

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Kammerrecht

Rechtsquelle/n:

GG Art. 20 Abs. 2
IHKG § 5 Abs. 1 und 3 Satz 2
VwGO § 43

Stichworte:

Industrie- und Handelskammer; Vollversammlung; unmittelbare Gruppenwahl;
mittelbare Hinzuwahl; Zuordnung der Sitze zu den Wahlgruppen;
Demokratieprinzip; Satzungsautonomie; Feststellungsklage; Kooptation.

Leitsätze:

1. § 5 Abs. 1 IHK-Gesetz lässt eine Kombination aus unmittelbarer Gruppenwahl und mittelbarer Hinzuwahl einer begrenzten Anzahl weiterer Mitglieder der Vollversammlung einer Industrie- und Handelskammer zu.

2. Die Wahlordnung einer Industrie- und Handelskammer, die die Kammerzugehörigen in Wahlgruppen einteilt und diesen nur die Anzahl der unmittelbar gewählten, nicht aber die der mittelbar hinzugewählten Mitglieder der Vollversammlung zuordnet, ist mit § 5 Abs. 3 Satz 2 IHK-Gesetz unvereinbar.

Urteil des 10. Senats vom 16. Juni 2015 - BVerwG 10 C 14.14

- I. VG Düsseldorf vom 16. März 2011
Az: VG 20 K 25/10
- II. OVG Münster vom 27. Juni 2013
Az: OVG 16 A 813/11

Abschrift



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 10 C 14.14
OVG 16 A 813/11

Verkündet
am 16. Juni 2015
Ende
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

Klägers, Berufungsklägers
und Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

Beklagte, Berufungsbeklagte
und Revisionsbeklagte,

- Prozessbevollmächtigte:

Beigeladene:

Beteiligter:

Der Vertreter des Bundesinteresses
beim Bundesverwaltungsgericht,
Bundesallee 216 - 218, 10719 Berlin,

hat der 10. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. Juni 2015
durch

den Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Deiseroth und die Richterinnen
am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab, Hooock und Dr. Rublack

für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit es den Beigeladenen zu 4 betrifft. Insoweit sind die Urteile des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 16. März 2011 und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. Juni 2013 wirkungslos.

Im Übrigen werden die genannten Urteile - mit Ausnahme der Einstellung des Verfahrens in Ansehung des Beigeladenen zu 1 - geändert. Es wird festgestellt, dass die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2, 3 und 5 vom 2. Dezember 2009 zur Vollversammlung der Beklagten unwirksam gewesen ist.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen zu 1 bis 5, die diese jeweils selbst tragen.

Gründe:

I

- 1 Der Kläger ist Kammerzugehöriger der beklagten Industrie- und Handelskammer. Er wendet sich gegen die mittelbare Hinzuwahl der Beigeladenen zur Vollversammlung der Beklagten.
- 2 Die Vollversammlung der Beklagten besteht nach ihrer Satzung aus 84 unmittelbar gewählten Mitgliedern; ferner können bis zu zehn Mitglieder durch die Vollversammlung hinzugewählt werden (§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Satzung der Beklagten vom 2. Dezember 1999 i.d.F. des Änderungsbeschlusses vom 13. Mai 2009, im Folgenden: Satzung). Die auf der Grundlage von § 2 Abs. 1 Satz 3 der Satzung erlassene Wahlordnung der Beklagten regelt das Wahlverfahren, die Dauer und die vorzeitige Beendigung der Mitgliedschaft. Sie bestimmt, dass die Kammerzugehörigen für die Dauer von fünf Jahren bis zu 94 Mitglieder der Vollversammlung wählen, 84 Mitglieder der Vollversammlung in gleicher, allgemeiner, geheimer und unmittelbarer Wahl von den Kammerzugehörigen gewählt werden und bis zu zehn Mitglieder in mittelbarer Wahl von den unmittelbar gewählten Vollversammlungsmitgliedern hinzugewählt werden können, die insoweit als Wahlmänner handeln (§ 1 Abs. 1 bis 3 der Wahlord-

