

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 209

# Körperschaften und Zwangsmitgliedschaft

Die staatsorganisations- und grundrechtliche Problematik  
der Zwangsverbände, aufgezeigt am Beispiel  
von Arbeitnehmerkammern

Von

Dieter Mronz



Duncker & Humblot · Berlin

**DIETER MRONZ**

**Körperschaften und Zwangsmitgliedschaft**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 209**

# Körperschaften und Zwangsmitgliedschaft

Die staatsorganisations- und grundrechtliche Problematik der Zwangsverbände  
aufgezeigt am Beispiel von Arbeiterkammern

Von

Dr. Dieter Mronz



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Feese & Schulz, Berlin 41  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 02867 8  
D 29

*Meiner Frau*



## Vorwort

Der Mensch lebt als soziales Wesen von und in der Gemeinschaft. Während gesellige und ideelle Vereinigungen in unserer Zeit rückläufige Mitgliederzahlen beklagen, erfreuen sich vor allem berufliche und wirtschaftliche Interessenzusammenschlüsse anhaltender Beliebtheit. Denn heute ist es weniger der Bürger selbst, der seine Interessen publiziert. Das besorgen vielmehr mächtige und lautstarke Verbände, indem sie durch Auseinandersetzung mit anderen Interessengruppen und selbst mit dem Staat die Anonymität des einzelnen in der modernen Massengesellschaft überbrücken. Pluralismus und Gruppenegoismus stehen in voller Blüte.

Parallel zu gesellschaftlichen Vereinigungen organisiert und diszipliniert der Staat seine Bürger in vielfältigen Körperschaften des öffentlichen Rechts. Seit langem bestehen zu Zwecken von Standesaufsicht und Standesvertretung geschaffene Kammern für gewerbliche und freie Berufe, z. B. Ärzte-, Industrie- und Handels-, Landwirtschafts- und Rechtsanwaltskammern, um nur einige zu nennen. Neben diesen und anderen Zwangsorganisationen, etwa Sozialversicherungsträgern, findet sich eine bunte Palette öffentlich-rechtlicher Körperschaften, die auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhen: Gebilde wie Religionsgemeinschaften und Handwerksinnungen, etliche Genossenschaften und das Bayerische Rote Kreuz verkörpern einzelne Beispiele für den üppigen Bestand. Die Bandbreite des deutschen Körperschaftswesens wird ferner dadurch unterstrichen, daß öffentlich-rechtliche Korporationen nicht nur auf der Zusammenfassung natürlicher Personen gründen. Ausschließlich juristische Personen formieren die Basis etwa der Berufsschulverbände, der Kommunalen Spitzenverbände in Bayern sowie des Bundesverbandes für den Selbstschutz.

Die angesichts jener Vielfalt aufbrechenden Fragen um Strukturen und Modalitäten, um Zulässigkeit und Grenzen der Bildung von Körperschaften des öffentlichen Rechts führen zum Schnittpunkt der kontroversen Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft: dort präsentiert sich das Phänomen jenes weihevollen und klärungsbedürftigen öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus; dort ist die Rede von Selbstverwaltung als dem gesellschaftlichen Pendant zur mittelbaren Staatsverwaltung; dort kollidieren grundgesetzlich garantierte Vereinigungsfreiheit und staatlich verfügte Zwangsmitgliedschaft; dort stehen



„öffentliche“ und „staatliche Aufgaben“ zur Erledigung wie Klärung an; dort findet sich endlich die beispielgebende und aktuelle Problematik zusätzlicher Kammern für Arbeiter und Angestellte. Offenbart ihre Gründung nicht die suspekten staatliche Tendenz zum lückenlosen ständischen System öffentlich-rechtlicher Zwangskorporationen? Entlarvt die Errichtung von Arbeitnehmerkammern — wie häufig vermutet — nicht das Streben nach Schwächung gewerkschaftlicher Positionen?

Den angedeuteten Problemen nachzugehen, dabei Befund und Lehren zu „Körperschaften und Zwangsmitgliedschaft“ kritisch zu skizzieren sowie die Spezies „Arbeitnehmerkammern“ als Modellfall eingehend zu beleuchten, ist das Ziel der vorliegenden Abhandlung. Sie wurde von der Juristischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg im Sommersemester 1972 als Dissertation angenommen und mit dem Fakultätspreis des Dekanatsjahres 1971/72 ausgezeichnet. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Schrifttum sind bis zum Frühjahr 1972 berücksichtigt.

Großen Dank schulde ich meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. K. Obermayer. Er nahm mich in entgegenkommender Weise als Doktorand auf und hat die hier vorgelegte Arbeit mit vielfältigem kritischen Rat und stets hilfsbereiter Unterstützung ermöglicht und in hohem Maße gefördert. Zu Dank verpflichtet bin ich ferner Herrn Universitätsdozent Dr. U. Steiner, dessen freundliche Bereitschaft zur fachlichen Diskussion mir wiederholt Anlaß gab, gewonnene Ergebnisse zu vertiefen und abzusichern. Danken darf ich auch Herrn Professor Dr. A. Voigt, dem Korreferenten der Arbeit, für eine Reihe wertvoller Hinweise. Außerdem gebührt Dank Herrn Ministerialrat a. D. Dr. J. Broermann für die großzügige Übernahme der Abhandlung in das Programm seines Verlages. Schließlich sei auch an dieser Stelle meiner Mutter, Frau Elisabeth Mronz, geb. Püttner, tiefer Dank bekundet für ihre aufopferungsvolle Güte, die mir in materieller und ideeller Hinsicht den Weg zum Hochschulstudium geebnet hat.

