Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit.

II. Schutz des Art. 5 I S. 1 Halbs. 1 GG (Meinungsfreiheit)

Möglicherweise ist der Schutzbereich des Grundrechts der Meinungsfreiheit betroffen.

Meinungsfreiheit ist das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten. Dieses Recht wird durch die Zwangsmitgliedschaft in einer IHK jedoch nicht berührt. Jedes einzelne Mitglied kann jederzeit in Abweichung zu den Interessen der IHK seine Meinung eigenständig äußern. Insoweit fehlt es an einem Eingriff in den Schutzbereich. Daher braucht vorliegend nicht der Frage nachgegangen zu werden, ob sich eine juristische Person überhaupt auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen kann.⁵

III. Schutz des Art. 2 I GG (Allgemeine Handlungsfreiheit)

Folgt man der h.M. zu Art. 9 I GG, ist die Zwangsmitgliedschaft in der IHK am Maßstab des Art. 2 I GG zu messen.

Ein Eingriff in den Schutzbereich liegt vor.

Fraglich ist, ob die beanstandete Regelung auch **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** ist. Verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist ein Gesetz, wenn es zur verfassungsmäßigen Ordnung gehört (Art. 2 I Halbs. 2 GG), d.h. formell und materiell mit der Verfassung in Einklang steht. Das ist insbesondere der Fall, wenn es einen legitimen Zweck aufweist, geeignet, erforderlich und angemessen ist.

1. Zweck der Regelung

Erste Voraussetzung für die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Verbands mit Zwangsmitgliedschaft ist, dass der Verband „legitime öffentliche Aufgaben“ erfüllt.⁶ Damit sind die Aufgaben gemeint, an deren Erfüllung ein gesteigertes Interesse der Gemeinschaft besteht, die aber so geartet sind, dass sie weder 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. Die Aufgaben der IHKn bestehen in der Unterstützung und Beratung von Behörden und Gerichten durch Vorschläge, Gutachten und Berichte; sie wirken schließlich für Anstand und Sitte des ehrbaren Kaufmanns. Die IHKn können Anlagen und Einrichtungen, die der Förderung der gewerblichen Wirtschaft dienen, begründen, unterhalten und unterstützen (§ 1 II IHKG). Die Kammern erledigen einen umfassenden Katalog gesetzlich übertragener Einzelaufgaben⁷, von denen § 1 III IHKG beispielhaft die Ausstellung von Ursprungszeugnissen und anderen dem Wirtschaftsverkehr dienenden Bescheinigungen nennt. Solange sich die IHKn innerhalb dieses vom Gesetzgeber gezogenen Rahmens bewegen, verfolgen sie ein Gemeinwohlziel, das es rechtfertigt, in Grundrechte der den IHKn angehörigen natürlichen und juristischen Personen einzugreifen.⁸ Damit erfüllen sie eine legitime öffentliche Aufgabe.

2. Geeignetheit der Regelung

Die Verkammerung müsste auch geeignet sein. Geeignet ist eine staatliche Maßnahme, wenn mit ihrer Hilfe das angestrebte Ziel gefördert werden kann.

Mit der Verkammerung kann das erstrebte Ziel – Förderung der Interessen der Mitglieder in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht sowie die Unterstützung von Behörden und Gerichten in Fachfragen, vor allem

³ Vgl. die Nachweise unter Rn 643.

⁴ BVerfGE 42, 474, 484; 47, 1, 21; 81, 108, 121.

⁵ Vgl. zur Grundrechtsfähigkeit Rn 38 ff.

⁶ BVerfGE 10, 89, 102 (Erftverband); 15, 235, 241 (Pflichtmitgliedschaft in der IHK); BVerfG NVwZ 2002, 335 (mit Bespr. v. Jahn, JuS 2002, 434); BVerwG GewArch 2001, 161 ff. (mit Bespr. v. Jahn, JA 2001, 464 ff.); Kluth, NVwZ 2002, 298 ff.

⁷ Vgl. dazu näher Stober, Die Industrie- und Handelskammer als Mittler zwischen Staat und Wirtschaft, 1992, S. 31 ff.

⁸ BVerfGE 32, 54, 64; 38, 281, 297; VG Arnsberg NVwZ-RR 1998, 557, 558.

durch Erstellen von Gutachten und Berichten – erreicht werden. Die Vorschrift über die Zwangsmitgliedschaft stellt somit ein geeignetes Mittel dar.