nung vom 20. Mai 2003 i.d.F. des Beschlusses der Vollversammlung vom 13. Mai 2009, nachfolgend: WahlO). Die Bewerber für die mittelbare Wahl müssen durch das Präsidium oder von mindestens zehn Mitgliedern der Vollversammlung vorgeschlagen werden (§ 16 Abs. 2 WahlO). Die für die unmittelbare Wahl der Vollversammlungsmitglieder wahlberechtigten Kammerzugehörigen sind nach ihrer Branchenzugehörigkeit in acht Wahlgruppen eingeteilt. In jeder Wahlgruppe wird eine in der Wahlordnung festgelegte Anzahl von Mitgliedern der Vollversammlung gewählt. Für fünf der acht Wahlgruppen werden zudem drei Wahlbezirke (Stadt Duisburg, Kreis Wesel und Kreis Kleve) gebildet, denen jeweils eine bestimmte Anzahl von Sitzen zugeordnet ist (§ 7 WahlO).

3 In der konstituierenden Sitzung der neugewählten Vollversammlung der Beklagten vom 2. Dezember 2009 wurden die Beigeladenen zu 1 bis 5 auf Vorschlag des Präsidiums mittelbar zu weiteren Mitgliedern der Vollversammlung gewählt. Der Präsident der Beklagten begründete in der Vollversammlung den Vorschlag des Präsidiums im Wesentlichen damit, dass es sich bei den Beigeladenen um namhafte Vertreter ihrer Unternehmen handle und die von ihnen vertretenen Branchen für den Kammerbezirk von hervorragender Bedeutung seien. Die Beigeladenen zu 1 bis 5 sind jeweils gesetzliche Vertreter kammerzugehöriger juristischer Personen, die unterschiedlichen Wahlgruppen zugeordnet sind. Soweit in ihrer Wahlgruppe Wahlbezirke gebildet sind, entstammt die jeweilige juristische Person dem Wahlbezirk Stadt Duisburg. Die Beigeladenen zu 1, 2 und 5 waren vor ihrer Hinzuwahl Bewerber in der unmittelbaren Wahl der Mitglieder der Vollversammlung. Der Kläger gehört zu einer von den Beigeladenen nicht vertretenen Wahlgruppe im Wahlbezirk Kleve.

4 Er hat am 4. Januar 2010 Klage erhoben mit dem Ziel festzustellen, dass die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 1 bis 5 vom 2. Dezember 2009 zur Vollversammlung der Beklagten unwirksam ist. Zur Begründung hat er im Kern vorgebracht, die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 1 bis 5 verstoße gegen § 5 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG). Eine mittelbare Wahl sei zwar zulässig, unterliege aber gesetzlichen Einschränkungen, die die Beklagte missachtet habe. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Nachdem der Beigeladene zu 1

nach Erlass dieses Urteils für ein unmittelbar gewähltes Mitglied der Vollversammlung nachgerückt war, haben die Hauptbeteiligten den Rechtsstreit in Ansehung dieses Beigeladenen in der Hauptsache für erledigt erklärt. Entsprechend hat der Kläger im Berufungsverfahren seinen Antrag auf die Feststellung der Unwirksamkeit der Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2 bis 5 beschränkt.

