



---

**Ausarbeitung**

---

**Verfassungsmäßigkeit einer Pflichtmitgliedschaft im DIHK e.V.**  
Fragen zur Übergangsregelung der Novelle des IHKG

**Verfassungsmäßigkeit einer Pflichtmitgliedschaft im DIHK e.V.**

Fragen zur Übergangsregelung der Novelle des IHKG

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 038/21  
Abschluss der Arbeit: 5. März 2021  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Einleitung und Fragestellung

Die Bundesregierung plant eine Novellierung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (Kammern) durch eine Änderung des **IHK-Gesetzes** (IHKG)<sup>1</sup>. Betroffen ist vor allem der **Deutsche Industrie- und Handelskammertag e.V.** (DIHK e.V.), der als **Dachverband** der Kammern bisher **privatrechtlich** als eingetragener Verein organisiert ist und in dem die einzelnen Kammern **freiwillig Mitglieder** sind. Der DIHK e.V. hat bisher im Gegensatz zu den Kammern keine detaillierte gesetzliche Regelung erfahren. Er ist in seiner Stellung von den Kompetenzen der Kammern abhängig. Seine Gründung und die Beteiligung der Kammern am DIHK e.V. sind nur als Ausfluss des gesetzlich verliehenen Selbstverwaltungsrechts der Kammern (§§ 1, 4 IHKG) zur gemeinsamen Wahrnehmung des Gesamtinteresses ihrer Mitglieder innerhalb ihrer Kompetenzgrenzen zulässig.<sup>2</sup>

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung<sup>3</sup> sieht nunmehr die Schaffung einer **Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK)** als **Körperschaft des öffentlichen Rechts** mit **Pflichtmitgliedschaft** aller Kammern vor (§ 10b Abs. 1 und 2 IHKG-E). Laut Gesetzesbegründung soll damit die Wahrnehmung des Gesamtinteresses der Kammern auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene durch eine gemeinsame Organisation sichergestellt werden.<sup>4</sup> Dies sei derzeit nicht gewährleistet, da das Bundesverwaltungsgericht eine IHK verpflichtet habe, aufgrund wiederholt kompetenzüberschreitender Äußerungen der Vertreter des DIHK e.V. aus diesem auszutreten.<sup>5</sup> Zudem seien weitere Gerichtsverfahren auf Austritt anhängig und eine weitere IHK habe bereits zum Ende des Jahres 2021 gekündigt.<sup>6</sup>

Der Gesetzentwurf sieht im Einzelnen vor, dass der DIHK gesetzlich Aufgaben zugewiesen werden (§ 10a IHKG-E). Die DIHK als Körperschaft des öffentlichen Rechts soll durch einen **Formwechsel zum 1. Januar 2023** aus dem DIHK e.V. entstehen (§ 13c Abs. 1 S. 1 IHKG-E). Für den **Übergangszeitraum** bis zum Vollzug des Formwechsels sollen jedoch auch bereits für den DIHK e.V. wesentliche Teile der für die körperschaftlich verfasste DIHK vorgesehenen Regelungen gelten (§ 13c Abs. 7 bis Abs. 10 IHKG-E). Insbesondere soll auch **im Übergangszeitraum** erstmals eine **Pflichtmitgliedschaft** aller Kammern **im DIHK e.V.** bestehen (§ 13c Abs. 8 IHKG-E).

Gefragt wird nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Pflichtmitgliedschaft der Kammern im DIHK e.V. während des Übergangszeitraums.

---

1 Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 701-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 19 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256) geändert worden ist.

2 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, NVwZ 2017, 70 (71, Rn. 15 f.).

3 Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Februar 2021 (Gesetzentwurf), abrufbar unter: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/gesetzentwurf-zweites-gesetze-zur-aenderung-gesetzes-vorlaeufigen-Regelung-rechts-ihk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/gesetzentwurf-zweites-gesetze-zur-aenderung-gesetzes-vorlaeufigen-Regelung-rechts-ihk.pdf?__blob=publicationFile&v=6), (Stand: 5. März 2021).

4 Gesetzentwurf (Fn. 3), 1 f.

5 Siehe dazu BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2020, Az. 8 C 23/29, NJW 2021, 406 sowie die Anmerkung von Heyne, NJW 2021, 410.