3. Erforderlichkeit der Regelung

Die Verkammerung müsste auch erforderlich sein.

Erforderlich ist eine gesetzliche Regelung, wenn es kein milderes Mittel gibt, welches den gleichen Erfolg mit der gleichen Sicherheit und einem vergleichbaren Aufwand herbeiführen würde. Vorliegend ist – sofern man an der Institution IHK festhält – keine Alternative ersichtlich. Die einzige Möglichkeit, die Beitragspflicht zu vermeiden, wäre, eine Beitragsleistung nach Freiwilligkeitsgesichtspunkten einzuführen. Dann würden aber wohl kaum Beiträge gezahlt werden und die IHKn könnten ihre Finanzierung nicht mehr sicherstellen.

Möglicherweise stellt eine Übernahme der Aufgaben der IHKn durch private Wirtschaftsverbände, die auf einer freiwilligen Mitgliedschaft beruhen, ein milderes Mittel dar. Zu bedenken ist allerdings, dass die Aufgaben einer Körperschaft des öffentlichen Rechts andere sind als diejenigen von privatrechtlich organisierten Verbänden. Diese vertreten jeweils nur das Partikularinteresse der Mitglieder, die ihnen angehören. Demgegenüber vertreten die IHKn abwägend und ausgleichend die vielfach sehr heterogenen Interessen *aller* kammerzugehörigen Gewerbezweige, von der Industrie über den Handel bis hin zum Dienstleistungsgewerbe. Die Übernahme der Aufgaben durch private Wirtschaftsverbände stellt somit keine Alternative dar. Die vorliegende gesetzliche Regelung ist somit auch erforderlich.

4. Angemessenheit der Regelung

Schließlich müsste die Verkammerung auch angemessen sein.

Angemessen ist eine gesetzliche Regelung, wenn das mit ihr verfolgte Ziel in seiner Wertigkeit nicht außer Verhältnis zur Intensität des Eingriffs steht (Zumutbarkeit der Maßnahme). Vorliegend kollidieren die Rechte der Mitglieder mit der Funktionstüchtigkeit der IHKn. Es gilt, die gegenläufigen Interessen im Wege einer praktischen Konkordanz in Einklang zu bringen. Wie bereits bei der Prüfung der Erforderlichkeit festgestellt, dienen die IHKn der Wahrung und Förderung der Interessen aller Gewerbezweige. Diese Aufgabe können sie nur durch die mit der Pflichtzugehörigkeit verbundene Beitragspflicht erfüllen und zwar unabhängig davon, ob ein einzelnes Mitglied einen unmittelbaren Nutzen von der Mitgliedschaft hat. Für die Beachtung des Äquivalenzgrundsatzes genügt deshalb schon der allgemeine Nutzen, der sich aus der Wahrnehmung der Kammeraufgaben durch die IHKn ergibt.⁹ Daher kann es auch nicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einzelner Mitglieder ankommen.

Wenn man also das Wohl der Gesamtheit aller Gewerbezweige gegen das Interesse eines einzelnen beitragszahlungsunwilligen Mitglieds abwägt, wird man dem Gemeinwohl den Vorrang einräumen.

Die Verkammerung und die Beitragspflicht sind somit auch angemessen.

IV. Ergebnis

Die Klage der K bleibt ohne Erfolg.¹⁰

⁹ BVerwG NJW **1998**, 3510, 3512; VG Arnsberg NVwZ-RR **1998**, 557; OVG Koblenz NVwZ-RR **1998**, 305; *Jahn*, JuS **2000**, 129, 132; *Selmer*, JuS **1999**, 305; *Kluth*, NVwZ **2002**, 298 ff.

¹⁰ Vgl. auch das Parallelproblem der Pflichtzugehörigkeit zu den Handwerkskammern. Die Handwerkskammern sind ebenfalls Körperschaften des öffentlichen Rechts und somit Behörde, vgl. § 90 HandwO. Die Pflichtmitgliedschaft selbstständiger Handwerker in einer Handwerkskammer (vgl. § 90 II HandwO) ist nach BVerwG NJW **1999**, 2292 verfassungsgemäß. Zur Zuordnung von Körperschaften des öffentlichen Rechts zur mittelbaren Staatsverwaltung vgl. *R. Schmidt*, AllgVerwR, Kap. 1.