- 5 Das Oberverwaltungsgericht hat das Verfahren im Umfang der Teilerledigung eingestellt und im Übrigen die Berufung zurückgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Die Klage sei als Feststellungsklage zulässig. Sie sei jedoch unbegründet. Die nach § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG vorgesehene Aufteilung der Kammerzugehörigen in Wahlgruppen bezwecke eine Zusammensetzung der Vollversammlung, die die besondere wirtschaftliche Struktur des Kammerbezirks möglichst weitgehend widerspiegele. Dieses Ziel lasse sich durch die Bildung von Wahlgruppen jedoch nie völlig erreichen. Der Wahlordnungsgeber sei deshalb nicht gehindert, in Gestalt der Hinzuwahl ein Instrument vorzusehen, das geeignet sei, eine der Zielsetzung des Gesetzes entsprechende Ergänzung der Vollversammlung zu bewirken. Den Industrie- und Handelskammern komme aufgrund ihrer autonomen Stellung innerhalb des durch § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG bestimmten rechtlichen Rahmens Gestaltungsfreiheit zu. Entscheidend könne daher nur sein, dass die Hinzuwahl an der Verfolgung des durch § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG vorgegebenen Ziels einer möglichst repräsentativen Zusammensetzung der Vollversammlung ausgerichtet sei. Eine Hinzuwahl, die im Einzelfall zu einer Verfälschung des strukturellen Bildes des Kammerbezirks und insbesondere zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Verschiebung der Gewichte der einzelnen Wahlgruppen führe, verstoße gegen das Gesetz. Gemessen daran sei nicht ersichtlich, dass die Wahlordnung der Beklagten gegen höherrangiges Recht verstoße. Auch die konkrete Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2 bis 5 sei nicht zu beanstanden. Die sie tragende Erwägung, bei den Vorgeschlagenen handele es sich um führende Repräsentanten der örtlichen Wirtschaft und die von ihnen vertretenen Unternehmen bzw. Branchen seien für die Kammerwirtschaft von prägender Bedeutung, überschreite nicht die durch § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG gezogenen Grenzen.

6 Zur Begründung der vom Senat zugelassenen Revision verweist der Kläger auf seine Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde. Darin führt er aus: Das Berufungsgericht habe die Grenzen des der Beklagten durch § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG eingeräumten Entscheidungsrahmens verkannt. Das Bundesverwaltungsgericht habe in seiner Entscheidung vom 3. September 1963 - 1 C 113.61 - (BVerwGE 16, 312) die Zulässigkeit des Wahlgruppenverfahrens und der mittelbaren Wahl durch Wahlmänner zwar ausdrücklich bestätigt, eine Kooptation aber nur anhand objektiver Kriterien für gerechtfertigt gehalten. Sie müsse der Gewährleistung eines zutreffenden Bildes von der Struktur des Kammerbezirks und damit der Spiegelbildlichkeit der Vollversammlung dienen. Zulässig sei nur die Hinzuwahl von Vertretern bedeutsamer Wirtschaftszweige, die durch die unmittelbare Wahl noch nicht in der Vollversammlung vertreten seien, nicht hingegen die Hinzuwahl bedeutsamer Personen. Der Wahlvorschlag des Präsidiums der Beklagten sei damit begründet worden, dass es sich um in Fragen der Wirtschaft besonders kompetente Personen handele. Eine allein auf die Bedeutung der Persönlichkeit gestützte Zuwahl überschreite die Grenzen des § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG.

7 Der Beigeladene zu 4 ist mit Ablauf des 31. März 2014 aus der Vollversammlung der Beklagten ausgeschieden. Kläger und Beklagte haben daraufhin den Rechtsstreit hinsichtlich dieses Beigeladenen übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt. Die Beklagte hat nach Konstituierung der neu gewählten Vollversammlung am 4. Dezember 2014 auch in Bezug auf die Beigeladenen zu 2, 3 und 5 den Rechtsstreit für in der Hauptsache erledigt erklärt. Der Kläger ist dieser Erledigungserklärung entgegengetreten.

8 Der Kläger beantragt,

die Urteile des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 16. März 2011 und des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 27. Juni 2013 mit Ausnahme der Einstellung des Verfahrens in Ansehung des Beigeladenen zu 1 zu ändern und festzustellen, dass die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2, 3 und 5 vom 2. Dezember 2009 zur Vollversammlung der Beklagten unwirksam gewesen ist.