6 Gesetzentwurf (Fn. 3), 14.

## 2. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG

Die Regelung des § 13c Abs. 8 IHKG-E, die für einen zweijährigen Übergangszeitraum eine Pflichtmitgliedschaft der Kammern im DIHK e.V. anordnet, könnte gegen die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG) verstoßen.

### 2.1. Schutzbereich

Dazu müsste zunächst der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG eröffnet sein. Dies ist sowohl mit Blick auf den persönlichen als auch auf den sachlichen Schutzbereich fraglich.

#### 2.1.1. Persönlicher Schutzbereich

Gegen die Eröffnung des persönlichen Schutzbereichs könnte sprechen, dass § 13c Abs. 7 IHKG-E eine Pflichtmitgliedschaft unmittelbar nur für die Kammern vorsieht. Die **Kammern** können sich als juristische Personen des öffentlichen Rechts **nicht** auf die **materiellen Grundrechte berufen**.<sup>7</sup> Sie sind vielmehr selbst **grundrechtsgebunden**.

Gemäß § 2 Abs. 1 IHKG gehören zu den Kammern, 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. Insofern ist hier auf die **Kammerzugehörigen** der einzelnen Kammern abzustellen, soweit es sich bei diesen um **Private** handelt. Für juristische Personen des Privatrechts, Handelsgesellschaften oder andere Personenmehrheiten ist für die Eröffnung des Schutzbereichs auf **Art. 19 Abs. 3 GG** zurückzugreifen.<sup>8</sup>

#### 2.1.2. Sachlicher Schutzbereich

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich das Recht, nicht durch Pflichtmitgliedschaften von „unnötigen“ Körperschaften in Anspruch genommen zu werden, aus Art. 2 Abs. 1 GG und nicht aus der negativen Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG.<sup>9</sup> Daher misst das Bundesverfassungsgericht die **Pflichtmitgliedschaft in Kammern am Maßstab des Art. 2 Abs. 1 GG**.<sup>10</sup> **Art. 9 Abs. 1 GG** gewährleistet dagegen die Freiheit, **privatrechtliche Vereinigungen** zu bilden, ihnen beizutreten oder **fernzubleiben**.<sup>11</sup> Die Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG

---

7 Allgemein BVerfGE 143, 246 (313 f., Rn. 187 ff.) m.w.N.

8 Vgl. dazu Enders, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 45. Edition Stand: 15.11.2020, Art. 19 Rn. 35.

9 Siehe nur BVerfGE 146, 164 (Ls. 1); siehe auch Kemper, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 9 Rn. 31 m.w.N.

10 BVerfGE 38, 281 (298); BVerfGE 146, 164 (194, Rn. 87 f.).

11 BVerfGE 10, 89 (102); BVerfGE 38, 281 (297 f.); BVerfGE 146, 164 (194, Rn. 78).

zielt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts auf freiwillige Zusammenschlüsse zu frei gewählten Zwecken; sie schützt aber nicht vor einer gesetzlich angeordneten Eingliederung in eine **(öffentlich-rechtliche) Körperschaft**.<sup>12</sup>

Die Abgrenzung zum Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG, der als spezielleres Grundrecht die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG verdrängen würde, bereitet mit Blick darauf vorliegend Schwierigkeiten, dass es sich bei dem DIHK e.V. um einen **privatrechtlichen Verein** handelt, der **von öffentlich-rechtlichen Körperschaften gegründet** wurde.

Soweit (allein) auf die **Rechtsform** des DIHK e.V. abgestellt werden würde, spricht viel dafür, den Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG als eröffnet anzusehen. So hat das Bundesverfassungsgericht in einem Kammerbeschluss aus dem Jahr 2001 die Pflichtmitgliedschaft von Genossenschaften in genossenschaftlichen Prüfungsverbänden am Maßstab des Art. 9 Abs. 1 GG und nicht am Maßstab des Art. 2 Abs. 1 GG gemessen.<sup>13</sup> Für eine Schutzbereichseröffnung des Art. 9 Abs. 1 GG könnte zudem sprechen, dass der DIHK e.V. ursprünglich auf einem **freiwilligen Gründungsakt** der Kammern beruht.<sup>14</sup>