Dieses Buch erwuchs weitgehend neben meiner Beschäftigung als Rechtsreferendar im Bezirk des Oberlandesgerichts Nürnberg, zum Teil auch anläßlich eines unbezahlten Sonderurlaubs. Ich widme es meiner Frau. Sie hat während seines Entstehens in bewundernswerter Art auf manche Annehmlichkeiten verzichtet und wesentlich zum Gelingen der Arbeit beigetragen.

Erlangen, am 1. November 1972

*Dieter Mronz*

# Inhaltsverzeichnis

## *Erstes Kapitel*

<b>Entwicklung, Wesen und Problematik der Arbeitnehmerkammern als Zwangskörperschaften des öffentlichen Rechts</b>	<b>23</b>
Überblick .....	23
§ 1 <i>Die Entwicklung von Arbeitnehmerkammern</i> .....	23
A. Entwicklung in Deutschland .....	23
I. Die Zeit bis zum Ersten Weltkrieg .....	23
II. Die Zeit von 1919 bis heute .....	29
1. Entwicklung auf Reichsebene .....	29
2. Entwicklung auf Länderebene .....	30
a) Bremen .....	31
b) Saarland .....	32
B. Entwicklung im Ausland .....	33
I. Österreich .....	33
II. Luxemburg .....	34
III. Sonstige Länder .....	35
§ 2 <i>Das Wesen der Arbeitnehmerkammern</i> .....	35
A. Rechtsgrundlagen .....	35
I. in Bremen .....	35
II. im Saarland .....	36
B. Organisation .....	36
I. der bremischen Kammern .....	36
II. der saarländischen Kammer .....	37
C. Tätigkeit der Arbeitnehmerkammern .....	38
I. Außenbereich .....	39
II. Innenbereich .....	39
§ 3 <i>Arbeitnehmerkammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts</i>	40
A. Der Begriff „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ .....	40
I. Eingrenzung .....	40
II. Mindestanforderungen des Begriffs „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ .....	41
1. Mitgliedschaftliche Struktur .....	42

2. Entstehung durch Staatshoheitsakt .....	42
a) Entstehungsphasen .....	42
b) Staatshoheitsakt .....	44
3. Aufgabenstellung der Körperschaft .....	45
III. Sekundärmerkmale des Körperschaftsbegriffs .....	48
IV. Definition .....	49
B. Rechtsbegriff und Organisationsform der „Kammer“ .....	50
I. Entwicklung .....	50
II. Arbeitnehmerkammern als öffentlich-rechtliche Berufsverbände .....	50
III. Mitglieds- und Repräsentativkörperschaften .....	51
§ 4 <i>Zwangsbefugnisse der Körperschaften des öffentlichen Rechts</i> ....	53
A. Untersuchungsschwerpunkt „Pflichtzugehörigkeit“ bzw. „Zwangsmitgliedschaft“ .....	53
B. Überblick zur weiteren Abhandlung .....	55

### *Zweites Kapitel*

<b>Überprüfung der Zwangsmitgliedschaft bei Körperschaften des öffentlichen Rechts nach herrschender Lehre und ständiger Rechtsprechung. Darstellung und Kritik</b>	57
Überblick .....	57
§ 5 <i>Zwangsmitgliedschaft und Art. 9 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG</i> .....	57
A. Unanwendbarkeit des Art. 9 Abs. 1 GG gegenüber öffentlich-rechtlichen Gebilden .....	57
B. Anwendung des Art. 2 Abs. 1 GG .....	60
I. Zwingende Relation zwischen „freier Persönlichkeitsentfaltung“ und „verfassungsmäßiger Ordnung“ .....	60
II. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	62
1. Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG .....	62
2. Anwendung des Art. 2 Abs. 1 GG auf Zwangsmitgliedschaften .....	64
§ 6 <i>Verwendbarkeit des Terminus „legitime öffentliche Aufgabe“ für die Grundrechtsdogmatik?</i> .....	66
Überblick .....	66
A. Die „öffentliche Aufgabe“ .....	67
I. Inhaltliche Ausdeutungen des Terminus „öffentliche Aufgabe“ .....	67
1. Identität mit „staatlicher Aufgabe“ .....	67
2. Trennung von „staatlichen Aufgaben“ .....	69
3. Oberbegriff für nicht individuell-private Agenden .....	71
II. Das Adjektiv „öffentlich“ .....	72
1. Allgemeiner Sprachgebrauch .....	72
2. Rechtliche Verwendung .....	72
a) Entwicklung .....	73

b) Gegenwärtiges Verständnis .....	73
c) Folgerungen .....	74
III. Öffentlich als Rechtsbegriff .....	75
1. Rechtssatzbegriff und rechtswissenschaftlicher Begriff „öffentlich“ .....	75
a) Unterscheidung .....	75
b) Fragestellung .....	75
2. Der „öffentliche“ Bereich .....	76
a) Staat und Gesellschaft .....	76
b) „Das Öffentliche“ und „die Öffentlichkeit“ .....	80
3. „Öffentlich“ als Rechtsinhaltsbegriff? .....	81
a) Materiell-werthafte Verständnis des Öffentlichen .....	81
b) Soziologisch-faktisches Verständnis des Öffentlichen .....	84
c) Bloße Faktizität des Bereiches zwischen Staat und Individuum .....	85
d) Notwendige Differenzierung zwischen „öffentlich“ und „staatlich“ .....	87
e) Ergebnis .....	89
IV. Rechtliche Relevanz des Terminus „öffentliche Aufgabe“? .....	90
1. Notwendige Differenzierung zwischen „öffentlichen“ und „staatlichen“ Aufgaben .....	90
2. „Öffentliche Aufgabe“ als soziologisch-faktischer Arbeitsbegriff .....	91
B. Die „legitime“ öffentliche Aufgabe .....	92
I. Verwendung in der Rechtsprechung und potentielle Ausdeutungen .....	92
II. Inhalt und rechtliche Relevanz des Adjektivs „legitim“ .....	93
III. Untauglichkeit des Terminus „legitime öffentliche Aufgabe“ für die Grundrechtsdogmatik .....	94
§ 7 Ergebnis .....	96
A. Untauglichkeit des Art. 2 Abs. 1 GG zur Abgrenzung zulässiger von unzulässigen Zwangsmitgliedschaften .....	96
I. Angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	96
II. Angesichts der „Persönlichkeitskerntheorie“ .....	98
III. Zusammenfassung zu Art. 2 Abs. 1 GG .....	99
B. Folgerungen für die verfassungsrechtliche Beleuchtung von Zwangsmitgliedschaften .....	101