- 9 Die Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.
- 10 Sie verteidigt das Berufungsurteil und führt ergänzend aus: Die Kooptation knüpfe an das tragende Prinzip der funktionalen Selbstverwaltung an, den unmittelbar Betroffenen und damit besonders Sachkundigen Angelegenheiten zur eigenständigen Erledigung zu überlassen und damit öffentliche Aufgaben effektiv wahrzunehmen. In der mittelbaren Hinzuwahl zur Verfeinerung der Abbildung der gewerblichen Wirtschaft in der Vollversammlung liege kein Verstoß gegen das Demokratieprinzip.
- 11 Die Beigeladenen stellen keinen Antrag. Der Vertreter des Bundesinteresses beteiligt sich an dem Verfahren und tritt dem Berufungsurteil bei.

II

- 12 Der Senat konnte trotz Ausbleibens der Beigeladenen verhandeln und entscheiden, da diese ordnungsgemäß geladen und in der Ladung auf die Folgen ihres Ausbleibens hingewiesen worden sind (§ 141 Satz 1 i.V.m. § 125 Abs. 1 Satz 1, § 102 Abs. 2 VwGO).
- 13 Das Verfahren ist in entsprechender Anwendung von § 141 Satz 1 i.V.m. § 125 Abs. 1 Satz 1, § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen, soweit der Kläger und die Beklagte den Rechtsstreit bezüglich des Beigeladenen zu 4 übereinstimmend für in der Hauptsache erledigt erklärt haben. Insoweit sind die Urteile der Vorinstanzen klarstellend für wirkungslos zu erklären (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 ZPO). Im Übrigen hat die Revision Erfolg. Sie führt unter Änderung der klageabweisenden Urteile der Vorinstanzen zu der Feststellung, dass die Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2, 3 und 5 vom 2. Dezember 2009 zur Vollversammlung der Beklagten unwirksam gewesen ist.

- 14 1. Die Revision ist zulässig. Die Revisionsbegründung genügt den an sie zu stellenden Anforderungen (§ 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO). Sie enthält einen bestimmten Antrag und nimmt zur Begründung der Rechtsverletzung auf das Vorbringen der Nichtzulassungsbeschwerde Bezug. Zu den Erfordernissen einer ordnungsgemäßen Revisionsbegründung gehört eine Sichtung und rechtliche Durchdringung des Streitstoffes und eine damit verbundene sachliche Auseinandersetzung mit den die Entscheidung des Berufungsgerichts tragenden Gründen, aus der hervorgeht, warum der Revisionskläger diese Begründung nicht als zutreffend erachtet (BVerwG, Urteil vom 3. März 1998 - 9 C 20.97 - BVerwGE 106, 202 <203>; Beschluss vom 12. Juni 2006 - 5 C 26.05 - NJW 2006, 3081). Eine Bezugnahme auf Schriftsätze, die im Verfahren wegen der Nichtzulassung der Revision vorgelegt worden sind, ist als Begründung der zugelassenen Revision nur ausreichend, wenn die Beschwerdeschrift ausnahmsweise den Anforderungen (auch) an eine Revisionsbegründung genügt (BVerwG, Urteil vom 13. März 2008 - 7 C 44.07 - BVerwGE 131, 11 = juris Rn. 12). Das ist hier der Fall. Die Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde enthält eine umfassende kritische Würdigung des Berufungsurteils unter Würdigung seiner materiell-rechtlichen Richtigkeit.
- 15 2. Die Revision ist auch begründet. Das Berufungsurteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 16 a) Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht die Klage als zulässig erachtet.
- 17 Sie ist als Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO statthaft. Danach kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Die Feststellung kann nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Diese Subsidiaritätsregelung will eine unnötige Feststellungsklage vermeiden, wenn dem Kläger eine andere sachnähere oder effektivere Klageart zur Verfügung steht (BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2013 - 8 C 21.12 - BVerwGE 148, 146 Rn. 18). Das ist hier nicht der Fall. Das Berufungsgericht ist zutreffend davon