Dagegen spricht aber, dass es sich bei dem DIHK e.V. zwar um einen privatrechtlichen Verein handelt, dieser aber von **öffentlich-rechtlichen Körperschaften in Wahrnehmung ihres gesetzlich verliehenen Selbstverwaltungsrechts** gegründet wurde. Der DIHK e.V. diente den Kammern bisher als „Erfüllungsgehilfe“<sup>15</sup> dabei, ihre gesetzliche Aufgabe zu erfüllen und war auf diese Aufgaben beschränkt.<sup>16</sup> Damit kommt dem DIHK e.V. nicht die Prägung eines freiwilligen Zusammenschlusses von Grundrechtsberechtigten zu frei gewählten Zwecken zu. Er wurde gerade **nicht in Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten gegründet**, da die Kammern selbst nicht grundrechtsberechtigt sind. Wenn Art. 9 Abs. 1 GG bei der Gründung des DIHK e.V. nicht positiv in Anspruch genommen werden konnte, so erscheint es kaum naheliegend, dass Art. 9 Abs. 1 GG in seiner negativen Dimension vor einer Pflichtmitgliedschaft in diesem Verband schützen sollte.

Soweit ersichtlich hat das Bundesverfassungsgericht noch nicht über einen annähernd vergleichbaren Fall zu entscheiden. Auch in der Literatur wurde bisher keine vergleichbare Konstellation diskutiert.

Die hier vorliegende Konstellation unterscheidet sich deutlich gegenüber anderen privatrechtlichen Verbänden, wie beispielsweise Genossenschaften, über die das Bundesverfassungsgericht bisher zu entscheiden hatte. Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf verschiedene Regelungen vorsieht, die das private Vereinsrecht **überformen** und den DIHK e.V. an **eine öffentlich-rechtliche Körperschaft annähern**: § 13c Abs. 7 IHKG-E schreibt die gesetzlichen Aufgaben vor, die der DIHK e.V. in der

---

12 BVerfGE 146, 164 (194, Rn. 78).

13 BVerfG, Beschluss vom 19. Januar 2001, Az. 1 BvR 1759/91, NJW 2001, 2617.

14 Vgl. dazu Kemper, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 9 Rn. 30; Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 9 Rn. 4.

15 BVerwG, Urteil vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, NVwZ 2017, 70 (73, Rn. 26).

16 BVerwG, Urteil vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, NVwZ 2017, 70; sowie BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2020, Az. 8 C 23/29, NJW 2021, 406, wonach die Kammern mit Hilfe des DIHK e.V. keine anderen als die ihnen zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen dürfen und darauf zu achten haben, dass ihre Kammerkompetenzen nicht überschritten werden.

Übergangszeit wahrzunehmen hat. Gemäß § 13c Abs. 9 S. 1 IHKG-E unterliegt der DIHK e.V. der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. § 13c Abs. 9 S. 2 und S. 3 IHKG-E sehen Einschränkungen der Satzungshoheit für die Übergangszeit vor, indem Satzungsänderungen unter den Genehmigungsvorbehalt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie gestellt werden. Schließlich sieht § 13c Abs. 9 S. 5 IHKG-E vor, dass der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung des DIHK e.V. in der Übergangszeit prüft. Damit würde der DIHK e.V. in der Übergangszeit einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft ähneln.

All diese Unterschiede sprechen dafür, dass trotz der Rechtsform des DIHK e.V. und des Umstandes, dass dieser ursprünglich auf Grundlage eines freiwilligen Beschlusses der Kammern gegründet wurde, die Pflichtmitgliedschaft im Übergangszeitraum an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen ist.

## 2.2. Eingriff

Fraglich ist, ob die gemäß § 13c Abs. 8 IHKG-E vorgesehene Pflichtmitgliedschaft der Kammern im DIHK e.V. in der Übergangszeit bis zu dessen Umwandlung in die DIHK in Art. 2 Abs. 1 GG eingreift.

**Unmittelbar** werden durch die Regelung nur die Kammern selbst verpflichtet, die aber nicht grundrechtsberechtigt sind.

