

Fall 26: Missliebige Zwangsmitgliedschaft

(Epping, Grundrechte, 7. Aufl. 2017, S. 426 f.)

A. Verfassungsmäßigkeit der Zwangsmitgliedschaft

Die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG; § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG) der V hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

I. Zulässigkeit

1. Zuständigkeit des BVerfG (+)

- Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG.

2. Beteiligtenfähigkeit (+)

- „Jedermann“ i.S.d. § 90 Abs. 1 BVerfGG ist derjenige, der Träger der jeweiligen Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte ist. Im vorliegenden Fall kommen Art. 9 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 GG in Betracht.
- V ist als Deutsche Trägerin aller genannten Grundrechte und damit uneingeschränkt beteiligtenfähig.

3. Beschwerdegegenstand (+)

- Akt der öffentlichen Gewalt (§ 90 Abs. 1 BVerfGG): Hierunter fallen auch Gesetze wie das IHK-G.
- Die Zwangsmitgliedschaft beruht auf § 2 Abs. 1 IHK-G; zulässiger Beschwerdegegenstand (+).

4. Beschwerdebefugnis (+)

Nach § 90 Abs. 1 BVerfGG bedarf es der Behauptung einer Grundrechtsverletzung.

a) Möglichkeit der Grundrechtsverletzung

- Aus dem Vorbringen der V müsste sich die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung ergeben. Die V ist als Gewerbetreibende Pflichtmitglied in der IHK B. Deshalb ist es nicht offensichtlich und eindeutig ausgeschlossen, dass die V in ihrem Recht auf negative Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 GG) sowie in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1, Art. 5 Abs. 1 GG verletzt ist.

b) Selbst, gegenwärtig, unmittelbar betroffen?

- V ist auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen, da nach § 2 Abs. 1 IHK-G die Mitgliedschaft automatisch eintritt, ohne dass es weiterer Vollzugsakte bedarf.

5. Erschöpfung des Rechtsweges und Grundsatz der Subsidiarität (-)

- Gem. § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtsweges erhoben werden. Von § 47 Abs. 1 VwGO abgesehen, gibt es keinen Rechtsweg gegen Gesetze (vgl. § 93 Abs. 3 BVerfGG).
- Grundsatz der Subsidiarität: Die Verfassungsbeschwerde ist nur dann zulässig, wenn die Grundrechtsverletzung nicht auf andere Weise beseitigt werden kann. In sinngemäßer Anwendung des § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG ist zunächst fachgerichtlicher Rechtsschutz herbeizuführen. Dies gilt nicht nur bei Verordnungen, sondern auch bei Gesetzen.

⇒ V muss zunächst gegen den Beitragsbescheid Widerspruch einlegen. Bleibt dieser erfolglos, kann sie beim Verwaltungsgericht Klage erheben, bei der dann inzidenter die Verfassungsmäßigkeit des § 2 Abs. 1 IHK-G als Grundlage für die Beitragspflicht überprüft wird. Dieses Verfahren ist der V auch zumutbar (vgl. § 90 Abs. 2 S. 2 BVerfGG). Somit besteht ein indirekter Rechtsschutz, den die V vor Anrufung des BVerfG wahrnehmen muss. Der Grundsatz der Subsidiarität steht damit der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde entgegen.

Ergebnis: Die Verfassungsbeschwerde der V ist unzulässig.

II. Hilfsgutachten: Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde der V ist begründet, soweit sie durch § 2 Abs. 1 IHK-G in ihren Grundrechten verletzt wird.

1. Art. 9 Abs. 1 GG

- **Schutzbereich:** Art. 9 Abs. 1 GG umfasst die Freiheit, sich mit anderen zu jedem beliebigen Zweck zusammenzuschließen; im Einzelnen sind die Gründungs- und Beitrittsfreiheit sowie die Freiheit der vereinsmäßigen Betätigung geschützt (positive Vereinigungsfreiheit). Darüber hinaus gewährleistet Art. 9 Abs. 1 GG nach der Rechtsprechung des BVerfG das Recht, aus einer Vereinigung auszutreten oder einer Vereinigung fernzubleiben (negative Vereinigungsfreiheit).
- Ob die negative Vereinigungsfreiheit auch vor der Zwangsmitgliedschaft in Vereinigungen des öffentlichen Rechts schützt, ist durch Auslegung zu ermitteln.

Dem Wortlaut des Art. 9 Abs. 1 GG sind keine Anhaltspunkte zu entnehmen. Hier fehlt überhaupt jeder Hinweis auf die negative Vereinigungsfreiheit.

Sinn und Zweck der negativen Vereinigungsfreiheit könnten für einen Schutz vor öffentlich-rechtlichen Zwangsvereinigungen sprechen. Schließlich macht es für den Einzelnen keinen Unterschied, welcher Rechtsform die Vereinigung angehört, in die er gezwungen werden soll. Andererseits wird die negative Vereinigungsfreiheit vielfach bloß als Spiegelbild der positiven Vereinigungsfreiheit angesehen; da Art. 9 Abs. 1 GG dem Einzelnen nicht das Recht gewährt, eine öffentlich-rechtliche Vereinigung zu bilden, kann die negative Seite auch keinen Schutz vor einer solchen Vereinigung bieten. Hiergegen spricht wiederum, dass derjenige, der einer öffentlich-rechtlichen Vereinigung fernbleibt, nicht im gleichen Maße öffentlich-rechtliche Handlungsformen beansprucht wie derjenige, der eine öffentlich-rechtliche Vereinigung bilden möchte (solches ist nur durch Hoheitsakt möglich).