*Drittes Kapitel*

**Rechtsdogmatische Analyse der Körperschaften  
des öffentlichen Rechts unter organisatorischen  
und funktionellen Gesichtspunkten**

103

Überblick .....	103
§ 8 Systematische Zusammenstellung von Körperschaften des öffentlichen Rechts .....	103
A. Allgemeine Übersicht .....	103

B. Die Personalkörperschaften .....	104
I. Berufsverbände .....	104
II. Sozialversicherungsträger .....	106
III. Sonderverbände .....	106
IV. Sonstige Personalkörperschaften .....	107
C. Notwendigkeit rechtsdogmatischer Differenzierung .....	107
<b>§ 9 Kriterien zur rechtsdogmatischen Analyse der Körperschaften des öffentlichen Rechts .....</b>	<b>108</b>
A. Die Mindestanfordernisse des Körperschaftsbegriffs? .....	108
I. Öffentlich-rechtlicher Status und Sozialsubstrat .....	108
II. Potentielle Zuordnungsbereiche für das Sozialsubstrat der Körperschaften .....	109
III. Herkunft und Einmündung des Sozialsubstrates .....	110
B. Materiell-funktionelle Qualifizierung des Körperschaftssubstrates ..	111
I. Rechtsdogmatisch untaugliche Kriterien .....	111
II. Verfügung über Hoheitsgewalt .....	112
III. Irrelevanz der Handlungsform .....	113
IV. Rechtsstellung und Aufgaben als Differenzierungsmerkmale ..	116
<b>§ 10 Potentielle Aufgabenkategorien der Körperschaften des öffentlichen Rechts .....</b>	<b>119</b>
A. Die „öffentliche Aufgabe“ als soziologisch-faktischer Begriff .....	119
I. Inhaltsbestimmungen der Lehre .....	119
II. Kritik und Modifizierung .....	120
B. Die „staatliche Aufgabe“ als Rechtsbegriff .....	123
I. Grundlagen .....	123
1. „Staatliche Aufgabe“ als formeller Begriff .....	123
2. Verhältnis zwischen staatlichen Aufgaben und Funktionen ..	124
3. Bedeutung des Staatszweckes .....	125
4. Maßgeblichkeit der Verfassungsordnung .....	126
a) Bonner Grundgesetz .....	126
b) Zulässigkeit der staatlichen Wahrnehmung .....	127
c) Staatsorganschaffliche Wahrnehmung .....	128
d) Differenzierung der staatlichen Aufgaben .....	130
II. Die wesentliche, spezifische Staatsaufgabe .....	130
1. Konkretisierung des staatlichen Macht- und Rechtszweckes	130
2. Randbemerkungen .....	132
a) zur Abgrenzung gegenüber dem Begriff des Monopols ..	132
b) zum Grundrecht der Berufsfreiheit .....	133
III. Die bloße, gewillkürte, konkurrierende Staatsaufgabe .....	135
1. Konkretisierung des staatlichen Kultur- und Wohlfahrtszweckes .....	135
2. Leistungsverwaltung, Daseinsvorsorge .....	137
3. Das Nebeneinander von Staat und Privaten .....	139
C. Ergebnis .....	141

*Viertes Kapitel*

**Rechtsdogmatische Differenzierung der (Personal-)  
Körperschaften des öffentlichen Rechts**

143

Überblick .....	143
§ 11 <i>Körperschaften des öffentlichen Rechts im materiellen Sinn</i> .....	144
A. Ausgliederung aus unmittelbar staatlicher Verwaltung .....	144
I. Rechtliche Analyse .....	144
II. Beispiel .....	145
III. Rechtspolitisches .....	146
B. Neuaufnahme durch den Staat .....	146
I. Rechtliche Analyse .....	146
II. Beispiele .....	147
1. Bundesverband für den Selbstschutz .....	147
2. Arbeiterkammern .....	149
III. Rechtspolitisches .....	149
C. Mittelbare Staatsverwaltung und Selbstverwaltung .....	151
Überblick .....	151
I. Lehren zur Abgrenzung der Begriffe mittelbare Staatsverwaltung und Selbstverwaltung .....	151
II. Verhältnis zwischen Staats- und Selbstverwaltung unter mate- riell-funktionellen Aspekten .....	153
1. Fragestellungen zur Selbstverwaltung .....	153
2. „Originäre, vorstaatliche“ Aufgaben und Befugnisse der Selbstverwaltungsträger? .....	154
3. „Eigene, nichtstaatliche“ Aufgaben und Befugnisse der Selbstverwaltungsträger? .....	156
III. Selbstverwaltung als Spielart mittelbarer Staatsverwaltung ..	159
1. Differenzierung der Begriffe mittelbare Staats- und Selbst- verwaltung .....	159
2. Spielarten innerhalb des Organisationsbereiches „mittelbare Staatsverwaltung“ .....	161
3. Ergebnis für Körperschaften des öffentlichen Rechts im mate- riellen Sinn .....	164
§ 12 <i>Körperschaften des öffentlichen Rechts im nur formellen Sinn</i> ....	165
Überblick .....	165
A. „Subventionierung“ eines nichtstaatlichen Sozialsubstrates .....	165
I. Rechtliche Analyse .....	165
II. Rechtspolitisches .....	167
III. Verfassungsmäßigkeit .....	168
B. Beispiele .....	170
I. Das Bayerische Rote Kreuz .....	170