ausgegangen, dass der Kläger sein Begehren nicht im Wege der Verpflichtungsklage hätte verfolgen können. § 15 WahlO sieht nur für die unmittelbare Wahl der Vollversammlungsmitglieder ein spezielles Wahlprüfungsverfahren vor. Diese Regelung kann nicht entsprechend auf die mittelbare Hinzuwahl angewandt werden. Deshalb steht dem Kläger die Möglichkeit, nach Abschluss des Wahlprüfungsverfahrens sein Klageziel mit der Verpflichtungsklage zu verfolgen, im Fall der mittelbaren Hinzuwahl nicht zur Verfügung. Ebenso wenig kann er darauf verwiesen werden, die der Hinzuwahl zugrunde liegenden Rechtsvorschriften im Wege der Normenkontrolle zur gerichtlichen Überprüfung zu stellen. Der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber hat von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO keinen Gebrauch gemacht (Schmidt, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 47 Rn. 11).

- 18 Zwischen dem Kläger und der Beklagten besteht ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Ein solches liegt vor, wenn rechtliche Beziehungen streitig sind, die sich aus einem bestimmten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Regelung für das Verhältnis mehrerer Personen zueinander oder das Verhältnis einer Person zu einer Sache ergeben (stRspr; BVerwG, Urteil vom 31. August 2011 - 8 C 8.10 - BVerwGE 140, 267 <Rn. 14>). Ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis ergibt sich hier aus der Pflichtmitgliedschaft des Klägers bei der Beklagten (§ 2 IHKG) und dessen damit verbundenem Recht, die Mitglieder der Vollversammlung zu wählen (§ 5 Abs. 1 IHKG). Es umfasst auch die zwischen dem Kläger und der Beklagten streitige Frage, ob die Vollversammlung rechtmäßig zustande gekommen ist.
- 19 Das Berufungsgericht hat ein berechtigtes Interesse des Klägers an der Feststellung der Unwirksamkeit der Hinzuwahl angenommen. Es hat darauf verwiesen, dass der Kläger als Pflichtzugehöriger der Beklagten, deren Vollversammlung Beschlüsse verbindlich für alle Kammerzugehörigen trifft, ein schutzwürdiges Interesse an der grundlegenden Klärung der Zulässigkeit der wiederholt praktizierten Hinzuwahl hat. Dagegen ist nichts zu erinnern. Entgegen der Auffassung der Beklagten besteht das Feststellungsinteresse nach Ablauf der Wahlperiode am 4. Dezember 2014 fort. Hierfür genügt schon, dass die Pflichtmitgliedschaft des Klägers fortbesteht. Im Übrigen kann auch der Inhalt eines

vergangenen Rechtsverhältnisses zum Gegenstand einer Feststellungsklage gemacht werden, wenn das nicht mehr bestehende Rechtsverhältnis über dessen Beendigung hinaus noch anhaltende Wirkungen entfaltet (BVerwG, Urteil vom 8. Dezember 1995 - 8 C 37.93 - BVerwGE 100, 83 <90>), namentlich wenn auch in Zukunft die gleichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse fortbestehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. November 1999 - 2 A 5.98 - Buchholz 310 § 113 Abs. 1 VwGO Nr. 8 = juris Rn. 15). Diese Voraussetzungen liegen vor. Die derzeit gültige Wahlordnung der Beklagten vom 26. November 2013 ist hinsichtlich des Wahlmodus in ihrem Kern unverändert geblieben. Die am 4. Dezember 2014 durchgeführte Kooptation weiterer Vollversammlungsmitglieder erfolgte nach denselben Regeln wie die zur Prüfung gestellte Hinzuwahl vom 2. Dezember 2009.