Mit Blick auf die Kammerzugehörigen kommt hier aber ein **mittelbarer Eingriff** in Betracht. Dieser könnte sich möglicherweise bereits daraus ergeben, dass sich die Kammerzugehörigen mittelbar in einen weiteren Zwangsverband einzugliedern haben und damit in ihr Recht, nicht von „unnötigen“ Zwangsverbänden<sup>17</sup> in Anspruch genommen zu werden, eingegriffen werden würde. Jedenfalls kann ein mittelbarer Eingriff wohl unter dem Gesichtspunkt der **Auswirkungen** auf die rechtlichen und tatsächlichen **Gestaltungsmöglichkeiten** der **Kammerzugehörigen** innerhalb ihrer Kammern angenommen werden. So sieht der Gesetzentwurf vor, dass dem **DIHK e.V.** bereits während des Übergangszeitraums **eigenständige Aufgaben zugewiesen** werden (§ 13c Abs. 7 i.V.m. § 10a DIHK-E). Insbesondere steht es dem DIHK e.V. zu, bei der Bildung eines nationalen Gesamtinteresses das Gewicht der im jeweiligen Kammerbezirk bestehenden, gleichsam „bezirklichen“ Gesamtinteressen selbst genauer zu bestimmen und gegenseitig abzuwägen. Hierbei werden den Kammerzugehörigen vermittelt über ihre Kammern rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten genommen, auf andere Weise in eigener Verantwortung auf die Bildung eines nationalen Gesamtinteresses – wie bisher in prinzipiell freiwilliger, privatrechtlicher Form – hinzuwirken oder aber durch Kündigung der Mitgliedschaft gänzlich hierauf zu verzichten. Schließlich führt eine gesetzlich angeordnete Mitgliedschaft der Kammern im DIHK e.V. dazu, dass der vom Bundesverwaltungsgericht anerkannte **Anspruch** eines **Kammermitglieds auf Austritt** seiner Kammer aus dem DIHK e.V. bei einer Kompetenzüberschreitung des DIHK e.V. **entfällt** und in solchen Fällen nur die im Gesetzentwurf vorgesehenen Beschwerdemöglichkeiten (Beschwerdeverfahren vor einem Beschwerdeausschuss, bzw. Klage vor dem Verwaltungsgerichten gemäß § 13c Abs. 10 IHKG-E) greifen. Weiterhin werden Äußerungen und Handlungen des DIHK e.V. notwendigerweise in Verbindung mit den Kammerzugehörigen gesetzt und entfalten so Wirkung für diese. In **tatsächlicher** Hinsicht verbleiben damit **weniger Wirkungsmöglichkeiten** für eigenständige Positionierungen der einzelnen Kammern.

---

17 BVerfGE 140, 164 (Ls 1).

### 2.3. Rechtfertigung

Der Eingriff müsste gerechtfertigt sein. Dazu müsste er zunächst auf ein **formelles Gesetz** gestützt werden, was in Form von § 13c Abs. 8 IHKG-E der Fall wäre.

Weiterhin müsste der Eingriff **verhältnismäßig** sein und die Ausgestaltung des Zwangsverbandes müsste den Anforderungen des **Demokratieprinzips** gemäß Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG genügen.

#### 2.3.1. Verhältnismäßigkeit

Der Eingriff ist **verhältnismäßig**, wenn ein legitimer Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt wird.

#### 2.3.2. Legitimer Zweck bzw. „legitime öffentliche Aufgaben“

Die Pflichtmitgliedschaft verfolgt eine legitime Zwecksetzung, wenn der Zwangsverband **„legitime öffentliche Aufgaben“** erfüllt.<sup>18</sup> Nach § 13c Abs. 7 i.V.m. § 10a Abs. 1 IHKG-E hat der DIHK e.V. die **Aufgabe**, das Gesamtinteresse der den Kammern zugehörigen Gewerbetreibenden auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wahrzunehmen und für die Förderung der gewerblichen Wirtschaft zu wirken und dabei stets die wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Regionen, Gewerbezweige oder Betriebe abwägend und ausgleichend zu berücksichtigen. Durch die Pflichtmitgliedschaft soll erreicht werden, dass die Ermittlung und Darstellung des Gesamtinteresses der gewerblichen Wirtschaft bundesweit **vollständig** vorgenommen werden kann, indem auf die Auffassung aller Kammern und ihrer Mitglieder zurückgegriffen werden kann. Die **Aufgaben der Gesamtinteressenwahrnehmung** und **Wirtschaftsförderung** sind legitime öffentliche Aufgaben, wie das Bundesverfassungsgericht für die Aufgaben der einzelnen Kammern entschieden hat.<sup>19</sup> Dies muss im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens auch für die Zuweisung dieser Aufgaben auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene an einen Dachverband gelten. Diese legitimen öffentlichen Aufgaben würden also bereits im Übergangszeitraum ausgeübt.

