

## **Gutachtliche Stellungnahme Pflichtmitgliedschaft in der Ingenieurkammer**

### **A. Auftrag**

Die CDU-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, die Frage einer Pflichtmitgliedschaft der Beratenden Ingenieure in der Kammer der Beratenden Ingenieure rechtlich zu bewerten. In die Stellungnahme soll auch die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs einbezogen werden.

### **B. Stellungnahme**

I. Nach § 11 des Landesgesetzes über die Berufsordnung und die Kammer der Beratenden Ingenieure (Ingenieurkammergesetz - IngKammG -) vom 21. Dezember 1978 gehören der Kammer der Beratenden Ingenieure alle in die Liste der Beratenden Ingenieure Eingetragenen als Pflichtmitglieder an. Die Eintragung erfolgt *auf Antrag* gemäß § 6 IngKammG, wenn der Antragsteller

- seinen Wohnsitz oder seine Niederlassung in Rheinland-Pfalz hat,
- er nach §§ 1, 2, 6 und 7 des Landesgesetzes zum Schutz der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ (Ingenieurgesetz - IngG) berechtigt ist, die Berufsbezeichnung „Ingenieur“ allein oder in einer Wortverbindung zu führen,
- eine praktische Tätigkeit als Ingenieur von mindestens drei Jahren nachweist und
- freiberuflich und unabhängig im Sinne des § 1 IngKammG tätig ist.

Nach dieser Vorschrift ist Berufsaufgabe des Beratenden Ingenieurs die freiberufliche und unabhängige technische und wirtschaftliche Planung und Prüfung technischer Vorhaben. Hierzu gehören die Beratung, Betreuung und Vertretung des Auftraggebers in den mit der Planung, Prüfung und Ausführung von technischen Vorhaben zusammenhängenden Fragen sowie die Überwachung der Ausführung dieser Vorhaben.

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag**

Für die Einführung einer Zwangsmitgliedschaft im IngKammG bieten sich grundsätzlich zwei Wege an. Denkbar wäre, alle in Rheinland-Pfalz niedergelassenen Ingenieure zu einer Mitgliedschaft in einer Kammer, die dann möglicherweise umfassend „Ingenieurkammer“ hieße, zu verpflichten. Möglicherweise könnte eine Zwangsmitgliedschaft aber nur auf diejenigen Ingenieure beschränkt werden, die Berufsaufgaben der Beratenden Ingenieure wahrnehmen wollen. Im Unterschied zur geltenden Rechtslage wären sie Mitglieder kraft Gesetzes. In der Konsequenz bedeutete eine solche Regelung, daß Ingenieure, die nicht Mitglied in der Kammer sind, keine dem Aufgabenbereich der Beratenden Ingenieure zugehörigen Tätigkeiten übernehmen dürften. Ob die eine oder die andere Möglichkeit dem Auftrag zugrundeliegt, ist nicht bekannt. In der Folge wird deshalb die rechtliche Zulässigkeit beider Varianten untersucht, wobei zunächst auf die Möglichkeit einer Pflichtmitgliedschaft für alle Ingenieure eingegangen werden soll.

**II. 1.** Maßstab für die rechtliche Zulässigkeit einer Zwangsmitgliedschaft aller Ingenieure in einer Kammer ist die allgemeine Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 1 GG, da spezielle Grundrechte nicht einschlägig sind. So scheidet ein Verstoß gegen Art. 9 Abs. 1 GG aus, da das Grundrecht den Bürgern nur die Freiheit gewährleistet, sich zu Vereinigungen des privaten Rechts zusammenzuschließen oder diesen fernzubleiben. Es besteht jedoch kein Schutz gegen die gesetzlich angeordnete Zugehörigkeit zu einer Organisation des öffentlichen Rechts.<sup>1</sup> Ein Rückgriff auf Art. 12 Abs. 1 GG - Schutz der Berufsfreiheit - scheidet nach Auffassung des BVerfG bereits deshalb aus, weil eine entsprechende Zwangsmitgliedschaft die Berufsfreiheit nicht unmittelbar berührt.<sup>2</sup> Folgt man dem BVerfG, sind die Maßstäbe für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit einer Zwangsmitgliedschaft aller Ingenieure deshalb nur der allgemeinen Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 1 GG zu entnehmen. Daraus erwächst dem Einzelnen das Recht, nicht durch Zwangsmitgliedschaft von „unnötigen“ Körperschaften in Anspruch genommen zu werden.<sup>3</sup> Die Anordnung einer Pflichtmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Körperschaften ist nach ständiger Rechtsprechung von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht nur unter zwei Voraussetzungen zulässig: bei den der Körperschaft übertragenen Aufgaben muß es sich um „legitime öffentliche“ Aufgaben handeln und die Mitgliedschaft muß verhältnismäßig sein.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. BVerfGE 38, 281 [297 f.]; a.A. z.B.: Scholz in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Stand: Oktober 1996, Art. 9 Rn. 90 f.