II. Die kommunalen Spitzenverbände in Bayern .....	171
III. Der Bayerische Bauernverband .....	172
IV. Der Bayerische Jugendring .....	173
C. Dogmatisch relevante Rechtsprobleme in Zusammenhang mit Körperschaften im formellen Sinn .....	174
Überblick .....	174
I. Entstehung durch Maßnahmen der Exekutive? .....	174
1. Unterschiedliche Rechtslage für Körperschaften des Bundes und der Länder .....	174
2. Der funktionelle Gesetzesvorbehalt .....	176
3. Anmerkung zum Begriff „Organisationsgewalt“ .....	178
4. Der institutionelle Gesetzesvorbehalt .....	179
5. Ergebnis .....	181
II. Dienstherrenfähigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften ....	183
1. Begriff der Dienstherrenfähigkeit .....	183
2. Voraussetzungen der Dienstherrenfähigkeit .....	184
3. Körperschaft und Beamte .....	185
III. Gestaltung der staatlichen Aufsicht .....	188
1. Begriff der Staatsaufsicht .....	188
2. Aufsicht über Körperschaften im formellen Sinn .....	189
3. Gemäßigte Legalitätskontrolle .....	191
§ 13 <i>Zusammenfassung und Ausblick</i> .....	192
A. Ergebnis für die Körperschaftsdogmatik .....	192
B. Folgerungen für die Beurteilung von Zwangskörperschaften .....	192

### *Fünftes Kapitel*

<b>Zwangskörperschaft unter staatsorganisationsrechtlichen Gesichtspunkten</b>	194
Überblick .....	194
§ 14 <i>Der öffentlich-rechtliche Status von Körperschaften</i> .....	194
A. Organisationsgewalt und Organisationshoheit des Staates .....	194
B. Organisationshoheit und öffentlich-rechtlicher Status .....	195
§ 15 <i>Die Funktionen der Körperschaften im materiellen Sinn</i> .....	196
A. Zwangskörperschaft und staatliche Aufgaben .....	196
I. Grundsätzliches zur Aufgabenzuweisung .....	196
II. Wahrnehmung von Staatsaufgaben in mittelbarer Staatsverwaltung .....	197

B. Körperschaft und spezifische Staatsaufgaben .....	198
I. Notwendigkeit der ausschließlichen Wahrnehmung spezifischer Staatsaufgaben in unmittelbarer Staatsverwaltung .....	198
II. Zulässigkeit der Wahrnehmung spezifischer Staatsaufgaben in auch mittelbarer Staatsverwaltung .....	200
§ 16 <i>Einfluß des Staatsorganisationsrechts auf die Beurteilung von Zwangskörperschaften?</i> .....	202
A. Allgemeines .....	202
B. Auswirkung unzulässiger Körperschaftsagenden auf den öffentlich-rechtlichen Status? .....	202
I. Unmittelbar staatlich wahrzunehmende Aufgaben .....	203
II. Notwendig staatsfremde Aufgaben .....	203
C. Staatsorganisationsrecht, Bürger und Zwangsmitgliedschaft .....	205
I. Materielle Rechtslage .....	205
II. Prozessuale Behelfe? .....	206

*Sechstes Kapitel*

**Zwangsmitgliedschaft unter grundrechtlichen Gesichtspunkten des Art. 9 Abs. 1 GG**

208

Überblick .....	208
§ 17 <i>Die Auslegung des Art. 9 Abs. 1 GG unter Berücksichtigung seines Verhältnisses zu Art. 2 Abs. 1 GG</i> .....	210
A. Verhältnis zwischen Art. 2 Abs. 1 GG und den Einzelgrundrechten	210
I. Art. 2 Abs. 1 GG als Grundrecht im Sinne eines subjektiv-öffentlichen Rechts .....	210
II. Der Spezialitätsgrundsatz .....	211
B. Vorrangigkeit des Art. 9 Abs. 1 GG gegenüber Art. 2 Abs. 1 GG ....	214
I. Abgrenzung zwischen General- und Einzelgarantie .....	214
1. Grundsätzliches .....	214
2. Abgrenzung zwischen Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 9 Abs. 1 GG	216
II. Zurückhaltende Anwendung der Generalgarantie und extensive Auslegung der Einzelgrundrechte .....	217
1. In tatbestandlichen Grenz- und Zweifelsfällen .....	217
2. Prinzip höchstmöglicher Freiheitssicherung .....	218
§ 18 <i>Kritik der überkommenen formalen Betrachtungsweise des Art. 9 Abs. 1 GG</i> .....	219
A. Argumentation der herrschenden Meinung .....	219
B. Kritik der herrschenden Meinung .....	221
I. Indifferenz des öffentlich-rechtlichen Status .....	221