Historisch hat die negative Vereinigungsfreiheit gerade gegen hoheitliche Zwangszusammenschlüsse - wie beispielsweise Zünfte - gedient.

Für die Beschränkung der negativen Seite des Art. 9 Abs. 1 GG auf privatrechtliche Zusammenschlüsse lassen sich systematische Erwägungen anführen. Art. 9 GG sieht keine Schranken vor, um das in Deutschland seit langem - vor Inkrafttreten des Grundgesetzes - bestehende ausdifferenzierte Kammersystem zu rechtfertigen. Die Regelung des Abs. 2 zielt deutlich auf privatrechtliche Vereinigungen.

⇒ Im Ergebnis lässt sich mit der Rechtsprechung des BVerfG vertreten, dass die negative Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG nicht auf öffentlich-rechtliche Zwangsverbände auszudehnen ist (a.A. vertretbar).

2. Art. 12 Abs. 1 GG

a) Schutzbereich

Beruf: Auf Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit; Versicherungsmaklerin (+)

b) Eingriff

- Ein Eingriff in die Berufsfreiheit ist nur dann gegeben, wenn ein enger Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes besteht und eine objektiv berufsregelnde Tendenz erkennbar ist.
- Die Pflichtmitgliedschaft in der IHK knüpft lediglich an einen Beruf an; hierdurch wird aber nicht lenkend die Berufswahl oder die Berufsausübung beeinflusst.

⇒ Eingriff (-)

3. Art. 5 Abs. 1 GG

- Die Pflichtmitgliedschaft könnte gegen die Meinungsfreiheit des Kammermitglieds verstoßen. Schließlich ist es nach § 1 Abs. 1 IHK-G Aufgabe der IHK, die Behörden durch Stellungnahmen zu unterstützen. Auch hat sich die IHK B durch Zeitungsanzeigen im Rahmen des Wahlkampfs geäußert.
- Jedoch ist Art. 5 Abs. 1 GG nicht betroffen, weil die Pflichtmitglieder nicht gezwungen sind, Stellungnahmen einer Kammer mitzutragen, wenn sie von der eigenen Meinung abweichen. Es bleibt ihnen unbenommen, ihre eigene Meinung zu äußern und zu verbreiten. Auch werden die Mitglieder in der Öffentlichkeit nicht mit den Äußerungen ihrer IHK identifiziert.

⇒ Verletzung von Art. 5 Abs. 1 GG. (-)

Hinweis zur Fallbearbeitung: Eine Verletzung von Art. 5 Abs. 1 GG muss in der Fallbearbeitung nicht unbedingt angesprochen werden, wenn es um Fragen der Zwangsmitgliedschaft geht. In der dem vorliegenden Fall zu Grunde liegenden Entscheidung hatten die Kläger Art. 5 Abs. 1 GG allerdings explizit als verletzt gerügt; entsprechend ist auch das BVerwG in den Urteilsgründen darauf eingegangen.

4. Art. 2 Abs. 1 GG

a) Schutzbereich

Der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG umfasst die allgemeine Handlungsfreiheit. Diese schützt auch vor der Zwangsmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Da die negative Vereinigungsfreiheit bezüglich öffentlich-rechtlicher Körperschaften nicht durch Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet wird, kann Art. 2 Abs. 1 GG seine Funktion als Auffanggrundrecht erfüllen. Somit ist der Schutzbereich eröffnet.

Anmerkung: Art. 2 Abs. 1 GG ist auch dann einschlägig, wenn man davon ausgeht, dass Art. 9 Abs. 1 GG ohnehin nicht die negative Vereinigungsfreiheit schützt, sondern allein die positive.

b) Eingriff

Die V ist nach § 2 Abs. 1 IHK-G Zwangsmitglied in der IHK B. Hierin ist ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG zu sehen.

c) Rechtfertigung

aa) Schranken

Die allgemeine Handlungsfreiheit steht unter dem Vorbehalt der Rechte anderer, der Sittengesetze und der verfassungsmäßigen Ordnung.

bb) Schranken-Schranken

(1) Formelle Verfassungsgemäßheit des § 2 Abs. 1 IHK-G

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG.

(2) Materielle Verfassungsgemäßheit des § 2 Abs. 1 IHK-G

§ 2 Abs. 1 IHK-G müsste verhältnismäßig sein.