<sup>2</sup> Vgl. BVerfG 30, 354 [363]; Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 7. Aufl. Köln 1993, Art. 12 Rn. 16.

<sup>3</sup> BVerfGE 10, 89 [99].

<sup>4</sup> BVerfGE 10, 89 [102] - Wasserverband -, BVerfGE 15, 235 [243] - Industrie- und Handelskammer -, BVerwGE 64, 115 [117] - Steuerberaterkammer -, BVerwGE 64, 298 [301] - Ärztekammer -,

Unter „legitimen öffentlichen Aufgaben“ sind solche Aufgaben zu verstehen, 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.<sup>5</sup> Zu den der Ingenieurkammer gegenwärtig obliegenden Aufgaben gehören unter anderem die Schaffung von Einrichtungen zur Förderung der beruflichen Fortbildung (§ 12 Abs. 1 Nr. 3 IngKammG), die Beratung von Behörden durch Vorschläge und Stellungnahmen (§ 12 Abs. 1 Nr. 5 IngKammG) sowie die Erstattung von Gutachten für Gerichte (§ 12 Abs. 1 Nr. 6 IngKammG). Vor dem Hintergrund der allgemeinen Privatisierungsdiskussion, die mittlerweile auch die öffentlich-rechtlichen Kammern erfaßt hat<sup>6</sup>, stellt sich allerdings die Frage, ob diese Aufgaben nicht auch der privaten Initiative überlassen werden können, mit der Folge, daß es sich insoweit nicht um „legitime öffentliche Aufgaben“ der Ingenieurkammer handelte. So könnte man daran denken, den Bereich der Beratung und der Gutachtenerstellung privatrechtlich zu organisieren, die Aus- und Weiterbildung aber als öffentliche Aufgaben nach wie vor der Kammer zu belassen. Diese Frage kann aber letztlich offenbleiben. Denn dem Gesetzgeber steht nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „ein weiter Ermessensspielraum“ zu, wenn er eine Aufgabe als „öffentliche Aufgabe“ bezeichnet.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund wird man auch in den der Kammer übertragenen Aufgaben noch „legitime öffentliche Aufgaben“ sehen können.

Eine Zwangsmitgliedschaft in einer entsprechenden Kammer wäre aber nur dann zulässig, wenn der damit verbundene Eingriff in Art. 2 GG verhältnismäßig wäre. Das bedeutet, daß er zur Erreichung des vom Gesetzgeber erstrebten Zieles geeignet, aber auch erforderlich sein muß. Das ist der Fall, wenn das Ziel nicht auf eine andere, den Einzelnen weniger belastende Weise ebensogut erreicht werden kann. Schließlich muß das Maß der den Einzelnen durch seine Pflichtzugehörigkeit treffenden Belastung noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den ihm und der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen stehen.<sup>8</sup> Gegenwärtig wird das Ziel, die oben genannten Aufgaben möglichst optimal zu erfüllen, dadurch erreicht, daß die Berufsbezeichnung „Beratender Ingenieur“ geschützt ist und die „Beratenden Ingenieure“ auf Antrag Pflichtmitglieder in ihrer Kammer werden können. Eine

---

BVerfGE 78, 320 [330] - Krankenkasse -, BVerfGE 87, 324 [325] - Versorgungswerk für Rechtsanwälte.

<sup>5</sup> BVerfGE 38, 281 [299].

<sup>6</sup> Vgl. Deutsches Ingenieurblatt, März 1995, S. 44 ff.

<sup>7</sup> BVerfGE 38, 281 [299].