II. Geltungswille des Art. 9 Abs. 1 GG .....	222
III. Intentionen des Grundgesetzgebers .....	224
C. Ergebnis .....	225
§ 19 <i>Funktionsbezogene Auslegung des Art. 9 Abs. 1 GG</i> .....	226
A. Notwendigkeit einer funktionellen Betrachtungsweise .....	226
I. Institutionelles und funktionelles Element von Rechtssubjekten	226
II. Primat der rein funktionsbezogenen Methode .....	228
B. Art. 9 Abs. 1 GG und Zwangsmitgliedschaft .....	229
I. Funktioneller Vereinigungsbegriff des Art. 9 Abs. 1 GG .....	229
1. Individuell-privater Bereich .....	229
2. Soziologisch-faktisch „öffentlicher“ Bereich .....	230
3. Ergebnis .....	232
II. Beurteilung der Zulässigkeit von Zwangsmitgliedschaften nach Art. 9 Abs. 1 GG .....	232
1. Zwangsmitgliedschaft bedingt funktionelle Verstaatlichung im Organisationsbereich mittelbarer Staatsverwaltung .....	232
a) Funktionsbereich .....	232
b) Organisationsbereich .....	234
2. Zur Zulässigkeit funktioneller Verstaatlichung .....	235
a) Grenzen staatlicher Betätigung .....	235
b) Beispiele .....	236
c) Insbesondere: das Übermaßverbot .....	239
III. Zwangsmitgliedschaft bei Trägern notwendig staatsfremder Funktionen? .....	241
1. Beispiel: genossenschaftlicher Prüfungsverband .....	241
2. Argumentation der Befürworter einer Zwangsmitgliedschaft	242
3. Kritik .....	245
IV. Folgerungen für die Zwangsmitgliedschaft bei partieller Unzu- lässigkeit der Funktionenverstaatlichung .....	250
§ 20 <i>Die Erforderlichkeit des Organisationszwangs</i> .....	251
A. Übermaßverbot und Zwangszusammenschluß .....	251
I. Tatbestandliche Anknüpfungspunkte des Übermaßverbots im Hinblick auf den Organisationszwang .....	251
II. Grundrechtliche Anknüpfungspunkte des Übermaßverbots im Hinblick auf den Organisationszwang .....	253
1. Art. 9 Abs. 1 GG? .....	253
2. Art. 2 Abs. 1 GG! .....	254
B. Ermittlung der Erforderlichkeit des Zwangs .....	255
I. Erforderlichkeitsgrundsatz und Art. 2 Abs. 1 GG .....	255
II. Interdependenz zwischen Belastung und Erforderlichkeit .....	256
III. Folgerungen für die Zwangsmitgliedschaft bei partieller Nicht- erforderlichkeit des Organisationszwangs .....	256

*Siebentes Kapitel*

**Verfassungsmäßigkeit der Pflichtzugehörigkeit  
bei Arbeitnehmerkammern 258**

Überblick ..... 258

§ 21 *Die Befassung mit Partikularinteressen als Staatsfunktion?* ..... 258

- A. **Interessenkonstellationen bei der Aktivität von Arbeitnehmerkammern** ..... 258
  - I. **Interessenvertretung im Außenbereich** ..... 259
  - II. **Interessenwahrnehmung im Innenbereich** ..... 260
  - III. **Interessenformierung durch die Arbeitnehmerkammer** ..... 260
- B. **Die Gemeinwohlverpflichtung des Staates** ..... 261
  - I. **Existenz des Gemeinwohlbegriffs** ..... 261
  - II. **Inhalt des Gemeinwohlbegriffs** ..... 263
- C. **Verfassungsrechtliche Kriterien zur Verknüpfung von Partikularinteressen und Gemeinwohl** ..... 266
  - I. **Sozialstaatsprinzip** ..... 266
    - 1. **Rechtsnatur und Aussage** ..... 266
    - 2. **Untauglichkeit des Sozialstaatsprinzips als Maßstab für eine Verknüpfung von Partikularinteressen und Gemeinwohl** .... 267
  - II. **Rechtsstaatsprinzip** ..... 270
    - 1. **Aussage** ..... 270
    - 2. **Rechtsstaatliches Arrangement zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl** ..... 271
      - a) **Grundlegung** ..... 271
      - b) **Einzelheiten** ..... 273
    - 3. **Verfahren** ..... 276

§ 22 *Die Pflichtzugehörigkeit bei Arbeitnehmerkammern* ..... 278

Überblick ..... 278

- A. **Aufgabenverstaatlichung nach Art. 9 Abs. 1 GG** ..... 278
  - I. **Rechtsberatung und Rechtsvertretung** ..... 279
  - II. **„Sozial“touristik** ..... 281
  - III. **Funktionsbezogene Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerkammern und Arbeitnehmerkoalitionen** ..... 282
- B. **Erforderlichkeit des Zwangs nach Art. 2 Abs. 1 GG** ..... 285

**Thesen** 289

**Literaturverzeichnis** 291

**Stichwortverzeichnis** 306

## Abkürzungsverzeichnis

Auf die Wiedergabe allgemein geläufiger Abkürzungen wird verzichtet. Dazu und im übrigen siehe das „Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache“ (von Hildebert *Kirchner*, 2. Aufl., Berlin 1968).