Zudem soll die **Vollständigkeit der** von einem Dachverband dem Staat zur Verfügung gestellten **Informationen** gewährleistet werden.<sup>20</sup>

#### 2.3.3. Geeignetheit

Die Pflichtmitgliedschaft im DIHK e.V. muss zur Erreichung des Zwecks **geeignet** sein. Mit ihrer Hilfe muss der gewünschte Erfolg **gefördert werden können**, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt.<sup>21</sup> Hier soll die Gesamtinteressenwahrnehmung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene dadurch sichergestellt werden, dass **verhindert** wird, dass Kammern wieder aus dem DIHK e.V. **austreten** und damit die von ihnen vertretenen **regionalen Gesamtinteressen nicht** in die Bildung des **Gesamtinteresses** auf Bundesebene **einfließen können**. Dem dient erstens

---

18 Zum Folgenden BVerfGE 146, 164 (197 f., Rn. 87 ff.).

19 BVerfGE 146, 164 (199 ff., Rn. 93 ff.).

20 Vgl. Gesetzentwurf (Fn. 3), 24 f., 35 f.

21 BVerfGE 146, 164 (202, Rn. 101).

der Wegfall der Kündigungsmöglichkeit. Zweitens kann nach der Zwangseingliederung der Kammern in den DIHK e.V. kein Anspruch der Kammerzugehörigen auf Austritt ihrer Kammer aus dem Dachverband mehr bestehen, wie er von der Rechtsprechung<sup>22</sup> nach bisheriger Rechtslage beim Bestehen einer konkreten Gefahr erneuten kompetenzüberschreitenden Handelns des DIHK e.V. konstruiert wurde. Dieser Anspruch konnte sich bisher nur mangels gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft im DIHK e.V. und eigenständiger gesetzlicher Aufgabenzuweisung an den DIHK e.V. ergeben.<sup>23</sup> Die Verhinderung weiterer gerichtlich erzwungener Austritte wäre der Bildung des Gesamtinteresses auf Bundesebene wohl förderlich. Drittens wird durch § 13c Abs. 8 IHKG-E die Wiedereingliederung der kraft Urteils ausgeschiedenen Kammer<sup>24</sup> erreicht und damit die Bündelung auch des von dieser Kammer vertretenen regionalen Gesamtinteresses wieder möglich.

Gleichzeitig dürfte die Pflichtmitgliedschaft die **Vollständigkeit** der zur Verfügung gestellten **Informationen** fördern. Sie kann der Erreichung der verfolgten Zwecke somit förderlich sein.

#### 2.3.4. Erforderlichkeit

Der Eingriff muss auch erforderlich sein, d.h. es darf kein **milderes**, zur Zweckerreichung **gleich wirksames** Mittel zur Verfügung stehen, wobei die sachliche Gleichwertigkeit bei Alternativen in jeder Hinsicht eindeutig feststehen muss.<sup>25</sup> Die bisher prinzipiell **freiwillige Koordination** der Kammern in Wahrnehmung ihres Selbstverwaltungsrechts wäre zwar ein weniger einschneidendes Mittel. Die aktuellen Entwicklungen beim Mitgliederbestand des DIHK e.V. zeigen aber gerade, dass die freiwillige Koordination der Kammern im Hinblick auf die Erreichung einer **Vertretung des Gesamtinteresses** auf Bundesebene sowie der **Vollständigkeit** der vom Dachverband dem Staat zur Verfügung gestellten **Informationen** im Übergangszeitraum **nicht sachlich gleichwertig** ist.