(a) Legitimer Zweck

- Der mit der Bildung der IHK verfolgte Zweck ergibt sich aus § 1 Abs. 1 IHK-G: Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Gewerbetreibenden und Förderung der gewerblichen Wirtschaft. Dieser Zweck ist legitim.
- Auch wenn die IHK in den Wahlkampf eingreift, führt dies zu keiner anderen Bewertung des Zwecks. Aufgabenüberschreitungen durch einzelne Kammern rechtfertigen es nicht, die vom Gesetz zugewiesenen Aufgaben nicht als legitime öffentliche Aufgaben anzusehen.

(b) Eignung

- Die Schaffung öffentlich-rechtlicher Körperschaften fördert den Zweck. Auch wenn es sich bei der Gruppe der Gewerbetreibenden um eine inhomogene Gruppe handelt, liegt es doch im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, ein Gesamtinteresse der Mitglieder anzunehmen.

(c) Erforderlichkeit

- Vereinigungen, die auf Freiwilligkeit beruhen, können nicht in gleichem Maße den Zweck fördern. Nur eine von Zufälligkeiten der Mitgliedschaft freie sowie umfassende Ermittlung und Bündelung der maßgeblichen Interessen kann eine objektive und vertrauenswürdige Wahrnehmung des Gesamtinteresses ermöglichen.

(d) Angemessenheit

- Die Mitgliedschaft in der Kammer stellt keine unzumutbare Beeinträchtigung der unternehmerischen Handlungsfreiheit dar. Es besteht die Chance zur Mitwirkung in der Kammer (siehe zur Mitbestimmung § 4 IHK-G) sowie zur Nutzung der Kammerleistungen.

⇒ Verhältnismäßigkeit (+)

Ergebnis: Die Verfassungsbeschwerde der V ist nicht nur unzulässig, sondern auch unbegründet.

B. Rechtsschutz gegen allgemeinpolitische Äußerungen

- Wenn eine öffentlich-rechtliche Zwangskörperschaft ihre Befugnisse überschreitet, besteht für das einzelne Mitglied die Möglichkeit, auf Unterlassen zu klagen. Voraussetzung hierfür ist, dass durch die zweckwidrige Arbeit der Vereinigung in Rechte des Einzelnen eingegriffen wird. Wie oben gezeigt sind weder Art. 9 Abs 1 GG noch Art. 5 Abs. 1 GG einschlägig, da der V die Meinungsäußerung der IHK B nicht als einzelne Person zugerechnet wird. Vorliegend könnte die Wahlempfehlung der IHK B die V in ihrem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzen. Ein zulässiger Zwangsverband ist nur zu solchen Tätigkeiten befugt, die in seinen gesetzlichen Aufgabenbereich fallen. Durch die allgemeinpolitischen Äußerungen hinsichtlich der Bundestagswahl hat die IHK B ihren Aufgabenbereich überschritten; eine Wahlempfehlung kann nicht mehr als Wahrnehmung der Gesamtinteressen der Gewerbetreibenden (vgl. die Aufgabenbeschreibung in § 1 Abs. 1 IHK-G) angesehen werden.
- Ob Art. 2 Abs. 1 GG dem Einzelnen ein Recht gewährt, über die Einhaltung des Aufgabenbereichs der Zwangsvereinigung zu wachen, ist umstritten. Dies könnte deshalb zweifelhaft sein, da von dem einzelnen Mitglied kein Verhalten verlangt wird, das über die ohnehin bereits bestehenden Pflichten hinausgeht (z.B. Beitragszahlung). Die Rechtsprechung gewährt aber dann einen Unterlassungsanspruch, wenn die Aufgabenüberschreitung den mit der Zwangsmitgliedschaft verbundenen Eingriff in die Freiheitssphäre des Mitgliedes erweitert (BVerwG, NJW 1987, 337 [338]).

BVerwGE 64, 298 (301): „Ein Verband mit Pflichtmitgliedschaft darf sich insoweit nur betätigen, als ihm auch der Gesetzgeber ein Betätigungsfeld eröffnen darf. Wo es dem Gesetzgeber versagt ist, Verbandsaufgaben zu bestimmen, die den Anspruch des Einzelnen auf Freiheit vor unzulässiger Pflichtmitgliedschaft verletzen, fehlt auch dem Verband die Befugnis, sich ein entsprechendes Betätigungsfeld zu schaffen.“

- Die IHK ist zur Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder verpflichtet; diesbezüglich ist ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG - wie oben gezeigt - verhältnismäßig. Allgemeinpolitische Äußerungen erweitern diesen Aufgabenbereich grundlegend. Entsprechende Aufgaben könnten der IHK auch nicht übertragen werden. Schließlich ist in der Wahlempfehlung eine Verletzung des aus dem Demokratieprinzip resultierenden Neutralitätsgebots zu sehen; derartiges Handeln stellt damit keine legitime öffentliche Aufgabenwahrnehmung mehr dar. Dies hat zur Folge, dass der Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG nicht mehr durch das IHK-G gedeckt ist, sodass ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes vorliegt. Einen Eingriff in seine Grundrechte, der ohne gesetzliche Grundlage erfolgt, braucht der Einzelne nicht hinzunehmen.

Ergebnis: Die V hat die Möglichkeit, auf Unterlassen allgemeinpolitischer Äußerungen und insbesondere von Wahlempfehlungen zu klagen.