- 20 Der Kläger ist schließlich entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Eine Verletzung seiner Mitgliedschaftsrechte sowie des davon umfassten Wahlrechts zur Vollversammlung der Beklagten erscheint nicht ausgeschlossen. Zu Recht hat das Berufungsgericht in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass die Hinzuwahl der Beigeladenen zu einer Verschiebung zu Lasten der Wahlgruppe des Klägers geführt hat.
- 21 b) Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts ist die Klage begründet. Das Berufungsurteil beruht auf einer unzutreffenden Auslegung von § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG.
- 22 aa) Ohne Verstoß gegen revisibles Recht geht das Berufungsgericht allerdings davon aus, dass die in der Wahlordnung der Beklagten vorgesehene Kombination aus unmittelbarer Gruppenwahl und mittelbarer Hinzuwahl einer begrenzten Anzahl weiterer Mitglieder der Vollversammlung mit höherrangigem Recht in Einklang steht.
- 23 Nach § 5 Abs. 1 IHKG werden die Mitglieder der Vollversammlung von den Kammerzugehörigen gewählt. Einen bestimmten Wahlmodus sieht das Gesetz nicht vor. Vielmehr hat der Gesetzgeber gemäß § 5 Abs. 3 Satz 1 IHKG die Regelung des Näheren über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts

und die Durchführung der Wahl der Wahlordnung und damit der autonomen Rechtsetzung der Industrie- und Handelskammer überlassen (BVerwG, Urteil vom 3. September 1963 - 1 C 113.61 - BVerwGE 16, 312 <316>).

- 24 Dagegen bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Zwar darf sich der Gesetzgeber auch im Rahmen einer zulässigen Autonomiegewährung seiner Rechtsetzungsbefugnis nicht völlig entäußern und seinen Einfluss auf den Inhalt der von den körperschaftlichen Organen zu erlassenden Normen nicht gänzlich preisgeben; das folgt aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 2 GG. Andererseits wurzeln auch die Prinzipien der Selbstverwaltung und Autonomie im demokratischen Prinzip (BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1972 - 1 BvR 518/62 und 308/64 - BVerfGE 33, 125 <158 f.>). Demokratisches Prinzip und Selbstverwaltung stehen unter dem Grundgesetz nicht im Gegensatz zueinander (BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2002 - 2 BvL 5, 6/98 - BVerfGE 107, 59 <92>). Der Gesetzgeber hat mit der in § 5 Abs. 1 und 3 Satz 1 IHKG getroffenen Regelung dem Demokratiegebot einerseits und dem Prinzip der Selbstverwaltung andererseits Rechnung getragen. Er hat sich auf die Regelung der Grundzüge der Wahl beschränkt und auf weitergehende Vorgaben für das Wahlsystem verzichtet. Vor dem Hintergrund historisch tradierter unterschiedlicher Wahlsysteme (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. März 1980 - 5 C 2.79 - Buchholz 451.09 IHKG Nr. 7) und in Kenntnis des langjährig praktizierten kombinierten Wahlsystems von unmittelbarer Wahl und mittelbarer Hinzuwahl hat der Gesetzgeber auch bei der Änderung des IHK-Gesetzes durch Art. 7 des Zweiten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246) keinen Anlass gesehen, die gesetzliche Regelung im Hinblick auf das Wahlsystem zu präzisieren.
- 25 bb) Die Wahlordnung der Beklagten steht jedoch mit § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG nicht in Einklang.
- 26 (1) Entscheidet sich der Satzungsgeber für ein kombiniertes Wahlsystem von unmittelbar gewählten und mittelbar hinzugewählten Mitgliedern der Vollversammlung, so ist die Zuordnung der Sitze in der Vollversammlung zu den

Wahlgruppen unter Einschluss der mittelbar hinzugewählten Mitglieder vorzunehmen.