<sup>8</sup> BVerfGE 30, 292 [316].

umfassende Zwangsmitgliedschaft wäre deshalb nur dann erforderlich, wenn die bisherigen Regelungen nicht ausreichend wären, um eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Kammeraufgaben sicherzustellen. Ob das der Fall ist, kann von hier aus nicht abschließend beurteilt werden. Insbesondere ist nicht bekannt, ob die Kammer ihre Aufgaben gegenwärtig nicht ausreichend erfüllt, etwa weil die von ihr zu erstellenden Gutachten nicht die gebotene Qualität hätten oder die Kammer die gebotene Kontrolle nicht im erforderlichen Umfang durchführen könnte. Bezieht man die Regelungen der anderen Länder in die Überlegungen ein, erscheint dies aber eher fraglich. Denn auch in den übrigen Ländern beschränken sich - soweit ersichtlich - die einschlägigen Gesetze darauf, die Berufsbezeichnung zu schützen und eine Pflichtmitgliedschaft nur auf Antrag zu regeln.<sup>9</sup> Gleiches gilt in Rheinland-Pfalz im übrigen auch hinsichtlich der Architektenkammer.<sup>10</sup> Vor diesem Hintergrund liegt es deshalb nahe, daß die der Kammer obliegenden „legitimen öffentlichen Aufgaben“ auch mit den bisher bestehenden Regelungen erreicht werden können.

**2.** Gibt man einer Regelung den Vorzug, die kraft Gesetzes eine Pflichtmitgliedschaft für diejenigen Ingenieure vorschreibt, welche Berufsaufgaben der Beratenden Ingenieure wahrnehmen wollen, spricht viel dafür, die Verfassungsmäßigkeit an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen. Da durch eine solche Regelung niemand gänzlich vom Beruf des Ingenieurs ausgeschlossen würde, handelte es sich um eine Berufsausübungsregelung. Verfassungsrechtlich zulässig ist diese dann, wenn sie durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt erscheint, die gewählten Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und erforderlich sind und die durch sie bewirkte Beschränkung dem Betroffenen zumutbar ist.<sup>11</sup> Auch wenn es gelänge, Gründe des Gemeinwohls für eine Pflichtmitgliedschaft kraft Gesetzes zu finden, hinge die Verfassungsmäßigkeit der Regelung jedoch letztlich wiederum von ihrer Verhältnismäßigkeit ab. Wie bereits oben zu Art. 2 Abs. 1 GG ausgeführt<sup>12</sup>, erscheint die Verhältnismäßigkeit zweifelhaft, solange nicht nachgewiesen ist, daß die Kammer ihre Aufgaben gegenwärtig nicht ausreichend erfüllt.

**3.** Was schließlich die im Auftrag angesprochen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) angeht, hatte dieser bislang wenig Anlaß sich mit einer - wie auch immer gearteten - Pflichtmitgliedschaft in einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu beschäftigen. Ein Fall betraf die Frage der

---

<sup>9</sup> Vgl. § 3 Hess. Ingenieur-KammerGes., GVBl. 1986 I S. 281; § 3 B.-W. IngKammG, 1990 GBl S. 16; § 20 N. IngG, 1971 GVBl. S. 137.

<sup>10</sup> Vgl. § 12 ArchG, GVBl. 1989 S. 7, BS 70-10.

<sup>11</sup> BVerfGE 76, 196 [207].

<sup>12</sup> Vgl. S. 4.

Rechtmäßigkeit einer Pflichtmitgliedschaft in einem Berufsrentensystem<sup>13</sup>. Der EuGH setzte sich hier mit der Frage auseinander, ob ein mit Pflichtmitgliedschaft verbundenes Berufsrentensystem mit den Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages vereinbar sei. Im Ergebnis bejahte er die Vereinbarkeit, da die maßgeblichen Vorschriften nicht anwendbar seien: das betreffende Berufsrentensystem sei kein Unternehmen im Sinne der Wettbewerbsregeln des EU-Vertrags. Es fehle nämlich an der erforderlichen wirtschaftlichen Tätigkeit. So würde beispielsweise kein Gewinn angestrebt und der Vorstand erhalte kein Entgelt, sondern nur eine Unkostenvergütung.