<b>a. A.</b>	= anderer Auffassung
<b>aaO</b>	= am angegebenen Ort
<b>ABl</b>	= Amtsblatt
<b>AcP</b>	= Archiv für civilistische Praxis
<b>AFG</b>	= Arbeitsförderungsgesetz
<b>AHK</b>	= Alliierte Hohe Kommission
<b>Alt.</b>	= Alternative
<b>AÖR</b>	= Archiv des öffentlichen Rechts
<b>ArbKG</b>	= Arbeitskammergesetz
<b>ArbnKG</b>	= Arbeitnehmerkammergesetz
<b>AVG</b>	= Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung
<b>BAG</b>	= Bundesarbeitsgericht
<b>Ba(d.)-Wü(rtt.)</b>	= Baden-Württemberg, baden-württembergisch
<b>Bay.</b>	= Bayern, bayrisch
<b>BayArchG</b>	= Bayerisches Architektengesetz
<b>BayBesG</b>	= Bayerisches Besoldungsgesetz
<b>BayBezO</b>	= Bayerische Bezirksordnung
<b>BayBG</b>	= Bayerisches Beamtenengesetz
<b>BayBgm</b>	= Der Bayerische Bürgermeister
<b>BayBS(VK)</b>	= Bereinigte Sammlung des Bayerischen Landesrechts (der Verwaltungsvorschriften des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus)
<b>BayBSchG</b>	= Bayerisches Berufsschulgesetz
<b>BayDStO</b>	= Bayerische Dienststrafordnung
<b>BayGO</b>	= Bayerische Gemeindeordnung
<b>BayJG</b>	= Bayerisches Jagdgesetz
<b>BayKommZG</b>	= Bayerisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
<b>BayLkrO</b>	= Landkreisordnung für den Freistaat Bayern
<b>BayPAG</b>	= Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
<b>BaySpkG</b>	= Bayerisches Gesetz über die öffentlichen Sparkassen
<b>BayWG</b>	= Bayerisches Wassergesetz
<b>BayVwZVG</b>	= Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
<b>BB</b>	= Der Betriebs-Berater
<b>BBankG</b>	= Bundesbankgesetz
<b>BBG</b>	= Bundesbeamtenengesetz

Bek.	= Bekanntmachung
Beschl.	= Beschluß
BFH	= Bundesfinanzhof
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHSt	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	= Bundeshaushaltsordnung
BJagdG	= Bundesjagdgesetz
BJR	= Bayerischer Jugendring
BK	= Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950 f. (Bonner Kommentar)
BMinG	= Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministertgesetz)
BNotO	= Bundesnotarordnung
BRAO	= Bundesrechtsanwaltsordnung
Brem	= Bremen, bremisch
BRK	= Bayerisches Rotes Kreuz
BRRG	= Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)
BSGH	= Bundessozialhilfegesetz
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache
BVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DJT	= Deutscher Juristentag
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DRZ	= Deutsche Rechts-Zeitschrift
DStR	= Deutsches Steuerrecht
DV	= Deutsche Verwaltung, Durchführungsverordnung
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
E(S)	= Entscheidung (Sammlung)
EG	= Einführungsgesetz
EKD	= Evangelische Kirche in Deutschland
Entsch.	= Entscheidung(en)
Erl.	= Erläuterung
e.V.	= eingetragener Verein
EvStLex	= Evangelisches Staatslexikon
FlurBG	= Flurbereinigungsgesetz
Fn.	= Fußnote
G	= Gesetz
GBI	= Gesetzblatt
GewArch	= Gewerbearchiv
GewStG	= Gewerbesteuerergesetz
GG	= Grundgesetz
GO	= Gemeindeordnung, Geschäftsordnung
GVBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	= Gerichtsverfassungsgesetz
GVOBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt

Hamb.	= Hamburg, hamburgisch
HChE	= Herrenchiemseer (Verfassungs-) Entwurf
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
Hdwb.	= Handwörterbuch
Hess.	= Hessen, hessisch
HKWPr	= Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
Hs.	= Halbsatz
idF	= in der Fassung
IHKG	= Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern
JA	= Juristische Arbeitsblätter
JJB	= Juristen-Jahrbuch
JöR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JurA	= Juristische Analysen
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KatSG	= Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes
KMBI	= Amtsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus
KO	= Konkursordnung
KR	= Kontrollrat
KStG	= Körperschaftsteuergesetz
Ls.	= Leitsatz
m. w. Nachw.	= mit weiteren Nachweisen
Nachw.	= Nachweis(e)
nF	= neue Fassung
Nieds.	= Niedersachsen, niedersächsisch
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
N. N.	= ohne Verfasserangabe
Nr.	= Nummer
NRW	= Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NZfAR	= Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
o. J.	= ohne Erscheinungsjahr
o. O.	= ohne Erscheinungsort
OVG	= Oberverwaltungsgericht
phil.	= philosophisch
Pr.	= Preußen, preußisch
PrOVGE	= Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PStG	= Personenstandsgesetz
RABl	= Reichsarbeitsblatt
RBerMBG	= Rechtsberatungs(mißbrauchs)gesetz
RdA	= Recht der Arbeit
RG	= Reichsgericht
RGSt	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiA	= Das Recht im Amt
Rn.	= Randnummer
RVBl	= Reichsverwaltungsblatt

RVO	= Reichsversicherungsordnung
Saarl.	= Saarland, saarländisch
sc.	= scilicet, das heißt
Schl.-H.	= Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
StAnpG	= Steueranpassungsgesetz
StAnz	= Staatsanzeiger
StGH	= Staatsgerichtshof
StGB	= Strafgesetzbuch
StGBI	= Staatsgesetzblatt
StPO	= Strafprozeßordnung
str.	= strittig
Stw.	= Stichwort
T.	= Teil
THW	= Technisches Hilfswerk
TÜV	= Technischer Überwachungsverein
UrhG	= Urhebergesetz
VBl	= Verwaltungsblatt/-blätter
VELKD	= Vereinigte Evangelisch-Lutherische Kirche Deutschlands
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
VermStG	= Vermögensteuergesetz
VersR	= Versicherungsrecht
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VerwRspr	= Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
Vf.	= Verfahren
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VO	= Verordnung
Vorbem.	= Vorbemerkung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
w.(weit.)	= weitere
WaStrG	= Bundeswasserstraßengesetz
WoBauG	= 1. Wohnungsbaugesetz
WoFamG	= 2. Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familienheimgesetz)
WüBa	= Württemberg-Baden, württemberg-badisch
WV	= Verfassung des Deutschen Reichs (Weimarer Reichsverfassung)
zahlr.	= zahlreich
ZBR	= Zeitschrift für Beamtenrecht
ZevKR	= Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZfPol	= Zeitschrift für Politik
ZfSR	= Zeitschrift für Sozialreform
ZgesStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatsrechtswissenschaft
ZgGenW	= Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen
ZPO	= Zivilprozeßordnung