- 27 § 5 Abs. 3 Satz 1 IHKG sieht vor, dass die Wahlordnung das Nähere über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts, über die Durchführung der Wahl sowie über Dauer und vorzeitige Beendigung der Mitgliedschaft zur Vollversammlung regelt. Die Wahlordnung muss nach § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG Bestimmungen über die Aufteilung der Kammerzugehörigen in besondere Wahlgruppen sowie die Zahl der diesen zugeordneten Sitze in der Vollversammlung enthalten und dabei die wirtschaftlichen Besonderheiten des Kammerbezirks sowie die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Gewerbegruppen berücksichtigen. Damit fordert § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG in der Wahlordnung Bestimmungen über die Zahl der den einzelnen Wahlgruppen zugeordneten Sitze unter Einschluss auch der mittelbar hinzugewählten Mitglieder der Vollversammlung.
- 28 Für diese Auslegung spricht bereits der Wortlaut der Vorschrift. Der Normtext des § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG nimmt für die Zuordnung der Sitze in der Vollversammlung zu den Wahlgruppen keine Differenzierung zwischen den unmittelbar und den mittelbar gewählten Mitgliedern vor; er beschränkt die Zuordnung mit hin nicht auf die unmittelbar gewählten Vollversammlungsmitglieder. Das entspricht auch dem Zweck der Vorschrift. Die zwingend vorgesehene Einteilung der Kammerzugehörigen in Wahlgruppen dient dazu, eine Zusammensetzung der Vollversammlung zu erreichen, die die wirtschaftliche Struktur des Kammerbezirks möglichst weitgehend widerspiegelt (BVerwG, Urteil vom 3. September 1963 - 1 C 113.61 - BVerwGE 16, 312 <317>). Dabei hat der Gesetzgeber dem Ziel der sog. Spiegelbildlichkeit der Vollversammlung Vorrang vor dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl eingeräumt. Denn die Gruppenwahl bedeutet eine Abkehr von dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Stimmen und beschränkt sie auf die jeweilige Wahlgruppe. Schließlich legt auch die Gesetzeshistorie eine enge Auslegung des § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG nahe. Durch Art. 7 des Zweiten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft vom 7. September 2007 (BGBl. I S. 2246) hat der Gesetzgeber § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG um die bis dahin nicht geregelte Zuordnung von Sitzen in der Vollversammlung zu den Wahlgruppen ergänzt. Er

hat damit die Vorgaben für die Wahlordnung präzisiert, den Grundsatz der Gruppenrepräsentation gestärkt und den Zweck der Vorschrift, eine Vertretung der unterschiedlichen Gewerbegruppen nach ihrer Bedeutung für die Wirtschaft des Kammerbezirks in der Vollversammlung sicherzustellen, bekräftigt (BR-Drs. 68/07 S. 82).

- 29 (2) Diesen Anforderungen wird die Wahlordnung der Beklagten nicht gerecht. § 7 Abs. 2 WahlO in der hier maßgeblichen Fassung teilt zwar die Kammerzugehörigen zum Zweck der Wahl in acht Wahlgruppen ein. § 7 Abs. 3 WahlO ordnet aber den einzelnen Wahlgruppen jeweils nur eine bestimmte Anzahl der unmittelbar gewählten Mitglieder der Vollversammlung zu und lässt die mittelbar hinzugewählten Mitglieder außer Betracht. Danach erweist sich die angegriffene Hinzuwahl der Beigeladenen zu 2, 3 und 5 bereits deshalb als unwirksam, weil sie auf einer mit § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG unvereinbaren Wahlordnung beruht.
- 30 (3) Aus dem dargelegten Gesetzeszweck des § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG folgt im Übrigen, dass auch eine Kooptation von Mitgliedern der Vollversammlung allein aus Gründen, die in der Person der mittelbar Hinzugewählten liegen, wie etwa deren Reputation oder ihre Tätigkeit für ein besonders renommiertes Unternehmen, mit § 5 Abs. 3 Satz 2 IHKG nicht vereinbar wäre. Inwieweit die hier zu überprüfende Hinzuwahl auch deshalb zu beanstanden ist, bedarf wegen der festgestellten Rechtswidrigkeit der Wahlordnung keiner Entscheidung.
- 31 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 161 Abs. 2 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Deiseroth

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Rennert

Dr. Deiseroth

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Rublack