Auch das Ingenieurkammergesetz in seiner geltenden Fassung dürfte schon deshalb nicht gegen die Wettbewerbsregelungen des EU-Vertrages verstoßen, weil die Ingenieurkammer kein Unternehmen im Sinne der Wettbewerbsregeln des EU-Vertrags ist. Sie übt keine wirtschaftliche Tätigkeit aus, eine Gewinnerzielung ist nicht Zweck der Kammer. So können nach § 21 Abs. 1 IngKammG Kosten nur zur Durchführung der Aufgaben vorgesehen und erhoben werden. Gemäß § 21 Abs. 2 IngKammG dienen die Mitgliedsbeiträge der Deckung der Ausgaben. Zudem sind die Mitglieder des Vorstandes ehrenamtlich tätig und haben nur einen Anspruch auf Entschädigung für Zeitversäumnis und Auslagen.

Darüber hinaus könnte eine - wie auch immer geartete - Pflichtmitgliedschaft in der Ingenieurkammer aber die durch den EU-Vertrag geschützte Niederlassungsfreiheit nach Art. 52 Abs. 1 S. 1 EU-Vertrag<sup>14</sup> berühren. Diese wird in Literatur und Rechtsprechung mittlerweile als umfassendes Beschränkungsverbot interpretiert.<sup>15</sup> Unter dieser Prämisse sind national geregelte Pflichtmitgliedschaften nur zulässig, „wenn die in ihnen enthaltenen Beschränkungen wirklich in Anbetracht allgemeiner Verpflichtungen gerechtfertigt sind, von denen die ordnungsgemäße Ausübung der fraglichen Berufe abhängt.“<sup>16</sup> Ob eine Pflichtmitgliedschaft in der Ingenieurkammer diese Voraussetzungen erfüllt, hängt letztlich wiederum von den Fachfragen ab, die oben im Zusammenhang mit Art. 2 und Art. 12 GG angesprochen worden sind. Solange nicht nachgewiesen ist, daß eine - über die bestehenden Regelungen hinausgehende - Pflichtmitgliedschaft erforderlich ist, erscheint ein Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit nicht ausgeschlossen.

---

<sup>13</sup> Rs. C-430/93 und Rs. C-431/93, Slg. 1995, S. I- 4705 ff.

<sup>14</sup> Diese Vorschrift lautet:

„Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates werden während der Übergangszeit nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen schrittweise aufgehoben.“

<sup>15</sup> Rs. C-340/89, Slg. 1991; Schweitzer/Hummer, Europarecht, 5. Aufl. 1996, Rn. 1175.

<sup>16</sup> Rs. C-96/85, Slg. 1986, S. II-1475 ff.

### **C. Zusammenfassung**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, daß eine - über die geltenden Bestimmungen des Ingenieurkammergesetzes hinausgehende - Pflichtmitgliedschaft in einer Ingenieurkammer insbesondere in zwei Varianten möglich ist: Entweder erstreckt sich die Pflichtmitgliedschaft in der Kammer auf alle in Rheinland-Pfalz ansässigen Ingenieure oder die Pflichtmitgliedschaft kraft Gesetzes betrifft nur solche Ingenieure, die die Berufsaufgaben der Beratenden Ingenieure wahrnehmen wollen. In diesem Fall sind die Ingenieure, die nicht Mitglied in der Kammer sind, von den zum Aufgabenbereich der Beratenden Ingenieure gehörigen Tätigkeiten ausgeschlossen.

Gibt man der ersten Lösung den Vorzug, so ist die Rechtmäßigkeit der Regelung an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen. Problematisch ist hier insbesondere die Erforderlichkeit einer Zwangsmitgliedschaft. Solange nicht nachgewiesen ist, daß der Schutz der Berufsbezeichnung und die Pflichtmitgliedschaft auf Antrag ausreichen, um die der Kammer obliegenden Aufgaben zu erfüllen, bestehen gegen eine umfassende Pflichtmitgliedschaft erhebliche Bedenken. Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man der zweiten Lösung den Vorzug gibt. Auf den Nachweis der Erforderlichkeit kommt es letztlich auch bei der Frage der Europarechtmäßigkeit einer Pflichtmitgliedschaft an. Eine erweiterte Pflichtmitgliedschaft wäre - auch nach der Rechtsprechung des EuGH - nämlich nur zulässig, wenn die damit verbundenen Beschränkungen „wirklich in Anbetracht allgemeiner Verpflichtungen gerechtfertigt sind, von denen die ordnungsgemäße Ausübung der fraglichen Berufe abhängt“.

Wissenschaftlicher Dienst