## *Erstes Kapitel*

# **Entwicklung, Wesen und Problematik der Arbeitnehmerkammern als Zwangskörperschaften des öffentlichen Rechts**

## **Überblick**

Am Beispiel der Arbeitnehmerkammern eröffnet sich die weitgespannte Problematik um Körperschaften des öffentlichen Rechts.

Eine nähere Beleuchtung der Entwicklung dieser Kammern gibt Kunde über die historisch gewachsene, von den politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen des 19. Jahrhunderts geprägte Idee öffentlich-rechtlicher Standesvertretungen. Sie erleichtert zudem das Verständnis der gegenwärtigen Diskussion um Gründung und Ausgestaltung weiterer derartiger Gebilde (§ 1).

Ferner führt die Schilderung des Wesens der Arbeitnehmerkammern, ihrer Rechtsgrundlagen, Organisation und Tätigkeit (§ 2), zu den juristischen Fragen, welche einer Qualifikation als Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 3) notwendig folgen.

Am Ende dieser Darlegungen wird es schließlich anzustreben sein, die zahlreichen erörterungswerten Probleme um öffentlich-rechtliche Körperschaften und Arbeitnehmerkammern auf zentrale Fragestellungen zu reduzieren und den Fortgang der Gesamtabhandlung auf das Phänomen der Zwangsmitgliedschaft auszurichten (§ 4).

## **§ 1 Die Entwicklung von Arbeitnehmerkammern**

### *A. Entwicklung in Deutschland*

#### **I. Die Zeit bis zum Ersten Weltkrieg**

Im Vormärz, zu Beginn der Industrialisierung und des Fabrikwesens in Deutschland, fühlten sich die verschiedensten bürgerlichen Gruppen und Zirkel bemüßigt, die soziale Distanz zur „arbeitenden Klasse“ zu mindern und die Kluft zwischen Fabrikherrn und Arbeitern zu überbrücken.



So bemühten sich liberale Bürger in dem für derartige Bestrebungen beispielhaften „*Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen*“<sup>1</sup> um die Förderung der Arbeiterselbstverwaltung durch den Ruf nach paritätischen „Fabrikvereinen“, „Fabrikausschüssen“ und ähnlichen, auch überbetrieblichen Einrichtungen<sup>2</sup>. In dieser, vor allem aus den geistigen Quellen eines utopischen Sozialismus wie romantischen Korporatismus gespeisten Ideenwelt, war der Berliner „Centralverein“ als Mittelpunkt für ein den gesamten preußischen Staat überspannendes Netz von Handwerker- und Arbeiterhilfsvereinen ausersehen. Bald hatten jedoch — je nach Zusammensetzung und Region — in den verschiedenen Einzelvereinen Liberale, Radikale, Sozialisten oder Kommunisten die Oberhand gewonnen und diese Gebilde auf ihre Ziele eingeschworen. Am Vorabend der Revolution war jenes Moment politischer Aktivierung der Arbeiter das gewichtigere, als das letztlich erfolglose, weil gelähmte, soziale Bemühen um wirkungsvolle paritätisch besetzte Fabrikvereine.

Infolge der vormärzlichen Ereignisse und des Revolutionsjahres 1848 kristallisierten sich schließlich Vorschläge für „*Arbeiter- und Armenlandräte*“ als „von den Regierungen berufene und unter ihrer Aufsicht und Leitung legale Associationen und Organe der Arbeiter“<sup>3</sup> sowie für die später verwirklichten preußischen und nur projektierten sächsischen „*Gewerberäte*“ heraus. Diese in den mitteldeutschen und schlesischen Industriebezirken Preußens eingeführten Gewerberäte<sup>4</sup> sollten zur Wahrnehmung der Interessen des Handwerks und der Industrie als Beratungsorgane der Behörden wirken. Der Gewerberat setzte sich in den beiden ersteren seiner insgesamt drei „Abteilungen“ für Handwerker, Fabrikindustrie und Handelsstand in einer ungeraden Mitgliederzahl aus Arbeitgebern und Arbeitern derart zusammen, daß „um die notwendige Mehrheit bei den Abstimmungen zu erreichen“ der Unternehmenseite stets ein Vertreter mehr angehörte<sup>5</sup>.