#### 2.3.5. Angemessenheit

Der Eingriff muss auch angemessen sein. Dazu muss nach einer **Gesamtabwägung** zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits die Grenze der **Zumutbarkeit** gewahrt sein; die Maßnahme darf also die Betroffenen nicht übermäßig belasten.<sup>26</sup>

Die Schwere des Eingriffs dürfte als **eher gering** zu veranschlagen sein. So sind die Kammerzugehörigen bereits Pflichtmitglieder der Kammern. Eine hinzutretende gesetzliche Eingliederung in einen Dachverband betrifft sie nur mittelbar. Zwar werden die Gestaltungsmöglichkeiten auf Kammerebene durch Wegfall der Kündigungsmöglichkeit sowie des Austrittsanspruchs des Einzelnen zwar in gewisser Hinsicht rechtlich eingeschränkt. Dazu tritt, dass Kammerzugehörige mit Handlungen, insbesondere politischen Äußerungen des DIHK e.V. in Verbindung gesetzt werden.

---

22 BVerwG, Urteil vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, NVwZ 2017, 70 (71 f., Rn. 17 f.); BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2020, Az. 8 C 23/29, NJW 2021, 406 (407, Rn. 21).

23 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, NVwZ 2017, 70 (72, Rn. 20).

24 BVerwG NJW 2021, 406 (410).

25 Vgl. BVerfGE 146, 164 (205 f., Rn. 105 f.).

26 BVerfGE 146, 164 (206, Rn. 107); BVerfGE 126, 112 (152 f.).

Dadurch verbleiben auch faktisch weniger Wirkungsmöglichkeiten für die Kammern etwa durch eigenständige politische Positionierung, worauf die Kammerzugehörigen unmittelbarer Einfluss nehmen können.

Dagegen hat das mit § 13c Abs. 8 IHKG-E verfolgte Ziel **wohl nicht unerhebliches Gewicht**. Laut Begründung des Gesetzentwurfs ist die Wahrnehmung des Gesamtinteresses aller gesetzlichen Mitglieder der Kammern auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene durch eine gemeinsame Organisation **wirtschaftspolitisch unverzichtbar**.<sup>27</sup> Nur sie gewährleiste eine optimale Aufgaben- und Interessenwahrnehmung besonders zugunsten der kleinen und mittleren Betriebe. Um auf Bundesebene ein **vollständiges und abgewogenes Bild** zu erhalten, bedürfe es des **Zusammenwirkens aller regionalen Kammern** in einem Dachverband.<sup>28</sup> Die Vollständigkeit der vom Dachverband dem Staat zur Verfügung gestellten Informationen auf Bundesebene könne zumindest für die Übergangszeit bis zur Errichtung und Arbeitsfähigkeit der Bundeskammer durch die Pflichtmitgliedschaft der Kammern im DIHK e.V. gesichert werden.<sup>29</sup> Während der Übergangszeit könne der Formwechsel zu einer Körperschaft des öffentlichen Rechts so ausreichend vorbereitet werden.

Es ist auch zu berücksichtigen, dass die Kammerzugehörigen vermittelt über ihre Kammern **Gestaltungsmöglichkeiten nicht nur verlieren**, sondern durch die Beteiligung und Mitwirkung an Entscheidungsprozessen des DIHK e.V. **auch gewinnen**. Erst durch den Dachverband wird eine Bündelung und Strukturierung der regionalen Gesamtinteressen, die Formulierung gemeinsamer Standpunkte und deren Vertretung gegenüber den politischen Akteuren auf nationaler und supranationaler Ebene möglich.<sup>30</sup> Die Kammerzugehörigen können zwar nicht vermittelt über ihre Kammer auf die Bildung eines Gesamtinteresses auf Bundesebene gänzlich verzichten. Der effektiven Vertretung ihrer Interessen auf Bundesebene dürfte aber gerade durch die Bündelung in einem Dachverband gedient sein. Vor diesem Hintergrund erscheint die Pflichtmitgliedschaft im DIHK e.V. gemäß § 13c Abs. 8 IHKG-E als **grundsätzlich angemessen**.

Es könnten aber unter Eindruck der **tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung** durch den DIHK e.V. **Zweifel an der Zumutbarkeit** der Eingliederung bestehen. Nach der Prognose des Bundesverwaltungsgerichts drohen nach mehrjährigen vielfältigen, trotz gerichtlicher Beanstandungen fortgesetzten Überschreitungen der Kammerkompetenz mangels Einsicht weitere Aufgabenüberschreitungen des DIHK e.V., die durch die von diesem getroffenen Vorkehrungen nicht wirksam verhindert werden können.<sup>31</sup> Wenn also in der Vergangenheit faktische Kompetenzüberschreitungen des DIHK e.V. stattgefunden haben und vom Bundesverwaltungsgericht vor kurzem noch die konkrete Gefahr weiterer Verletzungen festgestellt wurde, könnte auch an der Zumutbarkeit einer Zwangseingliederung in diese Organisation gezweifelt werden. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird argumentiert, dass diese Gefahr durch verschiedene **gesetzliche Vorkehrungen** ausgeräumt werde.<sup>32</sup> Dies gelte erstens für die Einrichtung einer **Rechtsaufsicht** des Bundesministeriums für Wirtschaft

---

27 Gesetzentwurf (Fn. 3), 14.

28 Gesetzentwurf (Fn. 3), 25.

29 Gesetzentwurf (Fn. 3), 35 f.

30 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. März 2016, Az. 10 C 4/15, NVwZ 2017, 70 (73, Rn. 26).

31 BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2020, Az. 8 C 23/29, NJW 2021, 406 (410, Rn. 42).

32 Gesetzentwurf (Fn. 3), 36.

und Energie über den DIHK e.V. gemäß § 13c Abs. 9 S. 1 IHKG-E. Zweitens wird den Kammern sowie ihren Kammerzugehörigen gemäß § 13c Abs. 10 S. 1 IHKG-E ein gesetzlicher Unterlassungsanspruch bei Kompetenzüberschreitungen eingeräumt. Dieser kann zuerst im Rahmen des **verbandsinternen Beschwerdeverfahrens** gemäß § 13c Abs. 10 S. 3 i.V.m. § 11a Abs. 3 S. 3 bis S. 6 IHKG-E sowie danach gemäß § 13c Abs. 10 S. 2 IHKG-E **gerichtlich** durchgesetzt werden. Diese Schutzvorkehrungen scheinen **grundsätzlich geeignet** zu sein, die konkrete Gefahr weiterer Aufgabenüberschreitungen auszuräumen. Auch unter diesem Gesichtspunkt bestehen demnach keine durchgreifenden Bedenken gegenüber der Zumutbarkeit der Eingliederung in den DIHK e.V.

### 2.3.6. Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG

Die Pflichtmitgliedschaft im DIHK e.V. nach § 13 Abs. 8 IHKG-E muss mit dem Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG vereinbar sein.<sup>33</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat für die Kammern festgestellt, dass diese in der Form der Selbstverwaltung eigenverantwortlich öffentliche Aufgaben wahrnehmen.<sup>34</sup> Mit der gesetzlichen Zuweisung entsprechender Aufgaben an den DIHK e.V. gemäß § 13c Abs. 7 IHKG-E, ist dies auch für den DIHK e.V. anzunehmen. Für die Ausübung von Staatsgewalt in sog. **funktionaler Selbstverwaltung** fordert das Bundesverfassungsgericht eine **hinreichende demokratische Legitimation**. Insbesondere kann durch parlamentsgesetzliche Steuerung und staatliche Aufsicht eine hinreichende sog. **sachlich-inhaltliche Legitimation** erreicht werden.<sup>35</sup> Dabei müssen unter anderem **institutionelle Vorkehrungen** sicherstellen, dass **alle betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt** werden; Möglichkeiten parlamentarischer Beobachtung und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung müssen unbeeinträchtigt bleiben.<sup>36</sup>

An die **Binnenverfassung** stellt das Bundesverfassungsgericht die Anforderung, dass die Organe nach **demokratischen Grundsätzen** gebildet werden müssen.<sup>37</sup> **Wahlrechtlich** muss es gesetzliche Regelungen für eine autonome Entscheidungsfindung geben, die die angemessene Partizipation aller Betroffenen an der Willensbildung gewährleisten. Der Gesetzgeber darf sich seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern, sondern hat die grundrechtlich wesentlichen Fragen in hinreichendem Maße selbst zu regeln.<sup>38</sup>

Die Binnenverfassung des DIHK e.V. ist in den §§ 6 ff. **Satzung** des DIHK e.V.<sup>39</sup> vorzufinden. Dass demokratische Grundsätze im Rahmen des Wahlverfahrens nicht gewahrt sind, ist nicht ersichtlich.