Zur Tätigkeit des Gewerberates zählten Arbeitszeitfestsetzungen, Einrichtungen und Betreibung von Unterstützungskassen, Anordnungen über die Verhältnisse zwischen Fabrikherren und Arbeitern und ähnliches mehr. An sich stellte die Schaffung von Gewerberäten aber nur eine taktische Maßnahme der preußischen Obrigkeit nach den Vorkommnissen von 1848 dar, ohne einen Abbau der Spannungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitern bewirken zu können. Auch wurden Tätigkeit und Effektivität dieser Gebilde durch Gesetz vom 18. Mai 1854 im reaktionären Sinne erheblich eingeschränkt. So mußten die preußischen Gewerberäte schließlich daran scheitern, daß sie von ihren konservativen Schöpfern in Verkennung der einsetzenden sozialen Emanzipation als abhängige, die Klassenunterschiede betonende Institutionen gedacht und damit zwangsläufig der Gegnerschaft ihrer arbeitenden „Schützlinge“ ausgeliefert waren<sup>6</sup>. Trotz weiterer Novellen zur Gewerbeordnung, letztmals hinsichtlich der Gewerberäte im Jahre 1861,

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu *Stiebel, Nora, Der Zentralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen im vormärzlichen Preußen, Diss. phil., Heidelberg 1922.*

<sup>2</sup> Vgl. *Krisam, Beteiligung, S. 65.*

<sup>3</sup> Vgl. *v. Baader, Franz, Gesammelte Werke, Hamburg 1851 bis 1860, Bd. VI, S. 140.*

<sup>4</sup> Vgl. *Novelle zur preußischen Gewerbeordnung v. 31. 1. 1850.*

<sup>5</sup> Vgl. *Teuteberg, Mitbestimmung, S. 320 f. (326).*

<sup>6</sup> Vgl. *Krisam, Beteiligung, S. 66.*

wurden von den ehemals genehmigten 93 preußischen Räten im Jahre 1864 die drei letzten noch bestehenden aufgehoben<sup>7</sup>. In Sachsen dagegen waren die bereits weit gediehenen und vielversprechenden Bemühungen um Gewerberäte schon vor ihrer gesetzlichen Verwirklichung durch den blutigen Maiaufstand des Jahres 1849 zunichte gemacht worden<sup>8</sup>.

Die Idee einer in staatlich anerkannten, gesetzlichen Organen wirkenden Interessenvertretung der Arbeiterschaft blieb trotz der Fehlschläge in den Königreichen Sachsen und Preußen erhalten. Besaßen doch Handel, Handwerk und Landwirtschaft zu jener Zeit bereits eingewurzelte Institutionen, Deputationen und Kammern. Auch das allmähliche Entstehen von Gewerkschaften trug seinen Teil zum Wiedererstarren der Bestrebungen nach öffentlich-rechtlichen Arbeitervertretungen bei, wie es sich am Wechsel vom 19. zum 20. Jahrhundert äußerte.

So forderte im Jahre 1871 der 1839 zu Stettin geborene und in Freiburg lehrende Nationalökonom Gustav Friedrich von Schönberg die Schaffung eines das ganze Reich überspannenden Systems von *Arbeitsämtern* mit einem Reichs-Arbeitsamt an der Spitze<sup>9</sup>. Diese Arbeitsämter — den heutigen nicht vergleichbar — sollten mit Unternehmern und Arbeitern paritätisch besetzt werden. Es war vorgesehen, beiden Gruppen die Vertretung durch Personen ihres Vertrauens in einem vom Amtsleiter geschaffenen Beirat zu ermöglichen<sup>10</sup>. Die Tätigkeit der Arbeitsämter sollte sich insbesondere auf das Gebiet der Arbeiterstatistik und der Vermittlung in Gewerbs- und Arbeitsstreitigkeiten<sup>11</sup> erstrecken<sup>12</sup>. Ferner waren diese Ämter dazu auszuweisen, den Regierungen die notwendigen Unterlagen für die Sozialgesetzgebung zu liefern.

Solche und ähnliche Vorschläge entsprangen — trotz gewisser Fortschritte — der typischen Geisteshaltung und dem Staatsverständnis jener Zeit, wonach der vom Souverän abgeleitete und den Beherrschten entgegen-tretende Obrigkeitsstaat sich in bloßer Eingriffsverwaltung erging und mit dieser identifizierte. Sozialpolitische Diskussionen mit dem Ziel der Gewährung gewisser Rechte und Leistungen an die beherrschten Klassen standen demzufolge nicht unter den Aspekten eines im Sinne von Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge tätigen modernen Staates, sondern waren obrigkeitlichen Maximen der Aufrechterhaltung von *Sicherheit* und *Ordnung* verhaftet. So nimmt es nicht Wunder, wenn ein der Schule Kettelers entstammender Theologe, der Mainzer Domkapitular Christoph Moufang<sup>13</sup>, im Jahre 1876 dem Reichstag zur Begrüßung von (den v. Schönbergschen Anregungen ähnlichen) sozialpolitischen Ideen des Zentrums vortrug, er könne es sich recht gut vorstellen, „wenn die Gesetzgebung dazu überginge,

---

<sup>7</sup> Vgl. *Teuteberg*, Mitbestimmung, S. 332 f.

<sup>8</sup> Vgl. *Teuteberg*, wie vor, S. 335 f. (344).

<sup>9</sup> Vgl. v. *Schönberg*, Gustav Friedrich, Arbeitsämter. Eine Aufgabe des deutschen Reichs, Berlin 1871; über v. Schönberg vgl. N.N., Hdw. der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Bd. VII, Jena 1911, S. 316; zu v. Schönbergs Entwurf näher vgl. *Harms*, Deutsche Arbeitskammern, S. 39 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *Harms*, Deutsche Arbeitskammern, S. 42.

<sup>11</sup> Aus der Zusammenarbeit von Amtsleiter, Arbeiter- und Unternehmervertretern erwartete man einen arbeitsrechtlichen Schlichtungseffekt.

<sup>12</sup> Vgl. *Born*, Sozialpolitik, S. 225; *Harms*, Deutsche Arbeitskammern, S. 42.

<sup>13</sup> Vgl. die informative Biographie von *Gölten*, Josef, Christoph Moufang, Mainz 1961.