---

33 BVerfGE 146, 164 (209 ff., Rn. 113 ff.).

34 BVerfGE 146, 164 (211, Rn. 116).

35 Siehe dazu BVerfGE 146, 164 (210 f., Rn. 114).

36 BVerfGE 146, 164 (210 f., Rn. 114).

37 BVerfGE 146, 164 (213, Rn. 121).

38 Vgl. BVerfGE 146, 164 (215, Rn. 124).

39 Satzung des Deutschen Industrie- und Handelskammertags e.V. vom 25. März 2020, abrufbar unter <https://www.dihk.de/resource/blob/6104/48ed84e955495ca09778d6b52e485a88/dihk-satzung-data.pdf> (Stand: 5. März 2021).

Es könnte indes problematisch sein, dass das **Wahlverfahren** sowie die **Handlungsbefugnisse** der dadurch gebildeten Organe **nicht direkt im Gesetz** geregelt werden, sondern nur in der gemäß § 13c Abs. 9 S. 2 IHKG-E fortgeltenden **Satzung**. So hat das Bundesverfassungsgericht in früheren Entscheidungen zur funktionalen Selbstverwaltung ausdrücklich hervorgehoben, dass die **Bildung der Organe** und ihre **Handlungsbefugnisse** in ihren **Grundstrukturen** in einem parlamentarischen Gesetz ausreichend bestimmt sein müssen.<sup>40</sup> Gleichwohl dürften die bisherigen Regelungen in der Satzung des DIHK e.V. **inhaltlich** den oben genannten Anforderungen entsprechen. Darüber hinaus besteht in Form des verbandsinternen **Beschwerdeverfahrens** nach § 13c Abs. 10 S. 3 IHKG-E sowie der **Klagemöglichkeit** nach § 13c Abs. 10 S. 2 IHKG-E eine institutionelle Vorkehrung zum **Minderheitenschutz**. So werden Kammerzugehörige in die Lage versetzt, sich einer **Majorisierung** von Minderheitsinteressen durch die Mehrheit bei der Bildung des Gesamtinteresses zu erwehren.

Insgesamt bestehen auch gegenüber den **Aufgaben** des DIHK e.V. gemäß § 13c Abs. 7 i.V.m. § 10a Abs. 1 IHKG-E – der **Gesamtinteressenwahrnehmung** und **Wirtschaftsförderung** – unter dem Gesichtspunkt hinreichender Legitimation keine grundlegenden Bedenken. Soweit für eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation funktionaler Selbstverwaltung eine staatliche **Rechtsaufsicht** für allgemein unverzichtbar gehalten wird<sup>41</sup>, genügt die Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie gemäß § 13c Abs. 9 S. 1 IHKG-E dieser Anforderung. Auch wenn die Rechtsaufsicht hier nicht unverzichtbar wäre, dürfte sie sich jedenfalls **positiv** auf das Legitimationsniveau **auswirken**.<sup>42</sup> Auch der **Genehmigungsvorbehalt** des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie **für Satzungsänderungen** in § 13c Abs. 9 S. 1 und S. 3 IHKG-E dürfte das Legitimationsniveau anheben. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits zu den Kammern im Hinblick auf ihre weitreichend gleichlautende Aufgabenzuweisung gemäß § 1 Abs. 1 IHKG ein hinreichendes Legitimationsniveau gesehen.<sup>43</sup> Der DIHK e.V. nimmt ähnlich wie die Kammern in einem **abgegrenzten Bereich** eigenverantwortlich öffentliche Aufgaben wahr. Zuletzt bestehen auch gegenüber der **Bestimmtheit** der dem DIHK e.V. gemäß § 13c Abs. 7 i.V.m. § 10a Abs. 1 bis 6 IHKG-E zugewiesenen **Aufgaben** keine Bedenken.

\*\*\*

---

40 BVerfGE 111, 191 (217 f.); vgl. auch BVerfGE 107, 59 (94 ff.); ähnlich im Ergebnis auch BVerfGE 146, 164 (213, Rn. 121; 215, Rn. 124).

41 Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 20 Rn. 129.

42 Vgl. BVerfGE 146, 164 (212 f., Rn. 119; 215, Rn. 124).

43 BVerfGE 146, 164 (211 f., Rn. 115 ff.).